CIUDAD Y TERRITORIO
ESTUDIOS TERRITORIALES

CyTET

Vol. XLVI. Cuarta época **Nº 179** primavera 2014

Por la rehabilitación, la regeneración y la renovación urbanas

GOBIERNO DE ESPAÑA | MINISTERIO DE FOMENTO

‹ CONSEJO DE DIRECCIÓN ›

Presidente

Rafael Catalá Polo
Secretario de Estado de Infraestructuras, Transporte y Vivienda
(Ministerio de Fomento)

Vicepresidente

Juan Van-Halen Rodríguez
Director General de Arquitectura, Vivienda y Suelo
(Ministerio de Fomento)

Vocales

Ángela De la Cruz Mera
Subdirectora General de Urbanismo
(Ministerio de Fomento)

Mª Dolores Aguado Fernández
Subdirectora General de Política de Suelo
(Ministerio de Fomento)

Lorenzo García Asensio
Subdirector General de Geodesia y Cartografía (IGN)
(Ministerio de Fomento)

Lucía Molares Pérez
Directora General de SEPES
(Ministerio de Fomento)

Pedro Guillén Marina
Director del Centro de Publicaciones
(Ministerio de Fomento)

Director

Rafael Mata Olmo

Subdirector

Jorge Olcina Cantos

Secretaria

Paloma Pozuelo Guilló

Comité de redacción

Rafael Mata Olmo
Jorge Olcina Cantos
Omar Bouazza Ariño
Graziella Trovato
Luis Ángel Collado Cueto

Consejo asesor científico

Josefina Gómez Mendoza
Laureano Lázaro Araujo
Jesús Leal Maldonado
Ángel Menéndez Rexach
Luis Moya González
Luciano Parejo Alfonso
Fernando Parra Supervía
Josep Roca Cladera
Fernando Roch Peña
Fernando de Terán Troyano
José María de Ureña Francés
Antonio Vázquez Barquero

Corresponsales

Nora Clichevsky
Laurent Coudroy de Lille
Fania Fridman
Willem Korthals
Benoit Lefèvre
Francesco Lo Picolo
Sara Luzón
Demetrio Muñoz
Vincent Nadin
Federico Oliva
Rubén Pesci

Relación de bases de datos y de índices de impacto donde está incluida CYTET
IN–RECS, Latindex, DIALNET, RESH, Ulrichs. Solicitada su inclusión en ISI-JCR y SCOPUS

Índice

Presentación

Presentación
Rafael Mata Olmo & Ángel Menéndez Rexach 5

Estudios

Regeneración urbana integrada en 2014: nada nuevo bajo el sol y ¿Qué pasa con España?
Michael Parkinson 11

La Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas
Ángela de la Cruz Mera 29

Tipologías de actuaciones y su régimen jurídico
José Manuel Merelo Abela 41

La regulación estatal del deber de conservación de inmuebles
Felipe Iglesias González 51

El informe de evaluación de los edificios en la Ley 8/2013
Ángel Menéndez Rexach 63

Reflexiones sobre aspectos físicos de la Ley 8/2013 de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas
Luis Moya González 75

¿Urbanistas «en transición»? El enfoque antropológico del mejoramiento urbano y sus efectos sobre la concepción urbanística
María A. Castrillo Romón 81

Rehabilitación en España: una visión empresarial ¿Puede la rehabilitación convertirse en una oportunidad para nuestra economía?
Valentín Alfaya Arias 99

Nuevas iniciativas locales sobre rehabilitación urbana en el marco de la nueva Ley 8/2013: una nueva lectura de la ciudad construida. Hacia nuevos modelos de gestión
Juan Rubio del Val 109

La reprogramación de la ciudad: consideraciones urbanas y sociales en torno al programa «estonoesunsolar»
Ignacio Grávalos Lacambra & Patrizia Di Monte 127

ABSTRACTS 139

Observatorio Inmobiliario

2014. Mercado de vivienda: entre el final de la recesión y una débil recuperación
Julio Rodríguez López 145

Experiencias/Experiences

Ekostaden: un proyecto de regeneración urbana en el barrio de Augustenborg, Malmö
Eduardo DE SANTIAGO RODRÍGUEZ 165

Purper en Amber, Poptahof, Delft
Francisco Javier GONZÁLEZ GONZÁLEZ & Paul STOUTEN 175

Análisis de las políticas estatales y europeas de regeneración urbana y rehabilitación de barrios
Agustín HERNÁNDEZ AJA & Ángela MATESANZ PARELLADA & Carolina GARCÍA MADRUGA & Iván RODRÍGUEZ SUÁREZ 182

Magnitudes de 20 años de planes y programas de rehabilitación y regeneración urbana
Agustín HERNÁNDEZ AJA & Carolina GARCÍA MADRUGA 184

Rehabilitación de los barrios de Trinidad y Perchel
Ángela MATESANZ PARELLADA 192

Rehabilitación, regeneración y renovación urbana en Bilbao la vieja, San Francisco y Zabala
Iván RODRÍGUEZ SUÁREZ 199

Documentación

Crónica Jurídica
Omar BOUAZZA ARIÑO 207

Normativa estatal y autonómica
Francisca PICAZO 211

Libros y Revistas

Recensiones y reseñas de libros recibidos 219

Presentación

Por la rehabilitación, la regeneración y la renovación urbanas

La regeneración urbana no es hoy una opción política alternativa al ensanche o la extensión, es decir, a la transformación del suelo rural mediante obras de urbanización, sino una exigencia del principio de desarrollo territorial y urbano sostenible recogido en la vigente Ley estatal de Suelo (Texto Refundido de 2008, citado en adelante como LS08) e implícito en la Constitución (arts. 45, 46 y 47). La citada Ley establece con claridad meridiana que las políticas urbanas se deben basar en la regeneración y mejora de los tejidos existentes y no en nuevas ocupaciones de suelo. En la propia Ley el concepto de actuaciones de urbanización comprende tanto las actuaciones de reforma o renovación del suelo ya urbanizado como las de primera transformación del suelo rural, si bien estas últimas en lo sucesivo deberían ser, si no excepcionales, sí, el menos, suficientemente justificadas. Como señala el preámbulo de la citada Ley «*el crecimiento urbano sigue siendo necesario, pero hoy parece asimismo claro que el urbanismo debe responder a los requerimientos de un desarrollo sostenible, minimizando el impacto de aquel crecimiento y apostando por la regeneración de la ciudad existente*». La *«Estrategia Española de Sostenibilidad Urbana y Local» (EESUL)*, aprobada en 2011, contiene directrices y medidas relacionadas con la edificación y con el modelo urbano y los instrumentos urbanísticos. Entre las primeras, figura el uso lo más eficiente posible del suelo y el máximo aprovechamiento viable y racional del patrimonio inmobiliario existente, «*apoyándose en la rehabilitación y reutilización de las edificaciones existentes frente a la construcción nueva, postulando la regeneración urbana integrada de los tejidos urbanos consolidados como prioridad de la inversión pública, especialmente sobre los centros urbanos y los barrios vulnerables, mediante políticas integradas y enfoques transversales y multisectoriales*».

La mejora y regeneración de la ciudad plantea retos mucho más difíciles de resolver que los del ensanche. Si éste pudo ser en la segunda mitad del siglo XIX el remedio más adecuado a los problemas de salubridad y carestía de las viviendas y ha sido a lo largo del siglo XX el distintivo más evidente de las transformaciones habidas en las ciudades y en las áreas turísticas costeras, no puede seguir siéndolo en nuestros días. En la actualidad, son los legisladores autonómicos quienes deben establecer un elenco completo de técnicas urbanísticas para la regeneración urbana. Sin embargo, la legislación estatal ha mostrado en los últimos años su preocupación al respecto, incorporando un conjunto de preceptos que tratan de fomentar esas políticas. Además de la citada Ley de Suelo de 2008, con la regulación de las actuaciones de dotación, la Ley de Economía Sostenible (LES) de 2011 y el Real Decreto-Ley 8/2011, de 1 de julio, dedicaron una serie de preceptos al impulso de la rehabilitación y la renovación urbanas, así como al fomento del alquiler. La Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas, recopila, sistematiza y ordena las técnicas acuñadas en la legislación anterior y, al mismo tiempo, supone un paso muy importante en el cambio de orientación del urbanismo de ensanche al de mejora de la ciudad existente, que constituye su objeto. Su Preámbulo insiste en la necesidad de orientar las políticas públicas hacia la mejora de los tejidos urbanos existentes, pese a su mayor complejidad tanto desde el punto de vista social como económico, asumiendo que «*el camino de la recuperación económica, mediante la reconversión del sector inmobiliario y de la construcción y también la garantía de un modelo sostenible e integrador, tanto ambiental, como social y económico, requieren volcar todos los esfuerzos en aquellas actuaciones, es decir, las de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas que constituyen el objeto esencial de esta Ley*».

La actualidad e importancia de esta reforma legal justifican que se dedique a ella buena

parte de este número de CyTET. Tras un valioso estado de la cuestión a escala europea a cargo del profesor Michael PARKINSON, una serie de artículos se dedican a comentar las principales novedades de la Ley; algunos ofrecen una visión general del contenido de la misma, mientras que otros se centran en algunos aspectos, como los tipos de actuaciones reguladas en ella, el deber de conservación, los aspectos físicos y el Informe de Evaluación de Edificios. Otro grupo de estudios refleja con carácter general el estado de la cuestión sobre la regeneración urbana integrada o se refiere a casos concretos que, por diversos motivos, constituyen referencias en la materia.

El artículo de apertura del profesor PARKINSON es una magnifica síntesis del estado de la cuestión sobre la regeneración urbana integrada en el contexto europeo y la situación en España. Es casi un memorándum. Comienza con la afirmación lapidaria de que nada hay nuevo bajo el sol para responder a la cuestión de cómo abordar la regeneración urbana integrada en un período de austeridad económica y financiera, porque esta cuestión se ha formulado muchas veces en muchos países en las dos décadas anteriores. Reconoce, sin embargo, su especial importancia en la actualidad, habida cuenta de que la Comisión Europea ha previsto un gran esfuerzo para promover la agenda urbana en el período 2014-2020, a lo que se deberían destinar, al menos, el 5% de los Fondos Estructurales. En relación a España, reconociendo la limitada capacidad del Estado para ejercer el liderazgo en la materia, habida cuenta de que la mayor parte de las responsabilidades corresponden a las Comunidades Autónomas, señala que puede jugar todavía un papel significativo a través de la legislación y la financiación de actuaciones a escala regional y local. Dado el creciente protagonismo de las Autoridades regionales, deberían reforzarse los mecanismos de coordinación con las estatales. Los Fondos Estructurales deberían ser utilizados para fomentar buenas prácticas en las relaciones interadministrativas y enfoques más integrados en los procedimientos de adopción de decisiones.

Ángela DE LA CRUZ, desde la Subdirección General de Urbanismo de la Dirección General de Arquitectura, Vivienda y Suelo del Ministerio de Fomento, conoce bien el contenido de esta ley y los entresijos de su proceso de elaboración. No en vano dicho Centro Directivo fue el impulsor de la misma. Era, pues, obligado que se le encomendase la presentación general que abre el análisis detallado posterior de cada uno de sus contenidos. Su artículo sintetiza los objetivos generales de la Ley en los siguientes: *a*) garantizar la calidad de vida, la habitabilidad y el confort en los hogares y en los pueblos y ciudades, contribuir a la integración de las personas con discapacidad y reducir la factura energética de las familias y del país en su conjunto; *b*) ofrecer un marco normativo único, que supere la fragmentación de la normativa estatal dedicada a este ámbito de actividad, integrando los preceptos procedentes de la Ley de Economía Sostenible y del Real Decreto-ley 8/2011, objetivo al que tienden también las modificaciones de la Ley de Suelo de 2008, la Ley de Ordenación de la Edificación, el Código Técnico de la Edificación y la Ley de Propiedad Horizontal, «*ya que, aunque dichas modificaciones se inserten en sus propias normas, no dejan de buscar un marco normativo coherente*» (la autora reconoce que esta sistemática dual de la Ley «*puede dificultar su manejo y entendimiento*»); c) reactivar el sector inmobiliario, de la construcción y sus industrias auxiliares, ofreciendo nuevas oportunidades. «*Se trata, también, por tanto, de una política económica*», lo que explica que uno de los títulos competenciales utilizados por el legislador estatal –sin duda, el más importante- haya sido, precisamente, el 149.1.13ª de la Constitución, es decir, el que reconoce competencia exclusiva al Estado para establecer las bases y la coordinación de la planificación general de la actividad económica. En cuanto a los contenidos, destaca en primer lugar el Informe de Evaluación de los Edificios (IEE), que «*es clave para entender los objetivos de la reforma*» y que sustituye a la ITE, sin desplazarla, con el propósito de mejorar la eficiencia energética de los edificios. En segundo lugar, la regulación del deber de conservación, cuyo contenido no se amplía en la nueva Ley, «*pero sí regula sus mínimos con carácter uniforme, como corresponde al tratamiento de uno de los deberes exigibles a todos los españoles, en el marco del estatuto jurídico básico de la propiedad del suelo, que compete regular al legislador estatal*». En tercer lugar, la garantía de la accesibilidad universal y la no discriminación de las personas con discapacidad. Al servicio de este objetivo, el nuevo Plan Estatal 2013-2016 ha previsto una línea específica de ayudas y la Ley que comentamos complementa la regla ya vigente (desde la LES), que permite ocupar superficies de espacios libres o de dominio público, para instalar ascensores o rampas, sin que dichas superficies tengan que ser necesariamente compradas por la Comunidad de Propietarios. Finalmente, la eliminación de obstáculos que impiden desarrollar las operaciones reguladas

en la Ley. En concreto, la flexibilización del cumplimiento de los deberes legales de la promoción e, incluso, su dispensa, en casos excepcionales; la rebaja del porcentaje de reserva de suelo destinado a vivienda de protección pública en suelo urbano y la posibilidad de que las Comunidades Autónomas dejen en suspenso la aplicación de estos porcentajes de reserva durante cuatro años.

Tras esta visión general, los contenidos más importantes de la Ley son objeto de trabajos específicos, como ya se avanzó. José Manuel MERELO estudia los tipos de actuaciones reguladas en la Ley. Señala que ésta no prevé un régimen diferenciado para cada uno de los dos tipos de actuaciones que establece, sino que toda la regulación se refiere a ambos, con frecuentes remisiones a la legislación sobre ordenación territorial y urbanística, lo que se justifica porque la distinción básica se establece en función de que las actuaciones requieran o no alterar la ordenación urbanística. Explica las reglas aplicables en ambos supuestos, la incidencia de los deberes legales (salvo el de conservación) y concluye que «*las actuaciones de rehabilitación edificatoria de la Ley 8/2013 se corresponderán con las actuaciones del mismo nombre de la Ley del Suelo, o con las actuaciones de dotación de esta última Ley si implican un incremento de edificabilidad o densidad o un cambio de uso que exija más dotaciones o sea más valioso*», mientras «*las actuaciones de regeneración y renovación urbanas de la Ley 8/2013 se corresponderán con las actuaciones de reforma o renovación urbana de la Ley del Suelo, pero siempre que tengan lugar en suelo urbanizado*».

Felipe IGLESIAS estudia «La regulación estatal del deber de conservación de inmuebles». El título refleja muy bien el contenido, pues este deber se regula también en la legislación autonómica, cuya reseña constituye la primera parte del trabajo, para contrastarla con la estatal y subrayar su influencia sobre ella. Dedica atención especial al deber de conservación de los inmuebles protegidos, que considera sujeto, en términos generales, al mismo régimen del resto de inmuebles. Explica la influencia que sobre la regulación de la Ley 8/2013 ha tenido la legislación valenciana, se plantea el alcance de la obligación del propietario a realizar «*obras adicionales por motivos turísticos o culturales o para la mejora de la calidad y sostenibilidad del medio urbano*» y concluye con unas interesantes reflexiones de política legislativa sobre la procedencia o no de señalar un límite cuantitativo al deber de conservación.

El nuevo Informe de Evaluación de Edificios es objeto de un estudio redactado por Ángel MENÉNDEZ REXACH. Este informe integra el contenido de la ITE y la certificación de eficiencia energética regulada en las Directivas europeas como un instrumento de defensa de los adquirentes y usuarios de viviendas. Ahora pasa a vincularse también al deber de conservación de los propietarios de edificios, lo que plantea el problema de si, en virtud de este deber, se pueden imponer mejoras de la eficiencia energética y hasta qué limite. Para entender mejor la regulación del nuevo Informe se explica, con carácter previo, el contenido del RD 235/2013, de 5 de abril, por el que se aprueba el procedimiento básico para la certificación de la eficiencia energética de los edificios.

En el trabajo de Luis MOYA GONZÁLEZ se pone de relieve la ambigüedad de los términos rehabilitación, regeneración y renovación, señalando que «*esta Ley hubiera sido la oportunidad para hacer un glosario de términos en relación con el tipo de intervenciones posibles (ampliando el artículo 2), y así evitar la confusión terminológica que existe hoy día, y que a veces es interesada puesto que pueden implicar ayudas oficiales*». Da la bienvenida al nuevo texto legal porque «*abunda en una práctica constructiva poco habitual en España*», pero subraya que sus objetivos «*no serán alcanzados adecuadamente si no se inscriben en una planificación física coherente con el bienestar de los usuarios en un entorno confortable y bello*».

María A. CASTRILLO ROMÓN, con un título muy sugerente *(¿Urbanistas «en transición»? El enfoque antropológico del mejoramiento urbano y sus efectos sobre la concepción urbanística*), aporta su contribución, con un enfoque antropológico, al urbanismo «en clave de re» que la Ley 8/2013 se propone fomentar. El trabajo, encuadrado en una investigación que la autora viene desarrollando en París («Investigación cualitativa aplicada a la rehabilitación urbana: perspectiva disciplinar europea y experiencias innovadoras en Francia»), partiendo de la evidencia de que la «ciudad existente» es siempre, en mayor o menor medida, una ciudad habitada, se interesa por las experiencias en las que la voz de los habitantes aparece al principio de los procesos de decisión sobre la transformación de la ciudad habitada. Expone tres casos muy diferentes, en los que, sin embargo, se perciben algunas convergencias en torno a ciertas tareas especialmente significativas del proceso de concepción del mejoramiento urbano: la traducción (hacer comprensible un mensaje), el «bricolaje» de

procesos (invención de herramientas, tales como las visitas de campo, maquetas de trabajo, fotos) y la pedagogía institucional. En la realización de estas tareas los urbanistas juegan un papel mediador entre los poderes públicos y los habitantes.

Valentín Alfaya Arias, desde la perspectiva empresarial, formula una pregunta muy pertinente: «¿Puede la rehabilitación convertirse en una oportunidad para nuestra economía?» Partiendo de la base de que «*la rehabilitación de viviendas en nuestro país no pasa de ser anecdótica, en comparación con los volúmenes de actividad que necesitaríamos para reorientar de forma efectiva el sector de la edificación*», considera necesaria la superación de tres barreras: *a*) la resistencia de los propietarios y gestores de edificios a invertir en rehabilitación; *b*) los problemas de financiación; *c*) los obstáculos legales para poner en marcha proyectos de rehabilitación a gran escala. Respecto de esto último considera que la Ley 8/2013 «*derriba buena parte de las barreras legales que impedían el avance del nuevo sector de la rehabilitación*». Considera que «*la nueva Directiva sobre Eficiencia Energética constituye la mejor oportunidad para hacer eclosionar definitivamente el sector de la rehabilitación en nuestro país*» y propone que estas actuaciones se extiendan a los edificios de uso terciario y no se limiten al residencial.

Juan Rubio del Val, en su artículo «Nuevas iniciativas locales sobre rehabilitación urbana en el marco de la nueva Ley 8/2013: una nueva lectura de la ciudad construida. Hacia nuevos modelos de gestión», a partir de la aplicación de algunas fórmulas innovadoras de gestión del fomento de la rehabilitación residencial de iniciativa privada en la ciudad de Zaragoza, enmarcadas en unas políticas municipales reguladas desde el año 1989, lleva a cabo un análisis del escenario global, concluyendo la necesidad de volver la mirada a la ciudad existente, tanto a las áreas centrales e históricas, para su posible rehabilitación edificatoria y regeneración urbanística, como a otras áreas de la misma. El texto valora positivamente el nuevo marco normativo estatal sobre la materia, pero señala también algunas carencias importantes, especialmente la referida al modelo financiero todavía no resuelto para las actuaciones que se pretenden impulsar.

Ignacio Grávalos & Patrizia di Monte, con el sugestivo título. «La reprogramación de la ciudad: consideraciones urbanas y sociales en torno al programa “estonoesunsolar”», explican, tras una serie de reflexiones sobre la funcionalidad de los espacios públicos, el objetivo de este programa experimental de uso temporal de solares en desuso inicialmente ensayado en el casco histórico zaragozano. Desarrollado principalmente en los años 2009 y 2010, y de modo menos decidido en los años posteriores, el programa ha conseguido añadir 50.000 m^2 de espacio público a la ciudad. Los autores señalan que «*el carácter temporal permite a las propuestas la asunción de riesgos y cierto margen de error, en que el fracaso, más allá de sus significaciones negativas, puede ser entendido como una posibilidad de ajuste y reacción*» y que «*en todas las intervenciones se establecieron procesos de participación ciudadana*». Concluyen que «*el refuerzo del sentido de lo común, y por tanto del espacio público, es básico para construir una sociedad cohesionada*».

Julio Rodríguez titula su **Observatorio Inmobiliario** de este número «2014. Mercado de vivienda: *entre el final de la recesión y una débil recuperación*». El mercado de vivienda volvió a presentar en España en 2013 descensos significativos de las ventas y nuevos descensos de precios, pero fueron «*bastante más moderados al final del año que en el primer semestre*». «*La importante presencia de inversores extranjeros y el que el descenso de las hipotecas superase a la caída de las ventas de viviendas fueron aspectos destacados de dicho mercado en 2013, junto al intenso descenso de las viviendas iniciadas*». Aumentaron las ventas de viviendas situadas en zonas turísticas, mientras que en el norte e interior hubo descensos relevantes. La política de vivienda, con los dos ejes de rehabilitación y fomento del alquiler que vertebran el nuevo Plan estatal 2013-2016, «*pasaría a situarse en el primer plano en el caso de conseguirse una recuperación significativa de la economía*».

La sección de **Experiencias** se ocupa en este monográfico de distintos casos de regeneración y renovación urbanas en Europa y España. «*Ekostaden: un proyecto de regeneración urbana en el barrio de Augustenborg, Malmö*», es el título del trabajo que firma Eduardo de Santiago. Esta importante ciudad sueca, duramente castigada por la crisis en los años 80 y 90, se ha recuperado en parte «*gracias a su total reinvención como paradigma de ciudad postindustrial y sostenible mediante su apuesta por las actividades intensivas en conocimiento (universidad, nuevas tecnologías, etc.) y a serie de proyectos emblemáticos con una importante proyección internacional*», entre

ellos el aquí comentado. El barrio de Augustenborg está en la periferia sur de la ciudad, tiene 32 ha y 1.800 viviendas (densidad media de 56,2 viv/ha), de las cuales 1.600 son de alquiler público, propiedad de la Sociedad Municipal de Vivienda. El desempleo y el traslado de la población hacia otras zonas de la ciudad generaron un importante número de viviendas vacías y abandonadas, la progresiva degradación del espacio público, la aparición de problemas de inseguridad, etc. El proyecto de regeneración, en cuyo formulación y desarrollo ha habido una importante participación ciudadana, ha invertido la espiral de degradación y convertido en atractiva la zona para residentes de otras áreas de Malmö, lo que se ha traducido en un incremento de la población.

Francisco Javier González & Paul Stouten explican el proyecto de regeneración urbana de Poptahof, Delft. Es un barrio de 2.800 habitantes de 30 nacionalidades diferentes y 1.300 viviendas, organizadas en grandes bloques de 11 plantas, combinados con bloques más bajos de 4 plantas y edificios de 2 alturas con viviendas en hilera, con los problemas característicos de este tipo de periferias urbanas: viviendas por debajo del estándar actual (especialmente en lo que se refiere al tamaño), mal estado de conservación y degradación del espacio público del barrio. La estrategia de regeneración diseñada en el *Masterplan* se basa en la recuperación del parque central y la recomposición de la estructura urbana reconvirtiendo el tejido de bloque abierto en un espacio conformado por manzanas en torno a un patio abierto de acceso público desde el que se entra a las viviendas. La intervención ha cosechado varios premios y —lo que es más importante— ha mejorado sustancialmente la eficiencia energética de las edificaciones existentes y tenido éxito en la comercialización de las viviendas nuevas sin desplazamiento de los vecinos originarios.

Sobre la situación en España**,** Agustín Hernández Aja, Ángela Matesanz Parellada, Carolina García Madruga & Iván Rodríguez Suárez presentan los resultados del «*Análisis de las políticas estatales y europeas de Regeneración Urbana y Rehabilitación de barrios*», desarrollado desde el Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio de la Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Madrid en el marco del convenio suscrito con el Ministerio de Fomento, a través de la Dirección General de Suelo y Políticas Urbanas. El objetivo del trabajo era determinar el marco de las políticas estatales en materia de rehabilitación de barrios y áreas urbanas, y «*realizar un diagnóstico de la cultura de intervención a partir del estudio de la evolución temporal de 20 experiencias, con el fin de comparar éstas con los objetivos de las políticas estatales*». En el trabajo aquí publicado se recogen los resultados del análisis de los planes estatales de vivienda, se explica la metodología seguida para el estudio de las 20 experiencias y se exponen dos específicas: la «Rehabilitación de los barrios de Trinidad y Perchel» de la ciudad de Málaga y la «Rehabilitación, regeneración y renovación urbana en Bilbao la Vieja, San Francisco y Zabala».

En la sección de **Documentación,** Omar Bouazza dedica en esta ocasión su **Crónica jurídica** al comentario de la importante sentencia del Tribunal Supremo 3005/2013, de 14 de mayo, que confirma la anulación de la Modificación de un Plan General que iba a afectar al paisaje cultural y natural de Numancia y derechos económicos individuales, por carecer de una justificación suficiente. Esta sentencia se inserta en una línea jurisprudencial muy consolidada sobre la necesidad de motivar las decisiones del planificador, en este caso en relación con las reservas de terrenos de posible adquisición para la creación o ampliación de patrimonios públicos de suelo. Según el Alto Tribunal, no basta con prever la reserva, sino que hay que justificar los fines a que se destinarán los terrenos.

El número concluye con las habituales secciones de Normativa Estatal y Autonómica y reseñas de libros.

Ángel Menéndez Rexach
Coordinador del número

Rafael Mata Olmo
Director de CyTET

Regeneración urbana integrada en 2014: nada nuevo bajo el sol y ¿Qué pasa con España?

Michael Parkinson CBE

Liverpool University.

RESUMEN: En 2014 los responsables políticos de muchos países se enfrentan a la cuestión de cuál es la mejor forma de ejecutar la regeneración urbana integrada en un periodo de austeridad económica y financiera. Pero no hay nada nuevo bajo el sol. Esta pregunta se ha realizado muchas veces en muchos países durante las dos últimas décadas. No obstante, ahora es muy importante en el ámbito europeo ya que las propuestas de la Comisión Europea para el periodo de programación de 2014 a 2020 subrayan su intención de hacer un mayor esfuerzo para promover los programas urbanos en el futuro. No obstante, los buenos resultados de las políticas y fondos europeos y si aportan valor añadido dependerá de la forma en que los Estados miembros los utilicen. El presente artículo explora las expectativas de éxito. Pregunta qué sabemos sobre las dificultades de ejecutar la regeneración urbana integrada ¿Cuál ha sido la experiencia en otros países? ¿Cuáles son los mensajes clave del pasado que deberían guiar a los responsables políticos en el futuro? El objetivo de este artículo es responder a las siguientes cinco preguntas ¿Qué es la regeneración urbana integrada? ¿Qué método funciona a la hora de ejecutarla? ¿Cuáles son los mensajes políticos clave para el futuro? ¿Cuáles son las repercusiones para la Comisión Europea? ¿Cuáles son las repercusiones para España?

DESCRIPTORES: Regeneración urbana integrada. Unión Europea. España.

1. Introducción

En 2014 los responsables políticos de muchos países se enfrentan a la cuestión de cuál es la mejor forma de llevar a cabo la regeneración urbana integrada en un periodo de austeridad económica y financiera. Pero no hay nada nuevo bajo el sol. Esta pregunta se ha realizado muchas veces en muchos países durante las dos últimas décadas. No obstante, ahora es muy importante en el ámbito europeo ya que las propuestas de la Comisión Europea para el periodo de programación de 2014 a 2020 subrayan su intención

Recibido: 13.01.2014
Correo electrónico: michael.parkinson@liverpool.ac.uk

de hacer un mayor esfuerzo para promover la política urbanística en el futuro. Una serie de propuestas exigirán que se utilicen, como mínimo, un 5% de los Fondos Estructurales, en desarrollo urbanístico y se hará un mayor esfuerzo para sacar provecho de la experiencia política de los últimos años. Las noticias son buenas. La Comisión ha vacilado en su apoyo a la política urbanística durante 20 años desde la iniciativa URBAN, en ocasiones presionando, en ocasiones alejándose de ese compromiso. (Parkinson, 2007). Es bueno que el equilibrio de las fuerzas políticas en Europa, en la que el Parlamento juega un papel principal, signifique que la importancia de las ciudades y la política de regeneración urbana se hayan reconocido una vez más.

No obstante, los buenos resultados de las políticas y fondos europeos y si aportan valor añadido dependerá de la forma en que los Estados miembros los utilicen. Y ya hemos estado en esta situación antes. Así que, ¿qué sabemos sobre las dificultades de ejecutar la regeneración urbana integrada? ¿Cuál ha sido la experiencia en otros países? ¿Cuáles son los mensajes clave del pasado que deberían guiar a los responsables políticos en el futuro? El objetivo de este artículo es responder a estas preguntas. Intentará dar respuesta a cinco preguntas:

- ¿Qué es la regeneración urbana integrada?
- ¿Qué método funciona a la hora de ejecutarla?
- ¿Cuáles son los mensajes políticos clave para el futuro?
- ¿Cuáles son las repercusiones para la Comisión Europea?
- ¿Cuáles son las repercusiones para España?

2. ¿Qué es la regeneración urbana integrada?

Las políticas urbanas nacionales han existido de distintas formas en muchos países desde la década de 1970. No obstante, su alcance, naturaleza y recursos se han ampliado enormemente a medida que los distintos gobiernos han dado diferentes respuestas a un conjunto de preguntas recurrentes sobre las políticas en las ciudades (Parkinson, 1996). Entre dichas preguntas se encuentran las siguientes:

- ¿Cuál es el objetivo de las políticas urbanas: los problemas de la ciudad interior o las oportunidades urbanas de mayor alcance?
- Las políticas ¿deberían centrarse en factores económicos, sociales, físicos o medioambientales, o en una combinación de los cuatro?
- Las necesidades sociales u oportunidades económicas ¿determinan las prioridades y el flujo de los recursos nacionales hacia las ciudades?
- La competencia y las asociaciones ¿son formas de reforzar o excluir mutuamente la ejecución de las políticas urbanas?
- ¿Cuál es la mejor combinación de intervención pública, privada y de la comunidad?
- ¿Cuál es el mejor método de ejecutar las políticas urbanas: los cambios estructurales o los procesos de mejora?
- ¿Cuál es el equilibrio adecuado de facultades y recursos entre el gobierno nacional y local?
- ¿Cuál es el mejor ámbito espacial para abordar las cuestiones urbanas: vecindario, ciudad, ciudad-región o región?
- ¿Cuál es la mejor combinación de iniciativas de política especial y programas principales?
- ¿Cómo puede el gobierno crear un método integrado para las ciudades?

Los diversos gobiernos en toda Europa han dado diversas respuestas en diversas ocasiones. En ciertos momentos, el objetivo de la política se ha definido de forma limitada, por ejemplo, determinados grupos sociales o zonas limitadas «excluidas» dentro de las ciudades. Pero también se ha reconocido que la dificultad es más generalizada y que afecta a muchos grupos que no están confinados en determinadas zonas de las ciudades. En otros momentos, una visión patológica del «problema del centro» ha puesto de relieve las deficiencias individuales de los residentes urbanos. En otras ocasiones, la política ha reconocido de forma más clara las causas estructurales de su exclusión. En ocasiones, la existencia de la necesidad se ha considerado suficiente para justificar una respuesta de la política. En otros momentos, el potencial económico se ha utilizado como justificación para el gasto público. En ocasiones se ha asumido que una única entidad (las autoridades locales, el gobierno nacional, el sector público, el sector privado) podría abordar el problema. En otras se ha reconocido más claramente la necesidad de asociarse. En ocasiones, se ha asumido que las ciudades preocupan a un único organismo gubernamental y en otras se ha reconocido la importancia de otros organismos. En momentos clave se ha dado un papel destacado a la «comunidad» y en otros ha tenido que quedar relegada a un segundo plano. (Parkinson, 1996).

2.1. ¿Qué es la regeneración urbana?

No es fácil definir el concepto de regeneración (PARKINSON, 1996). El término ha sido utilizado de diversas formas, y ha tenido diversos significados para diversas personas en momentos diferentes. En ocasiones se ha definido como *aportaciones* normativas, los recursos invertidos en el proceso de regeneración: dinero, tiempo, personas. En ocasiones se ha definido como los *resultados* de la inversión: viviendas construidas, programas de formación ofrecidos, empleos creados, carreteras construidas y terrenos recuperados. En otras ocasiones se ha definido como los *efectos* de dicha inversión: las mejoras o los cambios económicos, sociales y medioambientales que esa inversión ha provocado en la zona urbana. En ocasiones se ha interpretado como el proceso de maximizar la contribución de diferentes interlocutores, como la comunidad o los sectores privados, a la regeneración.

En la regeneración participan muchos actores diferentes en muchas áreas de la política y tiene lugar en diferentes ámbitos espaciales. Puede ser improvisada o cuidadosamente planificada. Puede ser generada por el mercado o financiada públicamente. Puede estar dirigida al sector público, al privado o a la comunidad o a una combinación de los mismos que actúan de forma conjunta. La regeneración describió proyectos emblemáticos de prestigio internacional así como pequeños programas de auto-ayuda centrados en la comunidad. Incluye diversos programas económicos, físicos o sociales desde la creación de pequeñas empresas o programas educativos y formativos, hasta proyectos de infraestructuras físicos relevantes o mejoras medioambientales, o la reducción de la delincuencia, o la mejora de las viviendas y la prestación de servicios a la comunidad. La regeneración puede tener lugar en diversos ámbitos espaciales, en el ámbito nacional, regional, de la ciudad o de los vecindarios. Puede tener como objetivo a varios grupos: la juventud, las minorías étnicas, los desempleados de larga duración, los discapacitados y grupos de tenencia de viviendas. (PARKINSON, 1996)

2.2. Cambios en la definición de regeneración

La regeneración surgió como una respuesta al cambio económico en Europa. ROBERTS & SYKES'S (2000) la definen como:

> «Visión y acción global e integrada que conduce a la resolución de los problemas urbanos y que tiene por objeto lograr una mejora duradera de la situación económica, física, social y medioambiental de una zona que ha sido objeto de cambio» (*op cit:* 22).

Las interpretaciones anteriores de regeneración se referían únicamente a la ejecución de regeneración física en lugar de a resultados de mayor alcance. No obstante, con el tiempo, el concepto de regeneración se ha ampliado.

Como reflejo de los cambios más amplios en la economía y la creciente importancia de las capacidades, las definiciones más recientes de regeneración tienden a centrarse tanto en las personas como en los lugares. Por ejemplo, el Ministerio de Comunidades y Gobierno Local del Reino Unido describió los objetivos de la regeneración como:

- La consecución de cambios a largo plazo en una zona localizada;
- La mejora del rendimiento económico;
- Hacer que los lugares sean más atractivos para los residentes y las empresas;
- Romper los ciclos de pobreza;
- Permitir que todos puedan aprovecharse de las oportunidades económicas; y
- Promover el desarrollo sostenible y una mayor igualdad. (CLG, 2009).

2.3. ¿Cuáles son los principios claves de la RUI (regeneración urbana integrada)?

Existe un consenso cada vez mayor sobre cuáles son los elementos clave de una estrategia de regeneración urbana integrada (PARKINSON, 1996). En el mejor de los casos dicha estrategia:

Visión y Estrategia

- contará con una visión y estrategia claramente articuladas;
- especificará la forma en que sus mecanismos y recursos seleccionados ayudarán a conseguir su visión a largo plazo.

Prioridades

- identificará e integrará de forma clara, las diversas prioridades económicas, medioambientales y sociales de la estrategia de regeneración.

Objetivo

- identificará a los beneficiarios objetivo de la estrategia y las formas en las que estos se beneficiarán de la misma.

Recursos

- identificará el nivel de recursos públicos, privados y de la comunidad que se comprometerán durante periodos de tiempo específicos;
- identificará los principios por los cuales se asignarán los recursos públicos, por ejemplo, necesidad social frente a oportunidad económica.

Integración de Políticas y Participantes

- especificará la función y la contribución que los interlocutores públicos, privados y de la comunidad realizarán con respecto a la regeneración.
- integrará las políticas, actividades y recursos de dichos interlocutores en una estrategia integral;
- vinculará las políticas de regeneración explícitas con programas generales de mayor alcance en materia de vivienda, educación, salud y financiación local que constituyen la estrategia urbana implícita.

Objetivos espaciales

- especificará los objetivos espaciales de la estrategia: nacional, regional, de la ciudad o de la vecindad;
- integrará las políticas de los interlocutores en diferentes ámbitos espaciales: instituciones europeas, gobiernos nacionales, autoridades regionales y locales, agrupaciones de vecinos.

Periodos

- establecerá un compromiso a largo plazo adecuado a la naturaleza de las dificultades urbanas;
- especificará la relación entre objetivos a corto, medio y largo plazo;
- especificará una estrategia de salida y de sucesión para garantizar que la política sea sostenible.

Seguimiento y evaluación

- establecerá condiciones básicas en términos económicos, sociales y físicos antes de la intervención política para permitir una evaluación de los cambios a lo largo del tiempo;
- tendrá resultados claros identificables y mensurables;
- contará con hitos de evolución acordados;
- controlará los resultados de la estrategia y evaluará sus repercusiones.

Sin embargo, estos objetivos de regeneración son muy típicos, ideales y ambiciosos. En el siguiente apartado revisaremos las pruebas del grado de éxito con que los diferentes países de Europa han llevado a cabo la regeneración en la práctica.

3. ¿Qué funciona en la regeneración urbana integrada y en el desarrollo urbano?

En mi trabajo en ciudades y países europeos establecí algunos factores de éxito claves de la política urbana y de la regeneración urbana. (Parkinson, 2007). Por ejemplo, en términos de desarrollo urbano definido de forma más amplia, en lugar de regeneración urbana de forma más específica, identifiqué los siguientes factores críticos.

Las políticas nacionales son cruciales para el éxito

El primer punto es que la política nacional y regional reviste una especial relevancia en el rendimiento de las ciudades. Muchos gobiernos nacionales se interesan por las ciudades, y las dotan de recursos y de facultades. El modelo difiere según el país. Francia, los Países Bajos y Finlandia cuentan con estrategias nacionales potentes y coherentes con respecto a las ciudades. En España y Alemania, el gobierno nacional no ha tenido tanta importancia y sí la han tenido las políticas de los gobiernos regionales. No obstante, el hecho es que los niveles superiores del gobierno se han dado cuenta de la necesidad de centrar su atención en las ciudades y están invirtiendo en ellas.

El sector público es crucial para el éxito

Un segundo mensaje generalizado es que la inversión y participación del sector público ha sido crucial para el éxito a largo plazo de la mayoría de las ciudades de más éxito. En Francia, el estado ha descentralizado muchas instituciones de lo cual Lyon, por ejemplo, se ha beneficiado. Ha realizado una fuerte inver-

sión en infraestructuras de transporte. Respaldó los polos de competitividad. En Finlandia, la política del gobierno nacional fue crucial en el renacimiento extraordinario de Helsinki, que pasó de ser un caso perdido en términos económicos a convertirse en una de las ciudades europeas de mayor éxito en los quince años desde principio de la década de los 1990 y hasta la actualidad. El gobierno del estado de Baviera tuvo una enorme importancia realizando la inversión en infraestructuras y capital humano que ha apuntalado el renacimiento del ave fénix a partir de las cenizas de Munich desde la Segunda Guerra Mundial. Los diferentes gobiernos de los Países Bajos también han invertido enormemente en las ciudades principales. El sector privado es esencial para fomentar la competitividad. No obstante, la experiencia europea es que el sector público debe facilitar la inversión básica y asumir el riesgo inicial, a lo que el sector privado en ocasiones es reacio.

La competitividad económica y la cohesión social son complementarias no contradictorias

Un tercer mensaje general es que en todas las ciudades y países existe una preocupación por equilibrar la competitividad económica con la cohesión social; en otras palabras, garantizar que los beneficios del éxito no solo llegan a los que ya son privilegiados. Muchos líderes no los ven como objetivos mutuamente excluyentes, sino que se refuerzan mutuamente. El caso de Helsinki es especialmente revelador. Después del colapso de su economía tradicional a principios de la década de los 90, el gobierno nacional y los dirigentes de la ciudad trazaron una estrategia nueva basada en las tecnologías de la información con un alto nivel añadido. No obstante, una parte crucial de dicha estrategia consistió en continuar invirtiendo en su estado de bienestar, especialmente en la educación. El estado de bienestar se vio prácticamente como el primer pilar de su estrategia de competitividad. Y el gobierno nacional no recortó la inversión en educación durante la crisis de la década de los 90 sino que vio en ella una posible solución y no la causa de la crisis.

El equilibrio entre el Gobierno nacional y las ciudades es crucial

Un cuarto mensaje general es que las relaciones entre los diferentes niveles del gobierno son cruciales. Aunque la posición es diferente según el país, hay tres características notables. La primera tendencia consiste en descentralizar facultades del gobierno nacional al gobierno regional y local. La segunda consiste en fomentar relaciones entre el gobierno nacional y local que se basen en objetivos más contractuales en lugar de en objetivos más específicos. La tercera es que, normalmente, las ciudades con éxito tienen facultades y recursos financieros significativos.

Cuestiones de liderazgo

Un quinto mensaje general trata sobre la importancia del liderazgo. Mi trabajo en ciudades europeas resaltó el papel crucial que los líderes desempeñan en fomentar la competitividad de la ciudad. Pero el liderazgo tiene diversas formas. Con frecuencia, se trata tanto de los individuos como de sus organizaciones. Empresarios, líderes universitarios y alcaldes se encuentran entre los actores principales.

Son más importantes las actitudes que los instrumentos

Hay un mensaje de mayor envergadura sobre el éxito económico y las raíces institucionales del mismo. Las ciudades con éxito han alcanzado dicho éxito de diversas formas. Ciertamente, no hay un instrumento único que explique su rendimiento. El mensaje clave es que son sus actitudes emprendedoras, en lugar de instrumentos específicos, las que marcan la diferencia. Eso es lo que tienen en común las ciudades con éxito.

El largo plazo es crucial

La experiencia europea señala además, que el éxito urbano es un proceso y un objetivo a largo plazo. La inversión tangible e intangible en infraestructuras y las relaciones entre las instituciones y los individuos tienen que alimentarse a largo plazo. No se puede esperar que el éxito sea inmediato. La longevidad de las relaciones institucionales es crucial para su éxito.

Más allá del renacimiento hacia la competitividad

Las estrategias contrastadas de Helsinki y Barcelona en los últimos años ponen de relieve otra cuestión importante acerca de la regeneración y la competitividad. En la década de los 1990, la estrategia de Barcelona consistió, en esencia, en la regeneración urbana. Se centró en infraestructuras, el entorno físico, el centro

de la ciudad, la costa, proyectos de prestigio como las Olimpiadas y el turismo urbano. Esta estrategia tuvo un éxito enorme. No obstante, en los últimos años Barcelona ha reconocido los límites de dicha estrategia que la dejó con un PIB relativamente bajo y unas relaciones laborales limitadas entre la ciudad y las universidades. Ha adoptado una estrategia diferente a fin de incrementar la competitividad de la ciudad, centrándose en el sector quinario, fomentando la innovación e intentando que las universidades participen en el futuro de la ciudad. Esta estrategia con un alto valor añadido ha sido la que Helsinki ha adoptado con buenos resultados centrándose en las universidades, en la innovación y en las redes sociales y en la que se ha apoyado su espectacular renacimiento económico.

Trabajar a una escala mayor

La experiencia de muchas ciudades subraya además la necesidad de las ciudades de trabajar con fronteras más amplias, que reflejen de forma más precisa la economía real de la región en la que está la ciudad en lugar de las fronteras administrativas más limitadas de la ciudad municipal. Esto se refleja de forma evidente en Helsinki, por ejemplo, que ha formado un amplio organismo metropolitano para ejecutar la innovación, en Lyon que ha dotado al organismo del «Grand Lyon» con la responsabilidad de la ejecución económica, en Barcelona que ha introducido una planificación estratégica que incluye el área metropolitana y en Munich donde la región ha tenido un papel fundamental en fomentar la creación de redes entre las universidades, el sector privado y la ciudad de Munich más allá de los estrechas fronteras de la ciudad.

El talento y la calidad del lugar son más importantes para los emplazamientos de éxito que los incentivos financieros

La experiencia de las diferentes ciudades reforzó además la importancia de la calidad del lugar como un rasgo de la competitividad económica, aunque resulte difícil medir de forma precisa sus repercusiones. Munich cuenta con ventajas de ubicación, lo que ayuda a atraer mano de obra cualificada y con talento. Lyon ha realizado un enorme esfuerzo con muy buenos resultados para dinamizar el centro de la ciudad y, en particular, desarrollar su estrategia de iluminación y el festival de la luz para atraer a los turistas, pero también a los inversores comerciales y a los empresarios. Y de Lyon proviene el mensaje más potente de calidad de un lugar como medio de retener a empresas y a empleados potencialmente móviles y respaldar su estrategia de grupo, en lugar de conceder incentivos financieros para las empresas que tuvieron una relevancia mucho menos significativa.

3.1. Regeneración urbana integrada: factores críticos para su éxito

Modelos diferentes y cambiantes

La regeneración urbana integrada es un objetivo en constante movimiento. Muchos países han utilizado iniciativas específicas durante las dos décadas anteriores. No obstante, como se indica en el listado a continuación estas no se persiguen a largo plazo durante el tiempo suficiente para hacer que tengan buenos resultados. Por ejemplo, ninguna de las iniciativas que se mencionan a continuación (muchas de las cuales tuvieron cierto éxito) existen en la actualidad: City Challenge, SRB, NDC, UDCS, LSP, URC, CDC-Reino Unido; Contrat de Ville-Francia; Kvarterloft-Dinamarca; Area based Partnership-Irlanda; URBAN-Europa.

¿Cuáles son los principios claves que sustentan la RIU?

La RUI tiene los siguientes objetivos:

- Mejorar la integración de la política vertical entre los gobiernos nacionales, regionales y locales.
- Mejorar la integración de la política horizontal entre los sectores públicos, privados y de la comunidad.
- Vincular los programas gubernamentales generales a programas urbanos territoriales.
- Vincular los objetivos económicos, sociales y medioambientales.
- Crear nuevos mecanismos de ejecución para lograr resultados sobre el terreno.
- Hacer que más interlocutores participen.

Existen voces que están en contra de este principio. Algunos afirman que: La RUI traslada los problemas de una zona a otra; no todas las personas excluidas viven en la zona en cuestión; la RUI crea una cultura de dependencia en la zona; la RUI discrimina con respecto a otras zonas; la solución a los problemas no es solo de la zona en concreto; los programas generales y los recursos tienen más importancia que los programas de urbanismo especiales.

Sin embargo, otras voces afirman que centrarse en una regeneración integrada teniendo en cuenta el lugar es adecuado porque: el lugar importa, la RUI puede abordar los fallos del mercado; puede incrementar el capital y la capacidad en la zona y en la comunidad; puede vincular el área excluida a una zona económica de mayor tamaño; puede integrar más fácilmente todos los niveles de políticas, la RUI puede tener una mayor repercusión porque está concentrada, tiene objetivos, es visible y está limitada en el tiempo. En mi opinión los segundos argumentos son más convincentes que los primeros. (PARKINSON, 1998).

¿Cuáles son los factores críticos para el éxito de la RIU?: la experiencia europea

Anteriormente afirmaba que la RUI tiene unos objetivos muy ambiciosos. La experiencia europea nos demuestra que es más fácil definir que ejecutar. Entre las dificultades políticas y de las políticas se encuentran las siguientes:

- generar apoyo político para el principio de la RUI y las iniciativas centradas en la zona;
- generar recursos institucionales y financieros a largo plazo para ellos;
- integrar las prioridades, políticas y programas de los organismos del gobierno central y local;
- adaptar las prioridades de los programas generales y de los organismos a las zonas excluidas;
- hacer que el sector privado participe en las decisiones políticas importantes y en la aplicación de las mismas;
- otorgar facultades a las comunidades;
- conseguir transparencia y responsabilidad para los mecanismos de asociación.

El grado de evolución alcanzado en diferentes países se ha visto afectado por diversos factores, como:

- el marco institucional nacional, especialmente los niveles de centralismo;
- la capacidad, contribución y compromiso de los sectores público, privado y de la comunidad;
- la naturaleza de las relaciones laborales entre los diferentes sectores;
- el equilibrio de poder entre los gobiernos centrales, regionales y locales;
- el nivel de asociación laboral entre los sectores público y privado;
- el grado de integración entre las estrategias económicas, sociales y físicas;
- el grado de respaldo político básico hacia el principio;
- el grado de trabajo entre los organismos gubernamentales.

Conseguir el apoyo político interdepartamental

La RUI exige que la colaboración de los organismos y que los recursos se adapten a las comunidades excluidas. Estos objetivos no se han alcanzado fácilmente. La especialización funcional y los propios intereses políticos de los organismos han demostrado ser difíciles de romper en todas partes. Todos los gobiernos nacionales han reconocido la necesidad de centrarse en esta cuestión de forma explícita y han creado grupos de trabajo con distintos organismos de políticos y funcionarios. En general, lo más útil es recibir apoyo a nivel parlamentario o desde la oficina del Primer Ministro. No obstante, la dificultad en todos los países consiste en conseguir un compromiso constante por parte de los organismos y un cambio en las actitudes, las prioridades y el comportamiento.

Se ha avanzado en muchas de esas áreas. No obstante, en todas ellas queda mucho por hacer antes de que se superen esas dificultades institucionales. No es fácil resolver esas dificultades administrativas y políticas y hay que ser conscientes de que se trata de un proceso continuo. En muchos países y ciudades europeas garantizar apoyo financiero y político a largo plazo para iniciativas especiales, lograr que los distintos organismos colaboren, adaptar programas y recursos principales, conseguir el equilibrio adecuado entre iniciativas territoriales y respuestas estratégicas a nivel de aglomeración urbana, alentar a las partes, animar a que el sector privado participe y dotar de facultades a las comunidades son ambiciosos objetivos en materia de política urbana. Pero se está demostrando que no es fácil alcanzarlos. España no está sola ante las dificultades a las que se enfrenta.

¿Qué funciona en Europa?

Hay pruebas fehacientes en la anterior década y en muchos países diferentes que demuestran que es más fácil conseguir la RUI si existe:

- apoyo del gobierno nacional para la RUI;
- un líder político local comprometido;
- una autoridad local bien gestionada;

- un buen equipo ejecutivo;
- una buena gestión del rendimiento;
- tiempo para que la iniciativa se desarrolle.

¿Qué ha funcionado para la iniciativa URBAN?

URBAN fue el ejemplo más significativo de RUI adoptado en Europa. Se ha abandonado en los actuales Fondos Estructurales, pero en esencia, se está recreando mediante los cambios propuestos a dichos fondos ¿Cuál fue la experiencia de la iniciativa URBAN? Tuvo mejores resultados cuando:

- combinó los programas existentes;
- hubo sinergias entre los proyectos individuales;
- la comunidad la gestionó y la ejecutó;
- tuvo sistemas de gestión integrados y sencillos;
- hubo cooperación entre los interlocutores;
- contó con un sólido liderazgo administrativo y político.

Pero URBAN no funcionó donde:

- la comunidad local no se comprometió lo suficiente;
- los procedimientos y la documentación se complicaron demasiado;
- el sector privado no participó ni se comprometió.

El balance: ¿Cuáles han sido los factores más importantes para el éxito?

Para que la RUI tenga buenos resultados hace falta:

- un líder visionario en la ciudad, asociaciones eficientes y un método estratégico para la regeneración urbana;
- un compromiso seguro de gasto institucional generalizado para la regeneración de los vecindarios;
- fuertes vínculos entre las estrategias económicas regionales y la regeneración de los vecindarios;
- flujos de financiación coordinados y consultas con las comunidades;
- un fuerte liderazgo nacional en materia de regeneración urbana que garantice: la cooperación de las instituciones clave; una mayor integración política a nivel de los vecindarios, un control eficiente y la difusión de las buenas prácticas. (Parkinson, 2004).

4. ¿Y ahora qué? ¿Cuáles son las claves principales para el desarrollo urbano y la regeneración futuros?

La formulación de políticas de las ciudades no puede seguir confinándose a un solo organismo o al nivel territorial del gobierno. Los sectores público, privado y de la comunidad deben comprometerse en la formulación y ejecución de políticas con buenos resultados. Del mismo modo, no solo un ámbito gubernamental es plenamente responsable del destino de las ciudades. Es una responsabilidad compartida. Los gobiernos nacionales, los gobiernos regionales y los gobiernos locales tienen su parte de responsabilidad. Inevitablemente, la división particular de las responsabilidades es diferente según el país. No obstante, la responsabilidad es compartida. Esto pone de relieve el hecho de que los principios políticos indicados anteriormente no se aplican a un solo interlocutor o a un solo nivel del gobierno. Se aplican a las ciudades, las regiones y a los gobiernos nacionales. Diversas ciudades y países han tenido diversos niveles de éxito al aplicarlas. La dificultad consiste en que, más interlocutores y gobiernos los alcancen con éxito.

La experiencia de la década anterior ha generado un conjunto de principios comunes sobre las formas en que las políticas deberían priorizarse, diseñarse, dotarse de recursos y aplicarse. Existe un núcleo de buenas prácticas basado en las políticas y experiencias locales, nacionales y europeas en el que apoyarse. Algunos de los principios son estratégicos, otros son más operativos. Mi revisión (Parkinson, 2012a) de la experiencia de diversos lugares, políticas y proyectos en toda Europa sugiere que los principios claves de las políticas urbanas con éxito son los siguientes:

Prioridades de la política urbana

- *La política debería centrarse en la competitividad económica, la cohesión social y la sostenibilidad medioambiental para conseguir un desarrollo equilibrado.* Con frecuencia, las políticas se han centrado en unos objetivos u otros. La experiencia es que no se debe hacer así. La política debe centrarse en las oportunidades y las necesidades al mismo tiempo para que las ciudades obtengan buenos resultados.
- *Las políticas deberían reconocer que la calidad de vida y los buenos resultados econó-*

micos revisten la misma importancia cuando las personas eligen el lugar en el que quieren vivir. Esto se traduce en una preocupación tanto por el ámbito privado como en el público y por la calidad de los servicios ofrecidos frente a simplemente las oportunidades económicas que se ofrecen.

- *Las ciudades y los vecindarios deben convertirse en un lugar que se elige y en el que se establecen relaciones y no en un lugar en el que se está a la fuerza y excluyente.* El atractivo de muchas ciudades ha disminuido para personas con opciones económicas y sociales. Con frecuencia, se han convertido en lugares en los que las personas con oportunidades reales tienen que vivir. Las ciudades con éxito siguen siendo atractivas o se convierten en atractivas para una combinación de personas y comunidades más ricas desde el punto de vista económico y social.
- *Las ciudades son una fuerte importante de identidad, cultura y relaciones entre las comunidades y las culturas.* Las ciudades son algo más que mercados económicos. Pueden fomentar la integración social, el compromiso de la comunidad y el reconocimiento cultural. Esto apunta a un conjunto más amplio de objetivos de las políticas que simplemente el económico.

Mecanismos para el éxito de la política urbana

- *Las políticas para el desarrollo económico, social y medioambiental de las zonas urbanas deberían integrarse y no tratarse de forma independiente.*
- *La política urbana debe respaldar tanto a los lugares como a las personas. Las políticas que respaldan a las personas y a los lugares no deben excluirse mutuamente.* Es posible y conveniente contar con estrategias que se centren en las necesidades individuales y también en las infraestructuras sociales y físicas que hagan a las ciudades atractivas a largo plazo.
- *Las políticas urbanas deberían adoptar una estrategia integrada y reconocer los vínculos entre las políticas de vivienda, educación, transporte, seguridad, salud y bienestar en lugar de tratarlas de forma independiente.* Los problemas urbanos no se dividen en especializaciones funcionales. Es importante que las políticas no se segreguen en dichas especializaciones. Los gobiernos nacionales, regionales y locales tienen que poner solución al problema de hacer que las organizaciones sean flexibles y estén integradas.
- *Los programas y los recursos generales de los organismos gubernamentales, además de las iniciativas urbanas especiales son muy importantes para las ciudades.* Muchos gobiernos han elaborado programas de urbanismo especiales para zonas en concreto o en sectores de las políticas en concreto. Estos son importantes, pero cada vez más se reconoce que son los recursos y las políticas de los programas generales del gobierno para todos los servicios que afectan a las ciudades: vivienda, educación, transporte, seguridad social y seguridad, los que marcan la diferencia entre el éxito y el fracaso de una ciudad. Las políticas y los organismos que los ejecutan tienen que estar comprometidos con las zonas urbanas para conseguir buenos resultados.
- *Las ciudades y las políticas urbanas deben de contar con apoyo a largo plazo en lugar de con intervenciones a corto plazo.* Con frecuencia, los experimentos de las políticas urbanas están limitados por el tiempo. Sin embargo, los problemas urbanos son de largo plazo. El hecho es que las políticas tienen que contar con respaldo durante un periodo de varios años si quieren marcar una diferencia en las zonas urbanas. Afrontar los problemas urbanos es una carrera de fondo, no un *sprint*. No hay atajos.
- *Las políticas deberían compensar el liderazgo de arriba por parte del gobierno nacional con el liderazgo y el compromiso de abajo por parte de la comunidad y de los interlocutores locales.* El gobierno tiene que ofrecer liderazgo estratégico, visión y compromiso a largo plazo con el desarrollo sostenible. Pero el compromiso total de los ciudadanos y las comunidades es fundamental para que la potestad y la aplicación del desarrollo urbano sostenible consigan buenos resultados.
- *El gobierno debería suscribir acuerdos a largo plazo entre los diferentes interlocutores y niveles de gobierno, que se centre en los resultados de las políticas en lugar de en aportaciones de políticas a corto plazo.* Cada vez con mayor frecuencia los gobiernos reconocen que tienen que colaborar a largo plazo con los interlocutores. Reconocen la importancia de centrarse en los resultados de las intervenciones en lugar de controlar las contribuciones de los interlocutores locales y regionales. Cada vez con mayor frecuencia, los acuerdos contractuales en los que se aclaran y se acuerdan las responsabilidades por los resultados y las sanciones e incentivos adecuados para ellos, pero en los que los interlocutores locales tienen libertad para determinar la mejor forma de ejecutarlos son mejores que los intentos de los gobiernos

nacionales por intentar controlar a los interlocutores locales.

Comprometer a todos los interesados

- *Deberían fomentarse las asociaciones que comprometen por igual a los sectores público, privado y de la comunidad.* Las asociaciones son convenientes pero difíciles de mantener. Los distintos interlocutores cuentan con recursos distintos. Con frecuencia, los distintos interlocutores tienen intereses distintos. No obstante, las políticas con buenos resultados requieren la contribución de los gobiernos, de la comunidad y del sector privado si quieren tener éxito. Con frecuencia, esto requiere que el gobierno fomente y facilite de forma activa el compromiso de la comunidad y de los sectores privados. Concretamente, el compromiso de la «comunidad» en las políticas urbanas puede aportar tanto legitimidad como eficacia a las intervenciones del gobierno. Pero, con frecuencia, los grupos comunitarios carecen de los recursos con los que cuentan los interlocutores más potentados y de ahí que deban otorgarse facultades y apoyo a dichos interlocutores.
- *Los mecanismos de asociación que comprometen a diversas partes interesadas deben equilibrarse con la responsabilidad política democrática.* Las asociaciones pueden ejecutar muchos proyectos. Pero, normalmente los interlocutores son designados y no elegidos. No obstante, los gobiernos electos, tanto los locales como los regionales, tienen responsabilidades democráticas. La formulación de políticas tiene que garantizar que la inclusión de los interlocutores no relegue el elemento democrático de la toma de decisiones.

Conseguir el equilibrio espacial adecuado

- *Deberían fomentarse planteamientos territorial en el que zonas concretas de oportunidades o necesidades en las ciudades reciban una atención concentrada.* Hay pruebas de que la concentración prolongada de recursos y la atención a zonas definidas atentamente pueden marcar la diferencia con respecto a sus perspectivas económicas y sociales. La concentración de recursos en lugar de la realización de múltiples actividades inconexas funciona.
- *Las políticas deberían adoptar una concentración territorial amplia que vincule las dificultades sociales a las que hay que hacer frente a nivel de vecindario con la economía subregional o metropolitana de mayor envergadura, en la que a menudo se generan los problemas.* Los problemas de las zonas deprimidas no pueden solucionarse en términos de oportunidades dentro de dichas zonas. Muchos residentes tienen que acceder al empleo en zonas más amplias. Así que las políticas basadas en los vecindarios tienen que estar vinculadas a procesos económicos regionales de mayor envergadura.
- *Debería fomentarse la cooperación económica e institucional entre las zonas urbanas y regionales.* Los intereses de las ciudades y las regiones están interrelacionados. No obstante, con frecuencia, los sistemas y las instituciones dedicados a la formulación de políticas no reconocen este hecho. Tienen que fomentarse las relaciones y/o instituciones que, como mínimo, fomenten la colaboración y no el conflicto entre las ciudades y regiones.
- *Debería fomentarse la colaboración de las redes y funcional entre las ciudades y los modelos policéntricos de desarrollo.* Del mismo modo que los intereses de las ciudades y regiones son interdependientes, también lo son los intereses de las ciudades de pequeño y mediano tamaño en las regiones. Las ciudades y la región obtienen beneficios cuando los intereses de ciudades de mayor y menor tamaño se reconcilian y no cuando las ciudades de mayor tamaño dominan la formulación de las políticas y la toma de decisiones. Debería buscarse un equilibrio entre el desarrollo policéntrico equilibrado en lugar del dominio funcional del más grande. Esto exige la colaboración y la creación de redes en lugar de que las tomas de decisiones sean jerárquicas o centralizadas.

Animar las buenas prácticas, aprendizaje y capacidades políticas

- *La necesidad de aprender de la experiencia y de las buenas prácticas, tanto en el ámbito nacional como en el internacional.* Hay gran cantidad de buenas prácticas. Resulta absurdo reinventar la rueda.
- *La necesidad de evaluar las políticas con auditorías sólidas de las políticas y los lugares, puntos de referencia socioeconómicos fiables, recopilación sistemática de inteligencia y revisiones de los efectos independientes.* Cada vez con mayor frecuencia, las buenas políticas urbanas integran la valoración y la evaluación de las iniciativas de las políticas en el proceso desde el principio, por lo que es posible saber lo que ha ido bien y lo que

no ha ido bien y lo que se debería y no se debería volver a hacer en el futuro.

- *La necesidad de mejorar las habilidades y capacidades de los profesionales, políticos, interlocutores de la comunidad y el sector privado que participan en la gestión de la ciudad. En el análisis final, la calidad de las políticas depende mucho de las cualidades de los responsables políticos.* Las dificultades asociadas a la formulación de políticas que tengan buenos resultados exigen unas capacidades y aptitudes particulares. Cada vez con mayor frecuencia, los responsables políticos se dan cuenta de que dichas capacidades tienen que fomentarse de forma sistemática con profesionales de la política nuevos y que ya existían. Esto hará que se tengan que establecer nuevas relaciones entre los interlocutores en la escena urbana y posiblemente nuevos acuerdos institucionales.

5. ¿Cuál es el papel futuro de la Comisión Europea?

Ya he comentado que el compromiso político de la Comisión con respecto a la política urbanística ha sufrido altibajos durante los últimos 20 años. En estos momentos parece que de nuevo vuelve a ir en aumento. Pero la Comisión no debe cejar en su empeño. Durante los últimos 20 años la Comisión ha desempeñado un papel cada vez mayor por intentar aumentar la competitividad económica de las ciudades reduciendo al mismo tiempo la exclusión social en ellas. Su política se ha ampliado y ha profundizado para confrontar la compleja combinación de oportunidades y problemas a los que se enfrentan las diversas ciudades europeas. En concreto, durante la pasada década ha fomentado y alentado los principios de la gobernanza a varios niveles y de desarrollo económico integrado y basado en el lugar. No obstante, la UE todavía tiene que incrementar las dimensiones espaciales centradas en el lugar y territoriales de sus políticas si tiene que ejecutar sus ambiciones sociales y políticas de mayor alcance.

Europa 2020 es el contexto político crítico que señala tres objetivos claros: crecimiento inteligente, integrador y sostenible. Sus objetivos son: incrementar el empleo hasta el 75%; invertir el 3% del PIB en I+D; reducir las emisiones de gases de efecto invernadero un 20%; incrementar la proporción de personas con estudios de nivel terciario hasta el 40% y reducir en un 25% la cantidad de personas en situación de pobreza. Estos ambiciosos objetivos pueden ser o no ser realistas dado el rendimiento actual de muchas regiones. No obstante, las ciudades son puntos de apoyo potenciales para hacerlos realidad. Pero no queda claro si la política de la Comisión está todavía lo suficientemente centrada en el programa económico localizado. En concreto, que Europa 2020 no tenga un objetivo territorial lo suficientemente explícito y que no localice sus objetivos o medidas de inversión en lugares concretos. Esta cuestión se subrayó en la revisión de la Agenda Territorial 2020 en la que se afirmó que, a pesar de haber obtenido varios éxitos, la UE necesitaba: una coordinación más efectiva de las distintas políticas, agentes y mecanismos de planificación; compartir los conocimientos territoriales; formatos de gobernanza multinivel más sofisticados y mayor integración de la dimensión territorial dentro de las diversas políticas públicas a nivel local, regional, nacional y de la UE. (Parkinson, 2012b).

¿Por qué interviene y se preocupa la Comisión?

Como dejó claro la DG Regio en «Fomentar un desarrollo urbano sostenible en Europa», los fondos de la UE han respaldado de forma explícita la intervención a nivel urbano por diversos motivos (EU, 2009):

- Las ciudades y las áreas metropolitanas son el motor del crecimiento económico, y en ellas se concentra la mayor parte de los puestos de trabajo y juegan un papel clave como centros de innovación y de la economía del conocimiento.
- Se encuentran en la primera línea de batalla en la lucha por la cohesión social y la sostenibilidad medioambiental.
- Las regiones europeas se ven enormemente beneficiadas por el gran potencial que tienen las ciudades para aumentar la competitividad y el empleo.
- El desarrollo de las zonas urbanas desfavorecidas puede incrementar el potencial económico, ya que contribuye a crear un entorno más atractivo para las inversiones de las empresas.

Como afirma EUROCITIES, estas justificaciones pueden complementarse con otras tres:

- Los principales problemas de la competitividad y cohesión europeas se ganarán o se perderán en las ciudades europeas.
- Abordar estos problemas y estas cuestiones a nivel local afectará a toda la UE de forma

demostrable y tiene un claro valor añadido para la UE.
- Unirse a la inversión a nivel local puede aportar sinergias reales que tendrán efectos multiplicadores sobre la financiación y las consecuencias de los proyectos.

Pero, a pesar de este reconocimiento de la importante función de las ciudades y a pesar de su dimensión territorial implícita, el documento estratégico clave del futuro de Europa, Europa 2020 (EU, 2010) no cuenta con un objetivo territorial lo suficientemente explícito. No localiza sus objetivos o medidas de inversión en lugares concretos. Esto limitará las posibilidades de que Europa 2020 alcance sus muy ambiciosos objetivos. No obstante, las repercusiones territoriales directas de Europa 2020 se han puesto de relieve en la Agenda Territorial 2020 que se aprobó en 2011.

La AT (Agenda Territorial) 2020 es un documento fundamental en el que se indican de forma clara cuáles son los problemas territoriales y políticos que la UE debe solucionar si quiere crear una Europa con éxito. Su evaluación de los problemas territoriales a los que se enfrenta Europa y que los responsables políticos en materia de urbanismo tienen que abordar son los siguientes:

- más exposición a la globalización y cambios estructurales causados por la crisis económica global,
- aumento de la integración de la UE y la creciente interdependencia de las regiones;
- los distintos problemas demográficos y sociales a los que se enfrenta Europa, especialmente la segregación de los grupos vulnerables;
- cambio climático y riesgos medioambientales con consecuencias distintas en cada zona;
- problemas energéticos que cobran importancia y amenazan la competitividad regional;
- pérdida de patrimonio natural, paisajístico y cultural vulnerable.

Muchos de estos problemas son de naturaleza urbana.

El documento deja claro además que, a pesar de la larga historia de intervenciones por parte de la UE y a pesar de que ha tenido ciertos éxitos, todavía quedan algunos puntos débiles significativos en la formulación de políticas a nivel europeo. Se enfatizó que la política de la UE necesitaba:

- una coordinación más efectiva de distintas políticas, agentes y mecanismos de planificación, así como crear y compartir los conocimientos territoriales;

- formatos de gobernanza multinivel más sofisticados para gestionar distintos territorios funcionales y garantizar la contribución integrada de los interlocutores locales, regionales, nacionales y europeos;
- coordinación vertical y horizontal entre órganos decisorios a distintos niveles y políticas relacionadas con los sectores;
- un planteamiento más estratégico para fomentar la cohesión territorial;
- debería aceptarse un mayor reconocimiento de los diversos intereses y perspectivas de los diferentes ámbitos de gobernanza tanto en el proceso de aplicación como en el de supervisión de la estrategia Europa 2020.

En concreto, a la política de cohesión le hacía falta:

- mecanismos de refuerzo que puedan garantizar la coordinación territorial de sus intervenciones;
- mejorar la dimensión territorial de todas las fases de la actividades de programación estratégica, evaluación y supervisión;
- más programas y proyectos integrados que tengan en cuenta los territorios;
- planteamientos de financiación más integradores;
- más planteamientos experimentales para un desarrollo local integrado;
- más participación por parte de los agentes regionales y locales en el proceso de programación;
- compartir de forma más amplia las buenas prácticas.

Gobernanza multinivel y desarrollo en un territorio más amplio

La AT 2020 subrayó un importante aspecto de la política urbana que cada vez cobra mayor importancia: la creación de una gobernanza a escala de forma que los responsables políticos tomen las decisiones adecuadas para las economías urbanas funcionales y no según las fronteras administrativas del gobierno local. Las políticas urbanas del futuro se enfrentarán al cada vez más arduo problema de establecer la relación adecuada entre las zonas urbanas y sus zonas circundantes. Muchos ámbitos de gobierno en toda Europa están intentando crear una gobernanza territorial más sofisticada. Reconocen que las fronteras administrativas de las ciudades no se corresponden con las realidades económicas actuales.

Cada vez se hacen más esfuerzos por crear relaciones institucionales subregionales de forma que las ciudades y sus regiones circundantes puedan colaborar de forma más eficiente, en parte para gestionar cuestiones internas: desarrollo económico, infraestructuras físicas, capital humano, cuestiones de transporte y en parte para publicitar sus regiones externamente. No obstante, todavía hay problemas que resolver para que haya una colaboración de éxito entre las ciudades y las subregiones.

La crisis económica y financiera hace más urgente este reto político

La importancia de dichas cuestiones se ha puesto de relieve por la magnitud de los problemas económicos y financieros a los que hacen frente los gobiernos de todos los niveles en Europa a causa de la recesión global. La recesión y los problemas fiscales están influyendo de forma significativa en el futuro y en el rendimiento de las ciudades de toda Europa. En la década anterior, como resultado del alto rendimiento de las economías nacionales y la inversión considerable en recursos públicos, las ciudades de muchos países mejoraron su rendimiento económico y contribuyeron al crecimiento del bienestar económico nacional. Dichas condiciones no se darán durante los siguientes diez años. Existe el riesgo de que los problemas económicos y fiscales y de que la competencia por los escasos recursos tanto del sector privado como del público supongan un enorme problema para los muchos territorios y comunidades que ya son vulnerables desde el punto de vista económico y de que se fomente un modelo de desarrollo territorial desequilibrado en toda Europa dentro de las regiones y las ciudades.

Pero deben crearse otros que sean más adecuados a los tiempos de mayor incertidumbre. Por ejemplo, los modelos de desarrollo y las prácticas y principios políticos que florecieron durante los años del crecimiento económico tendrán que adaptarse para tener en cuenta los problemas económicos, sociales y políticos y la realidad de que hay menos recursos públicos en todos los ámbitos gubernamentales durante los próximos años. Habrá que pasar de un modelo de desarrollo basado en las subvenciones públicas a otro en el que las asociaciones público-privadas, la innovadora ingeniería económica, una mayor cantidad de reciclaje de fondos mediante mecanismos destinados a tal fin con el sector público asuman mayores riesgos pero también obtengan mayores recompensas.

La crisis financiera es importante por dos razones. En primer lugar, muchos problemas subyacentes desde el punto de vista económico y social de las ciudades, que habían permanecido ocultos por el crecimiento económico de la década anterior se han revelado y exagerado a causa de la crisis. Los problemas de exclusión social, económica y financiera han aumentado de forma drástica, especialmente entre los grupos más vulnerables; minorías éticas, inmigrantes, jóvenes desempleados, personas sin estudios. La necesidad de políticas de desarrollo urbano de éxito será incluso mayor en el futuro porque la magnitud de los problemas será mayor. Europa tendrá que hacer que sus zonas urbanas sean más competitivas y más integradoras para que florezcan en la economía global.

En segundo lugar, la falta de dinero público implicará que todos los gobiernos tendrán que hacer más con menos y tendrán que encontrar la forma más efectiva y eficiente de hacer frente a sus problemas. Las buenas prácticas sobre lo que funciona y lo que no funciona serán más significativas porque los gobiernos se mostrarán reacios a gastar sus escasos recursos económicos a menos que vean claramente que van a comportar cambios importantes. Esto será cierto en todos los ámbitos. No obstante, dadas las posibles presiones en los presupuestos de la UE, el dilema podría ser peligroso en este punto. Así que las buenas prácticas, que hubieran sido convenientes en los años de crecimiento económico, serán absolutamente necesarias en los años de austeridad.

La fluidez del debate político refuerza la importancia de estas cuestiones

Además, aunque existe acuerdo con respecto a la importancia de los principios claves del desarrollo urbano integrado indicados en *Urban Acquis*, hay un menor grado de acuerdo sobre cuál es la mejor forma de aplicar dichos principios en el futuro y sobre quién debe aplicarlos. Hay menos acuerdo sobre la función exacta que la Comisión debe desempeñar en el futuro y sobre qué prioridades en materia de políticas debería adoptar. ¿Cuál debería ser el equilibrio justo entre competitividad, cohesión y sostenibilidad? ¿Cómo podrían las políticas fomentar la innovación, la flexibilidad y la asunción de riesgos? ¿Cuáles son las ventajas

de las iniciativas generales frente a las específicas? ¿Cuál debería ser el equilibrio justo de políticas entre oportunidades económicas o necesidades sociales? ¿En qué ámbitos espaciales deberían centrarse las políticas: el vecindario, la ciudad o la economía funcional y la región de la ciudad más amplias? ¿Cuál es la mejor manera de que las diversas direcciones generales se integren a nivel urbano para maximizar sus repercusiones?

Muchos de estos dilemas en materia de políticas se enumeraron en la conferencia de la DG Regio «*20 años de apoyo al desarrollo urbano en Europa*». Por ejemplo, DG Regio identificó los siguientes éxitos que se han conseguido al integrar las cuestiones urbanísticas que han tenido lugar en el periodo de 2006 a 2013:

- La UE ha obtenido buenos resultados en la difusión y apertura del desarrollo urbano integrado dentro de los programas de Políticas de Cohesión en toda Europa. La mitad de dichos programas incluían una dimensión urbana.
- Hubo un incremento significativo de recursos para el desarrollo urbano que pasó de 750 millones de euros en el periodo de 2000 a 2006 a 10 mil millones de euros en el periodo de 2007 a 2013.
- La introducción de Jesicca representó un cambio muy importante en el ámbito filosófico y estratégico, pasando de simplemente conceder ayudas a realizar estrategias de inversión pública, reciclado y a compartir los riesgos y las recompensas.

No obstante, DG Regio identificó también los siguientes puntos débiles:

- Las ciudades deberían participar de forma más activa en la elaboración y la gestión de los Programas Operativos. Había una necesidad de mejorar los mecanismos de gobernanza para que las ciudades fueran interlocutores de pleno derecho.
- Un principio clave de la iniciativa URBAN (participación a nivel local) se había perdido en parte a causa de la integración en el periodo de 2007 a 2013.
- Existió el riesgo de que los gobiernos volvieran a aplicar opciones políticas más sencillas basadas en los planteamientos sectoriales porque los programas integrados consumían tiempo y recursos.
- Hubo una pérdida de innovación y experimentación con la pérdida de URBAN y sus proyectos experimentales de organizaciones de base.

El balance de las Comisiones y la regeneración urbana

Teniendo en cuenta dichas cuestiones, resulta positivo que la Comisión parezca haber vuelto a tener apetito por reforzar la dimensión urbana de sus políticas. Pero, teniendo en cuenta también las limitaciones estructurales de la regeneración urbana integrada, la Comisión tiene que desarrollar todavía más el liderazgo y proporcionar mayor claridad y recursos en este ámbito. Debería hacer más por garantizar que el potencial económico de las ciudades de segundo nivel se reconoce en sus estrategias. Las regiones de las ciudades son fundamentales para la ejecución de sus objetivos estratégicos identificados en Europa 2020. En el futuro, deberá tomarse más en serio a las regiones de las ciudades, y a los líderes de las mismas. La política de la Comisión en materia de ciudades ha variado mucho en los últimos años y la importancia del programa económico localizado ha fluctuado bastante. En los últimos años, las cuestiones han perdido importancia en el programa de la Comisión y deberían volver a imponerse. La Comisión debería hacer más por garantizar que la contribución económica de las ciudades se reconoce en sus estrategias. El efecto territorial de todas las políticas de la Comisión, y no solo las de DG Regio, debería ser más explícito. Las políticas sectoriales de la Comisión deberían estar mejor integradas. La revisión propuesta de los Fondos Estructurales debería alentar este proceso. Resulta crucial que se aplique el planteamiento propuesto de Inversión Territorial Integrada y la propuesta de que, como mínimo el 5% de los fondos, deberían centrarse en las zonas urbanas.

No obstante, el problema fundamental reside en garantizar que no solo los recursos objetivos explícitos, sino que la totalidad de la financiación de la Comisión ayude a las ciudades de una forma más coherente de lo que lo ha hecho hasta este momento. En un periodo de austeridad, es fundamental que la Comisión reconozca la importancia de dichas ciudades. En primer lugar, no debería retroceder a políticas que consistan en concentrarse únicamente en zonas deprimidas desde el punto de vista social, sino que debería centrarse de forma más amplia en programas económicos localizados. En segundo lugar, no debería centrarse únicamente en una cantidad limitada de territorios que ya han tenido buenos resultados, sino que debería realizar mayores inversiones que sean una fuente de prosperidad económica a largo plazo a más lugares, más países y, por lo tanto, a Europa.

6. ¿Está preparada España para alcanzar los retos de la RUI?

En mi opinión, España tendrá que enfrentarse a una serie de problemas institucionales y políticos si quiere adoptar los principios de regeneración urbana integrada que he identificado en este artículo. (Parkinson, 2012b). En resumen, son los siguientes:

Tradicionalmente, el país ha estado muy centralizado desde el punto de vista político, a pesar de que experimentó una descentralización parcial pero incompleta. La jerarquía urbana está dominada por Madrid. Muchas políticas nacionales parecen favorecer a la capital en detrimento de las otras ciudades.

El gobierno nacional está relativamente fragmentado y la integración entre los organismos gubernamentales y las políticas nacionales es limitada. El estado nacional tiene una capacidad limitada de promover el liderazgo en cuestiones urbanas, ya que gran parte de la responsabilidad recae en las regiones. No obstante, aún tiene una función importante. En primer lugar, influye en la distribución de las responsabilidades a través de la legislación. En segundo lugar, juega un papel fundamental en la financiación de una gran variedad de actividades de fomento económico a nivel local, metropolitano y regional. Además, es el responsable de crear y gestionar las comunicaciones e infraestructuras en el ámbito del transporte. También cuenta con ingentes recursos sobre los que puede decidir invertir en las ciudades o no.

Como hay pocas políticas urbanas nacionales explícitas, pero solo unos pocos programas y generalmente están orientados a ciertos sectores, no existen estructuras u organismos administrativos y técnicos a nivel del gobierno nacional responsables de las zonas urbanas. España tiene una situación muy diferente de países como el Reino Unido, Francia, los Países Bajos o incluso Italia. En la última década, los ministerios principales, que han desempeñado funciones en las «políticas urbanas» han sido los siguientes: el Ministerio de Obras Públicas, el Ministerio de Vivienda, el Ministerio de Política Territorial y el Ministerio de Economía y Finanzas.

El planteamiento enormemente descentralizado de España en el ámbito de la administración territorial también se refleja en la concentración de gasto subnacional a nivel del gobierno nacional. Las Comunidades Autónomas son responsables de casi el triple de los gastos de los gobiernos locales. Las regiones han heredado muchas facultades y recursos. En primer lugar, poseen facultades legislativas. En segundo lugar, cuentan con responsabilidades exclusivas en muchos ámbitos de la política como el turismo, la planificación urbanística, la vivienda y los servicios sociales. En tercer lugar, comparten responsabilidades con el Estado en la administración y organización de su territorio y pueden establecer, abolir, modificar o unir municipios o decidir formas de cooperación entre ellos, el medio ambiente, la educación, la investigación, la salud, el fomento económico, las obras públicas y las infraestructuras. En cuarto lugar, poseen importantes recursos, que provienen en gran medida de sus propios ingresos fiscales que comparten con el gobierno nacional.

No obstante, a las autoridades locales y a las ciudades no se les han concedido facultades y recursos similares y muchas siguen siendo débiles y con pocas capacidades. Dado que el debate político en España se ha centrado en crear regiones de éxito, no se ha prestado mucha atención sobre la forma de crear autoridades locales de éxito ni a la colaboración entre las autoridades locales en el ámbito de las ciudades de las regiones. Cada vez hay un mayor liderazgo en el ámbito regional, pero sin los mecanismos institucionales necesarios para la coordinación entre los gobiernos nacional y regional.

La cultura de la política del antiguo estado centralizado se ha transferido al nivel regional, reproduciendo gran parte de las inercias, actitudes, organización y cultura política de la administración nacional, creando un alto nivel de fragmentación institucional. Esto explica en parte por qué la descentralización de la toma de decisiones no ha tenido los resultados positivos que se esperaban. Dicha fragmentación queda clara en la relación entre el Gobierno Central, las Comunidades Autónomas y los Municipios y ha creado en el sistema un alto grado de complejidad, lentitud y debilidad.

España mantiene algunos valores culturales de un país rural lo que supone un problema para el desarrollo urbano integrado. Parece que falta la confianza política necesaria entre los diferentes niveles de gobierno.

¿Entonces cuál es el futuro?

Mi interpretación de los debates actuales sobre los programas y fondos de la UE en España me ha llevado a sacar las siguientes con-

clusiones. El proceso de toma de decisiones en España sobre los Fondos Estructurales está todavía muy centralizado. Tanto los planteamientos territoriales como sectoriales a los Fondos Estructurales podrían verse favorecidos en el futuro. Las preocupaciones sobre los recursos y la administración lideran el debate, en lugar de una visión o estrategia claras sobre la forma de utilizar los Fondos Europeos para mejorar las ciudades españolas a través de una formulación de políticas más integradora. Existe una gran preocupación sobre el hecho de que las regiones podrían tener un papel más visible en los debates y planificación futuros de los Fondos Estructurales, pero no las ciudades. Las ciudades están frustradas por su incapacidad de participar o influir en las decisiones sobre cómo se conformarán y aplicarán los futuros fondos estructurales.

Pero queda claro que hay una mayor experiencia, capacidad y evolución en materia de RUI a nivel de las ciudades. Dicha experiencia contradice directamente la opinión de que las ciudades carecían de la madurez o la capacidad para manejar estas cuestiones. Muchas ciudades españolas han estado haciendo cosas muy interesantes, reconocidas a nivel europeo, en el ámbito de la regeneración del centro de la ciudad y en estrategias medioambientales sostenibles que forman parte de los principios clave de la RUI. Queda mucho por hacer que puede que no se refleje lo suficiente en el planteamiento nacional a los futuros fondos de la UE. Este problema debe tratarse.

De forma más general, mi interpretación del debate político en España es que parece que el gobierno nacional suscriba la siguiente opinión de la gobernanza en España. En primer lugar, que es muy compleja lo que dificulta la elaboración de planteamientos integrados. En segundo lugar, que el país es inmaduro desde el punto de vista político, lo que dificulta el establecimiento de interrelaciones complejas. En tercer lugar, que los ayuntamientos carecen de la capacidad de ejecutar un desarrollo urbano integrado de éxito. Yo diría que esta versión estilizada es cierta en parte, pero que podrían extraerse diversas conclusiones. Los Fondos Estructurales deberían utilizarse para fomentar los cambios en dichas relaciones y procesos de toma de decisiones, de forma que sea más, y no menos, probable que se adopten unos planteamientos más integradores en el futuro. Los fondos de la UE son relativamente modestos, pero no obstante, deberían utilizarse para incentivar y recompensar las buenas prácticas en lugar de respaldar los procesos y las prácticas ya existentes.

¿Qué tiene que pasar ahora?

La reflexión actual en el ámbito del gobierno nacional no reconoce de forma suficiente la necesidad de aplicar los principios clave de la RUI en los Fondos Estructurales para el periodo de 2014 a 2020. Debería haber un debate más sólido entre las dos partes que tuviera como resultado que dichos principios se integraran de forma más clara en el planteamiento. Debería incrementarse el diálogo con los otros organismos gubernamentales nacionales españoles cuyas políticas y actividades son relevantes para las ciudades y para la RUI. Debería realizarse un mayor esfuerzo para que las ciudades participaran en el debate sobre los principios, la selección de proyectos innovadores y la posible aplicación y administración de los fondos. Esto no debería esperar hasta que se tomen decisiones, sino que debería tener lugar en este mismo momento.

Hay una experiencia considerable de las cuestiones y los principios en algunas ciudades de España. Estas buenas prácticas deberían apreciarse y comunicarse de mejor forma en los diversos ámbitos gubernamentales en España. No obstante, también es cierto que hay importantes déficits de capacidad en muchas autoridades locales. Si las ciudades tienen que jugar un papel en el desarrollo y aplicación de la RUI en el futuro, muchas de ellas tendrán que contar con el apoyo del gobierno nacional y de la Comisión. Queda mucho por hacer. Los problemas no son sencillos. Pero como ha quedado claro en este artículo, España no está sola ante dichos problemas. Y la recompensa por solucionarlos con éxito es muy alta. Este es un momento crucial para que España de un paso adelante y aproveche los muchos éxitos que algunas de sus ciudades han alcanzado en la década anterior y para enfrentarse a los problemas de ejecutar una regeneración urbana integrada en un periodo de austeridad de forma positiva y con ambición.

7. Bibliografía

CLG (2012): *Regeneration to enable Growth: A toolkit supporting community-led regeneration*, Department for Communities and Local Government, London.

European Commission (2009): *Promoting Sustainable Urban Development in Europe: Achievements and Opportunities.* European Commission, Directorate-General for Regional Policy.

— (2010): *Communication From The Commission: EUROPE 2020 A strategy for smart, sustainable and inclusive growth*. COM(2010) 2020 final

Parkinson, M. (1996): *Strategic Responses to Area Regeneration*. Joseph Rowntree Foundation

— (1998): *Combating Social Exclusion: Lessons from area-based programmes in Europe*. The Policy Press, 37 pp.

— (2005): «Local Strategies in a Global Economy: Lessons from Competitive Cities» in *Local Governance and the Drivers of Growth:* 135-174 OECD.

— (2008): *Make No Little Plans: Regenerating Liverpool City Centre*. Liverpool Vision, 69 pp.

— (2012): «Ciudades, políticas urbanas y Europa: ¿Hacia dónde vamos?» en Josep M. Montaner & Joan Subirats, *Repensar las políticas urbanas*:139-159.

— & *al.* (1996): *Public/Private/Community Partnerships in Local Government*, Local Government Management Board. 55 pp.

— (1996): *Regional Government in Britain: An Economic Solution?* Policy Press, 98 pp.

— (1996): *City Challenge: Interim National Evaluation*. HMSO, 193 pp.

— (1998): Building Partnerships in the English Regions. DETR, HMSO.

— (2000): *The State of English Cities*. DETR, HMSO, 55 pp.

— (2000): Urban Regeneration Companies: A Process Evaluation. DETR.

— (2006): *State of English Cities Report*, Volume I. (ODPM), HMSO, 276 pp.

— (2006): *State of English Cities Report*, Volume II. (ODPM), HMSO, 185 pp.

— (2007): *Messages for Competitive European Cities.* COMPETE Project, Interreg IIIC. 126 pp.

— (2009): *The Credit Crunch and Regeneration: Impact and Implications*, HMSO, 81 pp.

— (2010): *The Credit Crunch, Recession, Regeneration and The North: What's Happening, What's Working, What's Next?* The Northern Way, 100pp.

— (2012): *Second Tier Cities and Territorial Development in Europe: Performance, Policies and Prospects*. ESPON, 622 pp.

Roberts, P & H. Sykes (eds.) (2000): *Urban Regeneration*, Sage, London

Thorpe, K, (2013): «Compact City Policies in England», Presentation *KRIHS-OECD Seminar*, Seoul.

Work Foundation (2011): *Past recessions: What Are the Lessons for Regeneration in Future?* Northern Way, Londres, 32 pp.

La Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas

Ángela de la Cruz Mera

Subdirectora General de Urbanismo. Administradora Civil del Estado.

RESUMEN: El artículo analiza, con carácter general, la reforma que emprende la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas sobre las políticas de suelo y vivienda que han venido desarrollándose en la práctica en España, a lo largo de varias décadas. Sobre la base de un diagnóstico previo, configurado en la Introducción, analiza los objetivos que persigue y sus principales contenidos, muchos de ellos desarrollados de manera pormenorizada por los diferentes artículos que componen este número monográfico de la Revista Ciudad y Territorio, Estudios Territoriales.

DESCRIPTORES: Rehabilitación urbana. Regeneración urbana. Renovación urbana. Ley 8/2013.

1. Introducción

La Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas —LRRR— (publicada en el BOE del 27 de junio siguiente), constituye un paso indudable a favor de un modelo de urbanismo sostenible, perseguido por el legislador estatal desde la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo. Ésta última norma, convertida en el posterior Texto Refundido de la Ley de Suelo, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio (LS 2008), recordaba en su Preámbulo cómo:

> «la del urbanismo español contemporáneo es una historia desarrollista, volcada sobre todo en la creación de nueva ciudad» y que «el urbanismo debe responder a los requerimientos de un desarrollo sostenible. Minimizando el impacto de un crecimiento que, probablemente, siga siendo necesario, pero complementado con la regeneración de la ciudad existente».

La LRRR responde, básicamente, a éste último objetivo, lo que se plasma en su propio título, que alude, desde la operación más sencilla de las que puedan ponerse en marcha en la ciudad ya hecha (rehabilitación edificatoria), hasta las más complejas, es decir, aquellas que alcanzan, tanto a los edificios, como a los espacios públicos, y que pueden llegar a comprender barrios enteros o zonas determinadas de las ciudades (regeneración y renovación urbanas).

Recibido: 13.01.2013
correo electrónico: adelacruz@fomento.es

También el Preámbulo de la nueva LRRR recuerda que la tradición urbanística española se ha volcado fundamentalmente en la producción de nueva ciudad, lo que ha provocado una descompensación del necesario equilibrio entre tales actuaciones y aquellas otras que, orientadas hacia los tejidos urbanos existentes, permiten intervenir de manera inteligente en las ciudades, tratando de generar bienestar económico y social y garantizando la calidad de vida a sus habitantes.

El momento socioeconómico para abordar medidas que permitan lograr dicho equilibrio es, sin duda, complicado, dado el actual contexto desfavorable, tanto para la financiación pública (derivada de los procesos de estabilización presupuestaria), como para la financiación privada (proveniente, tanto de la dificultad de acceso al crédito, como del empobrecimiento de muchas familias a consecuencia de los altos niveles de desempleo). Pero también constituye una oportunidad única, porque:

a) Disponemos de un enorme stock de suelo urbanizable y de vivienda ya construida por reabsorber, lo que desaconseja e imposibilita en gran media los tradicionales procesos de expansión urbanística. De acuerdo con el Sistema de Información Urbana del Ministerio de Fomento[1], existe suelo residencial ya clasificado para crecer, durante los próximos 45 años, al que se añaden otros problemas importantes. Dicho suelo fue financiado como suelo urbanizable y está tributando como suelo de naturaleza urbana en el IBI, cuando en su gran mayoría no existe previsión alguna de que pueda comportarse como tal, ni a corto, ni a medio plazo. Por lo que respecta a la vivienda, según los datos del Censo 2011, existen 3.443.365 millones de viviendas vacías y éstas han sufrido un incremento del 10,8% en la última década. De hecho, de las viviendas construidas dentro de ésta última década, un 17% —723.043— están vacías.

b) En el sector de la construcción se han destruido más de un millón y medio de puestos de trabajo durante el período 2007-2012. Si hoy se construye en España un 73% menos que en el año 2006, resulta evidente la oportunidad de encontrar nuevos marcos de actuación para dicho sector y sus empresas auxiliares.

c) El parque edificado español muestra claros síntomas de envejecimiento, obsolescencia y degradación. De los 25.208.623 millones de viviendas que existen (nuevamente según los datos del censo de 2011), más de 5 millones se construyeron hace más de 50 años y más de 8,5 millones tienen entre 30 y 50 años. A su vez, casi el 60% de estas viviendas se construyeron sin tener en cuenta ninguna normativa mínima de eficiencia energética (recuérdese que la primera data del año 1979). De los 10,7 millones de viviendas que existen en edificios de 4 o más plantas, 4 millones todavía no tienen ascensor, dejando seriamente en entredicho la garantía de la accesibilidad universal y 156.208 viviendas carecen de servicio o aseo en su interior. En cuanto al estado de conservación, existen 83.532 viviendas en edificios ruinosos, 265.788 en mal estado y 1.380.531 en estado deficiente. A su vez, en las ciudades con más de 20.000 habitantes, existen 624 barrios catalogados vulnerables por sus malas condiciones de calidad de vida y habitabilidad, los cuales albergan a casi a 4,5 millones de habitantes.

d) En España la rehabilitación está 13 puntos por detrás de la media europea en términos globales (28,7 %, frente al 41% del total de la construcción) y 10,6 puntos por detrás, si sólo hacemos referencia a la rehabilitación «residencial», según datos de *Euroconstruct 2011.* El peso del subsector de la rehabilitación sobre el conjunto de la actividad productiva generada por la construcción no sólo era insignificante en nuestro país antes de la crisis, sino que, incluso tras el desplome de la construcción en obra nueva e ingeniería civil, ha seguido manteniendo tal debilidad, incluso ha disminuido. Nuestra posición, por tanto, de cara al cumplimiento de los compromisos derivados de la Estrategia Europea 2020[2], se encuentra seriamente comprometida y resulta imprescindible comenzar a trabajar en pro de la eficiencia energética (en este caso de la edificación), cuanto antes.

En suma, la reforma emprendida por la LRRR es necesaria y coherente con el momento histórico en el que se produce, aunque precisamente a causa del mismo deba abordar elementos específicos de flexibilidad y financiación que, sin duda, resultan novedosos.

[1] http://www.fomento.gob.es/MFOM/LANG_CASTELLANO/DIRECCIONES_GENERALES/ARQ_VIVIENDA/SUELO_Y_POLITICAS/SIU/

[2] Dichos compromisos pueden resumirse de forma sencilla, del modo siguiente: reducir las emisiones de gases de efecto invernadero al menos en un 20 % en comparación con los niveles de 1990, incrementar el porcentaje de las fuentes de energía renovables en el consumo final de energía, hasta un 20 % y mejorar en un 20 % la eficiencia energética.

Como ilustra su artículo primero, se trata de una Ley que persigue garantizar el desarrollo sostenible, competitivo y eficiente del medio urbano y que, para ello, impulsa y fomenta las actuaciones que permitirán la rehabilitación de los edificios y la regeneración y renovación de los tejidos urbanos existentes. Todo ello con la finalidad de asegurar a los ciudadanos una adecuada calidad de vida y la efectividad de su derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada.

2. Objetivos

La LRRR no define explícitamente qué entiende por cada una de las actividades que configuran su título (el ya coloquialmente conocido como las tres «erres»). Sin embargo, no resulta difícil concluir que enmarca en el término *«rehabilitación»*, la actividad que mejora el estado de conservación de los edificios, su accesibilidad y la eficiencia energética, y en *«regeneración y renovación urbanas»* las operaciones complejas que exceden del ámbito de los edificios, para alcanzar también a los espacios públicos. En éste último supuesto, las actuaciones podrían proyectarse alcanzando barrios o zonas enteras de las ciudades.

Así se deduce del artículo 7 de la LRRR, que, al referirse al *«Objeto de las actuaciones»* sobre el medio urbano, entiende que deben realizarse obras de:

> «rehabilitación edificatoria, cuando existan situaciones de insuficiencia o degradación de los requisitos básicos de funcionalidad, seguridad y habitabilidad de las edificaciones» y de «regeneración y renovación urbanas, cuando afecten, tanto a edificios, como a tejidos urbanos, pudiendo llegar a incluir obras de nueva edificación en sustitución de edificios previamente demolidos».

A su vez, el apartado 2 recuerda, en coherencia con la Declaración de Toledo[3] de 22 de junio de 2010, que éstas últimas actuaciones tendrán carácter integrado:

> «cuando articulen medidas sociales, ambientales y económicas enmarcadas en una estrategia administrativa global y unitaria».

La LRRR atiende, por tanto, a una política global de intervención sobre la ciudad ya hecha, sobre los tejidos urbanos preexistentes y sobre el parque edificado, que persigue, básicamente, los siguientes objetivos:

Primero. Garantizar la calidad de vida, la habitabilidad y el confort en los hogares y en los pueblos y ciudades, contribuir a la integración de las personas con discapacidad y reducir la factura energética de las familias y del país en su conjunto. Se trata, por tanto, de una verdadera política de vivienda que afecta, tanto a la esfera privada de los propietarios de los inmuebles, como a la pública, en general. Como tal política, ha sido complementada por 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 de 10 de abril de 2013) en el que se establecen los incentivos públicos orientados a los dos nuevos objetivos de la política de vivienda estatal: el impulso del alquiler y el fomento e impulso de la rehabilitación urbana.

Todo ello en el marco del «*Plan integral de vivienda y suelo*» que aprobó el Consejo de Ministros el 5 de abril de 2013, con el objeto de facilitar el acceso a la vivienda a las personas con menos recursos, apoyar el alquiler, fomentar la rehabilitación y mejorar la eficiencia energética de los edificios. Forman también parte de dicho Plan, entre otros instrumentos, la Ley 4/2013, de 4 de junio, de medidas de flexibilización y fomento del mercado del alquiler de viviendas (BOE de 5 de junio de 2013) y el Real Decreto 235/2013, de 5 de abril, por el que se aprobó el procedimiento básico para la certificación de la eficiencia energética de los edificios (BOE de 13 de abril de 2013), además de otras medidas de fomento, como la línea IDAE (Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía), para el *«Programa de ayudas a proyectos integrales de ahorro y eficiencia energética en edificios de viviendas»*, y el *«Proyecto Clima»*, que impulsa una economía baja en carbono.

Segundo. Ofrecer un marco normativo único, que supere la fragmentación de la normativa estatal dedicada a este ámbito de actividad y lograr que éste resulte idóneo para hacer viable, técnica, jurídica y económicamente, la rehabilitación, la regeneración y la

[3] La Declaración de Toledo fue suscrita en la reunión informal de Ministros de desarrollo urbano de la Unión Europea, el 22 de Junio de 2010, con ocasión de la Presidencia española del Consejo de la Unión europea. Su Documento de referencia «*sobre la regeneración urbana integrada y su potencial estratégico para un desarrollo urbano más inteligente, sostenible y socialmente inclusivo en Europa*» puede consultarse en el siguiente sitio web: http://m.fomento.gob.es/MFOM/LANG_CASTELLANO/DIRECCIONES_GENERALES/ARQ_VIVIENDA/SUELO_Y_POLITICAS/ACTIVIDAD/DECLARACION_TOLEDO/.

renovación urbanas. Este objetivo se persigue integrando en la nueva LRRR los preceptos que se referían a la rehabilitación, procedentes de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible —LES— (artículos 107 a 111, ambos inclusive) y del 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 (artículos 17 a 25, ambos inclusive, la disposición adicional tercera, las disposiciones transitorias primera y segunda y la disposición final segunda). Además, a este mismo objetivo tienden también las modificaciones que opera sobre la LS 2008, la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación (LOE), el Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo, por el que se aprueba el Código Técnico de la Edificación (CTE) y la Ley 49/1960, de 21 de julio, sobre Propiedad Horizontal (LPH), ya que, aunque dichas modificaciones se inserten en sus propias normas, no dejan de buscar un marco normativo coherente de cara al objetivo último perseguido.

Tercero. Reactivar el sector inmobiliario, de la construcción y sus industrias auxiliares, ofreciendo nuevas oportunidades. Se trata, también, por tanto, de una política económica. No en vano uno de los títulos competenciales utilizados por el legislador estatal para establecer las bases en esta materia ha sido, precisamente, el 149.1.13ª de la Constitución, es decir, el que reconoce competencia exclusiva al Estado para establecer las bases y la coordinación de la planificación general de la actividad económica. No cabe duda de que el desfavorable contexto a que se aludió en la Introducción requiere medidas que permitan recuperar y reactivar uno de los sectores productivos más importantes para la economía nacional: el inmobiliario y de la construcción. Y las políticas de expansión, las de generación de nueva ciudad y las de construcción de nuevas viviendas que han configurado la tradición urbanística española no contribuirán a este objetivo, ni en el corto, ni en el medio plazo.

A la vista del resumen breve de estos objetivos puede concluirse que la reforma emprendida por la LRRR, globalmente entendida, busca atender los objetivos de eficiencia energética y de recuperación económica y contribuir a la sostenibilidad ambiental, a la cohesión social y a la mejora de la calidad de vida de todos los ciudadanos, tanto en las viviendas y en los edificios, como en los espacios urbanos. Todo ello, como establece la Disposición final decimonovena, con el carácter de *«legislación básica sobre bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 149.1.13.ª de la Constitución»* y, adicionalmente, al amparo de otros títulos competenciales estatales, como las condiciones básicas que garantizan la igualdad en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales, las bases y coordinación general de la sanidad, las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas, la legislación básica sobre protección del medio ambiente y bases del régimen energético, la legislación civil, el procedimiento administrativo común, la legislación sobre expropiación forzosa y el sistema de responsabilidad de las Administraciones Públicas, entre otras.

3. Contenidos fundamentales

La LRRR es una norma compleja por varios motivos. En primer lugar, porque contiene una normativa meramente parcial (derivada de los ámbitos competenciales atribuidos al legislador estatal), que debe cohonestarse con la legislación urbanística autonómica, e incluso con las Ordenanzas municipales. La interpretación del juego entre todas ellas hasta tanto se produzcan las adaptaciones normativas recomendables es, en algunos casos, complicada[4].

Valgan como ejemplo las dos reglas básicas que contiene el artículo 10.3 y 4, de acuerdo con las cuales será posible ocupar las superficies de espacios libres, de dominio público o las superficies comunes de uso privativo que resulten indispensables, tanto para la instalación de ascensores, como para la realización

[4] De ahí que la Federación española de Municipios y Provincias (FEMP), en coordinación con el Ministerio de Fomento esté trabajando en modelos de «Ordenanzas-tipo» que permitirán poner en marcha las potencialidades que ofrece la Ley. La primera de éstas Ordenanzas ya ha sido aprobada por el Pleno de la FEMP y, por lo tanto, ya está a disposición de los Ayuntamientos que lo deseen http://www.femp.es/files/3580-765-fichero/Modelo%20OrdenanzalEE.PDF en su página web: http://www.femp.es/Portal/Front/ContenidoDetalle/_fxSSGDnKJVmHONf6iL-M8g3ognmYCos9ZRJzxX9RX0Pk. Se trata de la Ordenanza tipo sobre el Informe de Evaluación del Edificio. Actualmente se está trabajando de cara a disponer de la Ordenanza-tipo de Rehabilitación para el próximo mes de marzo de 2014, y a finales del mismo año se espera que esté disponible la Ordenanza-tipo sobre rehabilitación energética. Ésta última se está elaborando por la FEMP, en colaboración con «la Casa que Ahorra».

de obras que consigan reducir al menos, en un treinta por ciento, la demanda energética anual de calefacción o refrigeración del edificio, siempre que no sea viable, técnica o económicamente, ninguna otra solución. La LRRR demanda a los instrumentos de ordenación urbanística que garanticen la aplicación de estas reglas, y para ello menciona alguna de las posibles opciones: permitir que dichas superficies no computen a efectos del volumen edificable, ni de distancias mínimas a linderos, otras edificaciones o a la vía pública o alineaciones, aplicar cualquier otra técnica que, de conformidad con la legislación aplicable, consiga la misma finalidad, etc. Pero resulta claro que la solución concreta no la ofrece la legislación básica estatal.

En segundo lugar, la LRRR es compleja porque contiene dos partes de idéntica relevancia, pero con sistemática muy distinta, lo que puede dificultar su manejo y entendimiento. Por una parte están los preceptos que conforman lo que podríamos denominar su «cuerpo normativo propio» (Títulos Preliminar, I y II, Disposiciones adicionales, transitorias y derogatoria) y por otro, las Disposiciones finales que modifican aquellas Leyes ya vigentes que se consideran imprescindibles para asegurar el cumplimiento de los objetivos que persigue. Dichas Disposiciones, son en realidad cuatro: la primera que modifica la LPH; la tercera, que modifica la LOE, la undécima, que modifica el CTE y la duodécima, que modifica la LS 2008. Todas las demás Disposiciones finales, que contienen modificaciones tan variopintas como las de la Ley 21/2003, de 7 de julio, de Seguridad Aérea; la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas; la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones; la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria; la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria; la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobada por el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo; el Real Decreto-ley 6/2012, de 9 de marzo, de medidas urgentes de protección de deudores hipotecarios sin recursos; la Ley 9/2012, de 14 de noviembre, de reestructuración y resolución de entidades de crédito o de la Ley 17/2012, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2013, nada tienen que ver con los objetivos de la LRRR. Ofrecen, por tanto, una complejidad adicional, tanto cuantitativa, como cualitativa, ya que, a priori, es difícil conocer si en alguna de ellas se habrá introducido alguna norma con contenidos relevantes para las operaciones de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas.

Hecha esta precisión, los contenidos fundamentales de la norma analizada, sobre todo desde el punto de vista de su novedad en relación con la normativa estatal anterior, son los siguientes:

Primero. El Informe de Evaluación de los Edificios

Este instrumento (IEE) es clave para entender los objetivos de la reforma. De un lado, al igual que ocurre con toda la Ley, tiene vocación de globalidad, es decir, se trata de un documento que evalúa no sólo el estado de conservación en el que se encuentra un edificio, sino también su ajuste a la garantía de la accesibilidad mediante los ajustes que sean razonables y la eficiencia energética del mismo. De otro, posee naturaleza informativa y con él se cierra un círculo que inició en su día la LS 2008, cuando exigió la creación de un sistema público general e integrado de información sobre suelo y urbanismo (SIU), y que continuó la LES cuando demandó a la Administración General del Estado, en colaboración con las Comunidades Autónomas y las Administraciones Locales, la realización y actualización de mapas de ámbitos urbanos deteriorados, obsoletos, desfavorecidos o en dificultades, precisados de regeneración y renovación urbanas, o de actuaciones de rehabilitación edificatoria, así como censos de construcciones, edificios, viviendas y locales desocupados y de los precisados de mejora o rehabilitación. Tanto El SIU como el Observatorio de la Vulnerabilidad[5] son hoy una realidad, mientras que queda aún pendiente la realización de los censos de edificaciones a que se ha hecho referencia en último lugar. El IEE contribuirá, sin duda, a esta finalidad.

El antecedente del IEE (aunque existan muchos elementos que los hacen diferentes) está en la Inspección Técnica de los Edificios que exigió a todos los municipios de más de 25.000 habitantes, el RDL 8/2011. Se aplicaba a los edificios residenciales de más de 50 años y la fecha límite para disponer de él era el 1 de enero de 2015. Ésta ITE, exigida desde una norma estatal, sólo revisaba el estado de conservación del inmueble, pero no la garantía de la accesibilidad universal, que constituye una obligación legal desde la Ley 26/2011, de 1 de agosto, de adaptación nor-

[5] http://www.fomento.gob.es/MFOM/LANG_CASTELLANO/DIRECCIONES_GENERALES/ARQ_VIVIENDA/SUELO_Y_POLITICAS/OBSERVATORIO/

mativa a la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad ni, por supuesto, la información relativa a la eficiencia energética. Ésta última es imprescindible, al menos en los supuestos en los que se desee vender o alquilar una vivienda, tal y como demanda el RD 235/2013, de 5 de abril, ya referido más arriba. Coincidía, por tanto, con las ITEs o las Inspecciones Periódicas de los Edificios que regulaban algunas Comunidades Autónomas y Ayuntamientos, lo que le otorgaba una naturaleza y efectos propios del ámbito de la inspección y policía urbanísticas, difícilmente encajables en las competencias del legislador estatal.

El nuevo IEE, que sustituye íntegramente a aquélla ITE que demandaba el RDL 8/2011, persigue obtener información que permita al Estado orientar el ejercicio de sus propias políticas. De ahí que se exija a los edificios que tienen verdadera transcendencia en relación con una determinada política económica y de vivienda a escala estatal, que son los de tipología colectiva y siempre que su uso sea el residencial o asimilado. También trata de conseguir, de manera gradual en el tiempo, la calidad y sostenibilidad del parque edificado. Para ello parece importante generar una cultura (aún inexistente) que permita a los propietarios implicarse verdaderamente, no sólo en la adecuada conservación de sus inmuebles, sino en su mejora constante, adaptándolos a las nuevas situaciones que vayan surgiendo. Y a tales efectos, la información es «poder». De ahí que se piense en una sola inspección que aporte toda la información relevante del edificio: conservación, accesibilidad y eficiencia energética, lo que, a su vez, permitirá rentabilizar y abaratar el coste de la ITE (cuando sea preceptiva) y el Certificado de Eficiencia Energética, que sería exigible a cada propietario individual, como se ha dicho, cada vez que desee alquilar o vender su vivienda.

La relevancia de este instrumento para la nueva política puesta en marcha por el Estado se evidencia también en el nuevo Plan estatal de fomento del alquiler la rehabilitación, la regeneración y la renovación urbanas 2013-2016. En él, se crea un programa específico de impulso a la realización, implementación y generalización de este documento, que incentiva con una subvención directa, todos aquellos informes que se realicen antes del plazo legalmente exigido por la LRRR. La subvención, que consiste en una ayuda de hasta 20 euros por vivienda, o de 500 euros por edificios y siempre con un tope máximo del 50% del precio total del informe, existirá hasta el año 2016, siendo así que los edificios con más de 50 años a la entrada en vigor de la norma, deberán pasar la inspección que exige el IEE antes de que finalice el año 2019. Es el Plan estatal, también, el que incluye el modelo tipo de IEE, como Anexo al RD 233/2013, de 5 de abril, y el que demanda este informe para acceder a cualquier tipo de ayuda relacionada con la rehabilitación, regeneración y renovación urbanas.

Segundo. La regulación uniforme del deber legal de conservación

El deber de conservación de un inmueble, que incluye la garantía de la seguridad, salubridad, accesibilidad y ornato, incumbe a su propietario de acuerdo con la legislación urbanística y de suelo que ya estaba vigente en España, mucho antes de la LRRR. Sin necesidad de remontarnos a la Ley del Suelo de 1976, así lo demandaba, en concreto, el artículo 9 de la LS 2008.

La legislación urbanística de las Comunidades Autónomas incluía un plus sobre este deber básico estatal, que permitía a las Administraciones competentes exigir la realización de obras por motivos culturales y turísticos. Por su parte, la LES en el año 2011, incorporó una nueva dimensión que incluía las obras para garantizar la calidad y sostenibilidad del medio urbano (se definían en su artículo 111, hoy ya derogado).

El límite de este deber de los propietarios se fijaba por la legislación urbanística autonómica en un tope económico equivalente al 50% del valor del inmueble, excluido el valor del suelo, que podría llegar hasta el 75%, si así lo dispusiere la citada legislación, en el caso de que mediaran incumplimientos del propietario, ante órdenes de ejecución de la Administración (medida ésta, introducida en su día, por el artículo 18.3 del RDL 8/2011). Por encima de dichos límites, la Administración debía prever subvenciones, bonificaciones fiscales o cualesquiera otros medios que hicieran efectiva la diferencia.

La nueva LRRR no amplía el contenido del deber legal de conservación que ya estaba vigente en España con anterioridad, pero sí regula sus mínimos con carácter uniforme, como corresponde al tratamiento de uno de los deberes exigibles a todos los españoles, en el marco del estatuto jurídico básico de la propiedad del suelo, que compete regular al

legislador estatal (artículo 149.1,1ª CE). De ahí que esta regulación se contenga en la modificación que se opera (por medio de la disposición final duodécima de la LRRR) sobre el artículo 9 de la LS 2008. Como explica el Preámbulo de la LRRR, la regulación del deber legal de conservación sistematiza tres niveles:

— Uno básico o estricto, que conlleva, con carácter general, el destino a usos compatibles con la ordenación territorial y urbanística y la necesidad de garantizar la seguridad, salubridad, accesibilidad y ornato legalmente exigibles y, con carácter particular, la necesidad de satisfacer los requisitos básicos de la edificación, establecidos en el artículo 3.1 de la LOE.
— Un segundo nivel, que incluiría los trabajos y obras necesarios para adaptar y actualizar progresivamente las edificaciones, en particular las instalaciones, a las normas legales que les vayan siendo explícitamente exigibles en cada momento y
— Un tercer nivel, que enmarcaría las obras adicionales por motivos de interés general, denominadas en su día por la LS 2008, como «mejora». Éstas incluirían obras de dos tipos: las demandadas por motivos turísticos o culturales, y las relativas a la «*mejora para la calidad y sostenibilidad del medio urbano*», que introdujo la LES. Éstas últimas podrían consistir en la adecuación parcial o completa, a todas, o a alguna de las exigencias básicas establecidas en el CTE.

Pero quizás las novedades más relevantes al lado de las que se acaban de mencionar, procedan de las medidas que ha introducido la LRRR para facilitar el cumplimiento del deber legal de conservación, allá dónde sea exigible. De un lado, son aquellas que flexibilizan el régimen de deberes y cargas urbanísticas exigibles a las operaciones de rehabilitación edificatoria, que tienen en cuenta las dificultades que plantean los suelos ya urbanizados y lo costoso de las mismas, si se comparan con las actuaciones sobre suelos vírgenes. De otro, la posibilidad de que existan vías de financiación adicionales a las tradicionales subvenciones (hoy muy restringidas en comparación con otras épocas) y a las aportaciones de los propietarios de las viviendas. A todas ellas se hará referencia en los puntos Quinto y Sexto de este mismo epígrafe.

Con todo, el Plan estatal mantiene incentivos económicos específicos, en forma de subvenciones directas, para fomentar la realización de obras de conservación en los edificios. En concreto, se prevé una ayuda que puede llegar hasta los 4.000 euros por vivienda, o por cada 100 m^2 de local existente en aquél, con un límite máximo de 11.000 euros.

Tercero. La garantía de la accesibilidad universal y la no discriminación de las personas con discapacidad

Pese a que, como se ha apuntado, el artículo 9 de la LS 2008 incluía entre los contenidos del deber de conservación, la accesibilidad, ésta garantía no contaba con los instrumentos legales necesarios para hacerla efectiva. Resulta curioso observar cómo el único instrumento que ofrecía a la Administración urbanística la información acerca del cumplimiento del deber de conservación (las ITE o las Inspecciones Periódicas de los Edificios) no exigía a éste pronunciarse acerca de tan importante aspecto.

La Ley 26/2011, de 1 de agosto, de adaptación normativa a la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, exigió que la garantía de la accesibilidad mediante los denominados «*ajustes razonables*», se produjese en España, en los edificios ya existentes, antes del 1 de enero de 2016[6]. El problema fundamental es que no definía cuáles eran dichos ajustes.

La LRRR trata de salvar esta indeterminación y define los «ajustes razonables» (artículo 2, apartado 4) como las medidas que pueden asegurar la accesibilidad de forma eficaz y práctica, siempre que no supongan una *«carga desproporcionada»* e *«indebida»*, y sobre la base de una adecuada ponderación del *«coste/beneficio»*. Es decir, debe tenerse en cuenta qué efectos discriminatorios causa la ausencia de los elementos que garanticen la accesibilidad universal (rampas, salva-escaleras, ascensores, etc.), la realidad de las personas que viven en el edificio y que deben afrontar el coste de su instalación y demás elementos que sirvan para ponderar la decisión.

Además, introduce dos novedades que interesa destacar:

[6] El Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social ha aumentado dicho plazo hasta el 4 de diciembre de 2017.

— Elimina la impracticable limitación que contenía la LPH, relativa a las familias con ingresos inferiores a 2,5 el IPREM, salvo que las ayudas públicas compensasen el resto, de cara a exigirles su participación en los gastos derivados de la garantía de la accesibilidad[7]. Los Administradores de Fincas pusieron de manifiesto la imposibilidad de aplicar esta regla, ya que habría que esperar a que la Administración concediese la subvención para conocer cuántos vecinos tendrían que pagar y cuántos no. Dado que la concesión de las subvenciones requiere que las obras estén finalizadas e inspeccionadas, resultaba imposible saber si se podía aprobar la instalación del ascensor, antes de conocer cuánto tenía que pagar cada vecino. De otra parte, la mención al 33% no aludía a la posible capitalización del coste de las obras, ni la excluía, por lo que también se desconocía si se refería a que el coste resultante a pagar, descontada la subvención, no podía superar el 33% de los ingresos anuales de la unidad familiar, o a que si se aplazaba, como de hecho es lo habitual (a tres o a cinco años), lo que no tenía que superar ese porcentaje era lo que se debía pagar durante cada uno de esos tres, o cinco años.
La norma, además de inaplicable, introducía elementos que atentaban contra el principio de cohesión social que toda política de vivienda debe defender. Su aplicación permitía que se instalaran ascensores con llave, a los que sólo tenían acceso determinados propietarios y que, de facto, se discriminase a las personas que, por diversos motivos, no pueden llevar una vida en las mismas condiciones que el resto de sus vecinos, las cuales quedan recluidas en sus casas, o condenadas a pagar, en solitario, las obras de accesibilidad. En estos casos, son las medidas de fomento las que deben resolver económicamente el problema. Así lo hace el nuevo Plan Estatal 2013-2016, entre cuyas ayudas más importantes se sitúan, desde luego, las que garanticen la accesibilidad universal. La ayuda alcanza hasta 4.000 euros por vivienda.

— La LRRR complementa la regla ya vigente (desde la LES), que permite ocupar superficies de espacios libres o de dominio público, para instalar ascensores o rampas, permitiendo que dichas superficies no tengan que ser necesariamente compradas por la Comunidad de Propietarios, una vez desafectadas de aquél uso. La LRRR admite la cesión del uso de dichos suelos, así como ocupar también superficies comunes del edificio como los vestíbulos, descansillos, voladizos, soportales, etc., con la finalidad de no agravar económicamente unas obras que no sólo producen un gran beneficio social, sino que deben resultar irrenunciables en cualquier sociedad moderna.

Cuarto. La mejora de la eficiencia energética en la edificación

El parque edificado español es especialmente propicio para abordar obras de eficiencia energética del tipo de las que ya se han puesto en marcha con mucho éxito en otros países europeos, durante años (Alemania, Gran Bretaña y Francia, fundamentalmente). La tipología de bloque propia de los años 60 a 80, antes de que existiesen normas de eficiencia energética en España, el gran número de edificios de tipología colectiva y su ubicación predominante en municipios de carácter urbano, unidos a la favorable climatología de muchos lugares del país, favorecen este tipo de rehabilitación.

Sin embargo, según datos del IDAE (Instituto de Diversificación y Ahorro de la Energía) las viviendas españolas consumen el 17% de toda la energía final del país y el 25% del total de la energía eléctrica, así como que las emisiones de gases de efecto invernadero causadas por los edificios han crecido más de un 20% desde el año 1990. Hay mucho por hacer, en consecuencia, de cara al logro de los objetivos contenidos en la «Estrategia Europa 2020».

Se están desaprovechando todas las obras que habitualmente se realizan sobre fachadas y cubiertas (óptimas para abordar mejoras de eficiencia energética) simplemente con la finalidad de subsanar las deficiencias observadas por las ITE. De hecho, tal y como se deduce de la información obrante en el Observatorio de la ITE[8], entre un 30 y un 50% de las que son desfavorables, exigen actuar sobre dichos elementos. Y no se rentabiliza la colocación

[7] Esta norma, que procedía del artículo 111.2 de la LES 2011, establecía la limitación de la realización de obras de accesibilidad en un edificio, a que no existan unidades familiares a las que pertenezca alguno de los propietarios que forman parte de la comunidad, que *«tenga ingresos anuales inferiores a 2,5 veces el Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples (IPREM), excepto en el caso de que las subvenciones o ayudas públicas a las que esa unidad familiar pueda tener acceso impidan que el coste anual repercutido de las obras que le afecten, privativas o en los elementos comunes, supere el treinta y tres por ciento de sus ingresos anuales»*.

[8] http://www.iteweb.es/

del andamio, ni la realización de las convencionales obras de revoco, para simultanearlas con unas obras que, simplemente mediante la capitalización de los ahorros energéticos, permitirían su amortización en plazos temporales muy breves.

La LRRR se plantea, en este contexto, facilitar la realización voluntaria de este tipo de obras por parte de los propietarios. Para ello:

— permite que se cierren terrazas y balcones, con carácter uniforme y para todo el edificio, siempre que con ello se consiga un ahorro energético superior al 30% (artículo 10.4).
— al igual que ya hizo la LES con las obras para garantizar la accesibilidad, se permite ocupar superficies de espacios libres, o de dominio público, para hacer obras de aislamiento térmico por el exterior del edificio, instalar captadores solares en la cubierta y centralizar instalaciones energéticas, cuando no exista ninguna otra opción técnicamente viable (artículo 10.4 LRRR). Todo ello sin perjuicio de que las actuaciones referidas en esta apartado y en el anterior, cuando afecten a inmuebles declarados de interés cultural o sujetos a cualquier otro régimen de protección, deben preservar los valores objeto de protección, para lo cual se insta la búsqueda de soluciones innovadoras que deberán ser informadas favorablemente, o autorizadas, en su caso, por el órgano competente para la gestión del régimen de protección aplicable, de acuerdo con su propia normativa.

Además, el Plan estatal 2013-2016 busca propiciar la ejecución simultánea de las obras de conservación, con las obras de eficiencia energética. De ahí que las subvenciones que ofrece de cara a la conservación del edificio, sólo se refieran a cimentación, estructura e instalaciones, de modo que para actuar sobre cubiertas, azoteas, fachadas y medianerías (salvo que se trate de un edificio declarado Bien de Interés Cultural, catalogado o protegido, o situado dentro de una conjunto histórico-artístico), sea preciso ejecutar simultáneamente actuaciones de mejora de la calidad y sostenibilidad tales como la mejora de la envolvente térmica del edificio, o la mejora y acondicionamiento de instalaciones para la adecuada recogida y separación de los residuos domésticos en el interior de los domicilios y en los espacios comunes de las edificaciones. La realización simultánea de obras de conservación, accesibilidad y eficiencia energética sumará 2.000 euros más de ayuda a los que ya correspondan por cada uno de dichos conceptos, a cada vivienda rehabilitada.

Quinto. La búsqueda de fórmulas adicionales de financiación

Uno de los elementos clave que persigue la LRRR es ofrecer mecanismos de financiación que se sumen a las tradicionales subvenciones públicas y a las aportaciones de los propietarios. El contexto poco favorable para ambos, convierte estas nuevas fuentes en una verdadera necesidad.

Para ello, se realiza un planteamiento general que busca la economía de escala y que, a través del diseño adecuado de las actuaciones de rehabilitación edificatoria, y de regeneración y renovación urbanas, trata de superar la rehabilitación atomizada, que se realiza habitualmente, casi vivienda a vivienda. La LRRR permite también la adopción de medidas técnicas y jurídicas, que pueden procurar que las operaciones sean rentables, generen sus propios recursos y permitan atraer al capital privado. Las empresas constructoras y las de servicios energéticos podrán entrar en dichas operaciones, aportando capital propio a cambio de nueva edificabilidad o densidad y rentabilizando cambios de uso, o mediante fórmulas de coordinación de carácter mixto con los propietarios. Por tanto, parte de la carga económica de la rehabilitación que ahora soportan las Administraciones Públicas y los particulares se desplazaría a dichas empresas, facilitando procesos que actualmente resultan enormemente costosos y complejos.

De ahí que el artículo 11 contenga la regulación de la denominada *«Memoria de viabilidad económica»*, a través de la cual se persigue que las actuaciones de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas aseguren, desde su diseño, su viabilidad en términos de rentabilidad, de adecuación a los límites del deber legal de conservación y de un adecuado equilibrio entre los beneficios y las cargas derivados de la misma, para los propietarios incluidos en su ámbito de actuación. Algo que, por otra parte, constituye un principio fundamental del urbanismo español. Obviamente, todas las operaciones que permitan aumentos de edificabilidad o de densidad, así como cambios de uso requerirán la oportuna aprobación por parte de las Administraciones urbanísticas competentes, con independencia de que puedan iniciarse, como también ocurre con carácter general en cualesquiera otras operaciones de carácter urbanístico, a instancia de parte.

En cualquier caso, la LRRR alienta la suscripción de toda clase de convenios para la financiación de las actuaciones, entre las Administraciones públicas actuantes y los responsables de la gestión (propietarios o empresas a las que éstos contraten previamente al efecto). El artículo 17 habla de *«facilitar la gestión y ejecución»*, por medio de convenios de explotación conjunta de inmuebles o partes del mismo, así como a través de los siguientes contratos, entre otros:

— de cesión, con facultad de arrendamiento u otorgamiento de derecho de explotación a terceros, de fincas urbanas o de elementos de éstas por tiempo determinado a cambio del pago aplazado de la parte del coste que corresponda abonar a los propietarios de las fincas.
— de permuta o cesión de terrenos o de parte de la edificación sujeta a rehabilitación por determinada edificación futura.
— de arrendamiento o cesión de uso de local, vivienda o cualquier otro elemento de un edificio por plazo determinado a cambio de pago por el arrendatario o cesionario del pago de todos o de alguno de los siguientes conceptos: impuestos, tasas, cuotas a la comunidad o agrupación de comunidades de propietarios o de la cooperativa, gastos de conservación y obras de rehabilitación y regeneración y renovación urbanas.

Sexto. La eliminación de trabas y la búsqueda de la flexibilidad

El último de los contenidos fundamentales de la LRRR al que se hará referencia es el relativo a las reformas abordadas para eliminar determinados obstáculos que impiden desarrollar y asegurar la viabilidad de las operaciones de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas. Son obstáculos que van, desde los deberes que configuran el estatuto jurídico básico de la propiedad del suelo (LS 2008), a las mayorías cualificadas o unanimidades requeridas en el seno de las Comunidades de Propietarios (LPH), pasando por la dificultad de interpretar cómo resultan aplicables la LOE y el CTE a las intervenciones sobre edificios preexistentes.

Comenzando con las modificaciones introducidas en la LS 2008, por medio de la Disposición final duodécima, me centraré en las que se producen para acomodar el régimen de deberes y cargas urbanísticas a la realidad del suelo urbano (artículo 16, en relación con el artículo 14). Este suelo, que ya está transformado, no puede ni debe tener el mismo régimen que el suelo urbanizable, porque plantea importantes disfunciones. Entre ellas:

— que no siempre será posible encontrar suelos para dotaciones y equipamientos en el suelo que ya ha sido urbanizado. La «monetarización» de estos suelos poco tiene que ver con su carácter de dotación y equipamiento, y su posible permuta por suelos completamente ajenos a la actuación, de nada le sirve a ésta, que se supone que debe ser la prioridad. La recuperación de plusvalías urbanísticas no debe tener el mismo tratamiento en el suelo urbanizado, que en el suelo urbanizable, en el que todo está por hacer. En la ciudad ya existente, dependiendo del tipo de actuación, hay problemas prioritarios que atender, como puede ser la eliminación de la infravivienda, o la regeneración de barrios con altos índices de vulnerabilidad. Los retos son diferentes y el urbanismo debe contribuir a dar respuesta a estos problemas por encima del cumplimiento estricto de determinadas cargas que pueden terminar frustrando su finalidad prioritaria, que es, por encima de todo, superar tales situaciones. Con esta finalidad, la modificación de la LS 2008 no debe entenderse como una eliminación del rescate de plusvalías urbanísticas por parte de la Administración, sino como un ajuste a los supuestos en los que aquellas se producen realmente. También el destino de las mismas, cuando existan, debe ser diferente a la construcción de nueva vivienda (aunque ésta sea protegida), siendo razonable que se dediquen prioritariamente a los fines propios de las actuaciones de rehabilitación o de regeneración y renovación urbanas, incluyendo los que tengan contenido social, como el realojamiento y el retorno.

— la reserva de suelo destinada a vivienda sujeta a algún régimen de protección pública tampoco debe tener el mismo tratamiento en suelo urbano, que en suelo urbanizable. Los corsés que acompañan a aquéllos suelos no existen en los urbanizables. De ahí que se rebaje el porcentaje mínimo fijado desde la legislación estatal, en el artículo 10 de la LS 2008, de un 30% a un 10%, todo ello con independencia de que las Comunidades Autónomas puedan adaptar dicho porcentaje a la realidad social y territorial que les corresponda. Esta modificación, además, debe entenderse en el nuevo marco establecido por la Disposición transitoria segunda de la LRRR, que permite, durante

un plazo máximo de cuatro años, a contar desde la entrada en vigor de la LRRR, que las Comunidades Autónomas dejen en suspenso la aplicación de estos porcentajes de reserva, cuando se cumplan los requisitos que dicha Disposición explicita[9].

Por lo que respecta a las actuaciones de transformación urbanística (artículo 14 de la LS 2008), se han introducido modificaciones tendentes a adecuar sus actuales parámetros, nuevamente a la realidad del medio urbano y de las actuaciones que se producen, tanto sobre el patrimonio edificado, como sobre los tejidos urbanos. Para ello, a las señaladas actuaciones, dentro de las cuales se incluyen las de dotación, se añaden las denominadas «*actuaciones edificatorias*», que engloban, tanto las de nueva edificación y de sustitución de la edificación existente, como las de rehabilitación edificatoria, entendiendo por tales la realización de las obras y trabajos de mantenimiento o intervención en los edificios existentes, sus instalaciones y espacios comunes, en los términos dispuestos por la LOE, cuando no concurran los elementos que configuran la esencia de las actuaciones de transformación urbanística. Entre ellos, la urbanización, la reforma o renovación de ésta y los reajustes entre nuevas dotaciones y los incrementos de edificabilidad o densidad y los cambios de uso. Y esta regulación se complementa con el establecimiento de un régimen específico de deberes urbanísticos en función del tipo de actuación de que se trate (artículo 16 LS 2008).

A continuación me referiré brevemente a las modificaciones que la Disposición final primera ha introducido en la LPH. Su objeto es evitar que los actuales regímenes de mayorías establecidos impidan la realización de las actuaciones previstas en la nueva LRRR. No se puede hacer depender algunos de sus más importantes efectos de que las comunidades de propietarios adopten dicha decisión por unanimidad o por mayorías muy cualificadas, máxime cuando van a incluir obras que, aunque afecten al título constitutivo o a los estatutos, en realidad competen a la Administración actuante autorizar e, incluso en algunos casos, exigir. De ahí que se establezca un nuevo régimen de adopción de acuerdos en las actuaciones que resultan obligatorias, así como en las que precisan de autorización administrativa, acuerdos que tienen efectos sólo en cuanto a la determinación de las nuevas cuotas de participación.

Por último, las modificaciones introducidas en la LOE y en el CTE por medio de las Disposiciones finales tercera y undécima, respectivamente, son escasas y puntuales. Su objeto estriba en aclarar cómo resultan de aplicación ambas normas cuando se realizan intervenciones en los edificios existentes. El Preámbulo de la LRRR señala que el objeto de dichas modificaciones es *«vincular la aplicación del Código Técnico de la Edificación, de manera específica, a las intervenciones que se realicen en los edificios existentes»*. Se explicita, además, cuándo el cumplimiento del CTE podrá justificarse en un proyecto o en una memoria, que será suscrita, en ambos casos, por técnico competente, a los que deberá acompañarse la solicitud de la licencia o de autorización administrativa que sea preceptiva para la realización de las obras, superando así la falta de control actual sobre dicho cumplimiento, en la mayor parte de las obras de rehabilitación.

4. Conclusiones

La LRRR, conjuntamente con las demás normas aprobadas durante el año 2013, y a las que se ha hecho referencia en los epígrafes anteriores, apoya un cambio de modelo en la política de suelo y vivienda que había venido desarrollándose en España a lo largo de muchas décadas.

[9] El Preámbulo de la LRRR, justifica esta Disposición transitoria del modo siguiente: […] *«La regla contenida en el artículo 10.1 b) de la vigente Ley de Suelo tenía sentido en una coyuntura de expansión de nuestros mercados inmobiliarios, prolongada e intensa en el tiempo, a la vez que en un contexto marcado por las ayudas públicas a la adquisición de esta clase de viviendas. La realidad, sin embargo, es hoy bien distinta. La actual situación de las familias que reúnen las condiciones para poder acceder a estas viviendas, unida a la fuerte caída acumulada de los precios de la vivienda libre durante los últimos años y la inexistencia de adecuación a dicha situación, en los módulos de la vivienda protegida, han provocado dos efectos que aconsejan el establecimiento de esta regla excepcional y temporal: de un lado el acercamiento sustancial de los precios de ambas, lo que resta toda competitividad a la vivienda protegida, caracterizada por un régimen jurídico mucho más restrictivo que el de la vivienda libre, y de otro la difícil situación económica de las familias, tanto en términos de renta para poder adquirir una vivienda, como en términos del acceso al crédito de las entidades financieras. Todo ello provoca que hoy, en el stock de vivienda sin vender ya construida, se encuentren viviendas con protección pública, derivadas del cumplimiento de la mencionada reserva mínima estatal y que dicha reserva, por tanto, no sólo no esté coadyuvando al cumplimiento de los fines previstos, sino que esté rigidizando injustificadamente las operaciones que, sobre todo en el suelo urbano, pero también en gran medida en el suelo urbanizable, tienen posibilidades de realizarse, incluso en los momentos difíciles que atraviesa el sector inmobiliario».*

Se trata de una norma con clara vocación económica, medioambiental y social, que busca utilizar el gran potencial de desarrollo que tiene la rehabilitación residencial en España, garantizar la calidad de vida y el confort en los hogares y en los pueblos y ciudades e impulsar la mejora de las edificaciones en mal estado de conservación, la sustitución de la infravivienda por vivienda digna y adecuada, la reconversión de barrios obsoletos o degradados, la accesibilidad en muchos de los edificios y la eficiencia energética, con la consiguiente reducción de la factura de los hogares. Estos objetivos se persiguen, además, con carácter integral, aspecto éste que debe acompañar a cualquier política de rehabilitación, que además de contemplar intervenciones en el ámbito físico-espacial, debe afrontar aquellos retos pertenecientes a los ámbitos social, económico, ambiental y de integración de la ciudad que se le presenten.

Se precisa ahora la colaboración de todos los agentes implicados: Administraciones Públicas, Colegios Profesionales con representación de intereses afectados por la nueva normativa, Comunidades de Propietarios, propietarios a nivel individual y empresas, tanto de construcción y rehabilitación, como de servicios energéticos. El nuevo Plan estatal 2013-2016 asegura, incluso en un contexto de crisis económica y estabilización presupuestaria, la colaboración y la cooperación económica de la Administración General del Estado.

Sólo tras la toma de conciencia de los deberes que tienen unos y las oportunidades que el nuevo marco normativo les ofrece a todos, será posible iniciar un camino que, no por novedoso y poco transitado hasta ahora, deja de ofrecer enormes oportunidades en nuestro país. En Europa, algunos ya lo han hecho con mucho éxito: Alemania, Francia y Gran Bretaña entre ellos. Esperemos poder sumarnos a los mismos en el menor plazo de tiempo posible. Hay mucho en juego.

Tipologías de actuaciones y su régimen jurídico

José Manuel Merelo Abela

Abogado.

RESUMEN: La regulación de las actuaciones sobre el medio urbano queda residenciada en el ámbito estatal, tras la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas, en esta Ley y en la Ley de Suelo (RD Legislativo 2/2008) modificada por ella, razón por la que se hace imprescindible relacionar las tipologías de actuaciones previstas en ambas leyes para establecer su correspondencia, ya que no son enteramente coincidentes. En este trabajo se aborda el régimen jurídico de las actuaciones sobre el medio urbano previstas en la Ley 8/2013 (sujetos obligados, ordenación y gestión, formas de ejecución y de colaboración) que, en rigor, no diferencia entre los diversos tipos de actuaciones, para, una vez establecidas las correspondencias con las actuaciones reguladas en la Ley de Suelo (de transformación urbanística y edificatorias), analizar los deberes urbanísticos regulados en esta última, prestándose especial atención a las modulaciones o formas de cumplimiento alternativas aplicables a las actuaciones sobre el medio urbano.

DESCRIPTORES: Régimen jurídico. Rehabilitación urbana. Regeneración urbana. Renovación urbana. Ley 8/2013.

1. Observaciones previas

Al tratar los tipos de actuaciones regulados en la Ley 8/2013, en la medida en que ésta, en la Disposición Final Duodécima, introduce una modificación importante en el texto refundido de la Ley del Suelo (RD Legislativo 2/2008), que afecta al propio artículo 14 que es el que define los tipos de actuaciones urbanísticas, diferenciando entre las de transformación urbanística y las edificatorias, deviene obligado analizar en un primer momento las tipologías de actuaciones derivadas de la nueva Ley 8/2013, para a continuación abordar las tipologías de actuaciones urbanísticas y, finalmente, determinar las correspondencias, en caso de existir, entre unas y otras para así concretar el régimen jurídico aplicable a cada una de ellas, en aplicación de ambos textos legales.

De igual modo, al analizar el régimen jurídico de cada tipo de actuación, habremos de prestar especial atención a la Ley del Suelo, pues en la definición del régimen de derechos y deberes de los propietarios de suelo que se establece en ésta tras su modificación por la Ley 8/2013 es claro que se están contem-

Recibido: 16.12.2013
Correo electrónico: jmmerelo@icam.es

plando también las actuaciones reguladas en el articulado de esta última Ley, y ello con independencia de la mayor o menor coordinación en la regulación de las diversas actuaciones.

2. Tipos de actuaciones establecidos en la Ley 8/2013

En el artículo primero de la Ley 8/2013 se alude ya expresamente a los tipos de actuaciones cuyo impulso y fomento constituye el objeto de la Ley: rehabilitación de los edificios y regeneración y renovación de los tejidos urbanos existentes.

Ahora bien, el art. 2 destinado a «Definiciones» no recoge las notas identificadoras o, cuando menos, diferenciadoras de estos tipos de actuaciones, y ello a pesar de que el art. 18 aluda a:

> «la rehabilitación edificatoria y la regeneración y renovación urbanas **tal y como se definen en esta Ley** y se conciban en los correspondientes Planes estatales».

El Título II de la Ley 8/2013 se destina a las actuaciones sobre el medio urbano», siendo el art. 7 el que, al regular el objeto de estas actuaciones, permite diferenciar diversos tipos o clases, aun cuando formalmente no se establece una tipología de las mismas. Prescribe dicho artículo:

1. *De conformidad con lo dispuesto en esta Ley, en la legislación estatal sobre suelo y edificación, y en la legislación de ordenación territorial y urbanística, las actuaciones sobre el medio urbano se definen como aquéllas que tienen por objeto realizar obras de rehabilitación edificatoria, cuando existan situaciones de insuficiencia o degradación de los requisitos básicos de funcionalidad, seguridad y habitabilidad de las edificaciones, y de regeneración y renovación urbanas, cuando afecten, tanto a edificios, como a tejidos urbanos, pudiendo llegar a incluir obras de nueva edificación en sustitución de edificios previamente demolidos.*
2. *Las actuaciones de regeneración y renovación urbanas tendrán, además, carácter integrado cuando articulen medidas sociales, ambientales y económicas enmarcadas en una estrategia administrativa global y unitaria.*

Contiene, por tanto, este artículo, una denominación genérica de las actuaciones que se regulan, cual es la de «actuaciones sobre el medio urbano», y se apuntan ya algunos rasgos definitorios de los dos tipos o categorías que las integran.

Ha de señalarse, sin embargo, que respecto al primer tipo de actuaciones (de rehabilitación edificatoria) más que definirse y establecerse su contenido se destaca en el art. 7.1 su causa: insuficiencia o degradación de los requisitos básicos de funcionalidad, seguridad y habitabilidad en el ámbito de que se trate. La definición atendiendo a su contenido está en el art. 14 reformado de la Ley del suelo, que después se verá.

Las actuaciones de regeneración y renovación (conjuntamente) tampoco se definen propiamente por su contenido, limitándose el artículo que se analiza a destacar su ámbito u objeto: edificios (pudiendo llegar a su sustitución previa demolición) y tejidos urbanos (parece que nunca sólo a éstos). Estas últimas actuaciones pueden tener carácter integrado, pero debe aclararse que «integrado» no se contrapone aquí a «aislado» o «asistemático», sino que remite a que junto a las actuaciones físicas o materiales se articulen medidas sociales, ambientales y económicas.

Ahora bien hay que tener en cuenta que tras esta tipificación de actuaciones que hace el art. 7 en las dos grandes categorías de rehabilitación edificatoria y regeneración y renovación urbanas, los artículos siguientes de la Ley 8/2013, al regularlas, no diferencian el régimen jurídico aplicable a cada tipo de ellas, sino que a partir de ahí en los arts. 8 y siguientes no se distingue entre ambas, aludiéndose siempre a ambas conjuntamente, como después se verá, lo que impide hablar de dualidad de regímenes, produciéndose especialidades sólo en atención a la diversa relación con la ordenación urbanística en que tanto las actuaciones de rehabilitación como las de regeneración y renovación pueden encontrarse (necesidad o no de alterar dicha ordenación).

3. Examen de los tipos de actuaciones definidas en la Ley del Suelo (art. 14)

3.1. Actuaciones de transformación urbanística:

A) Actuaciones de urbanización, que incluyen:

a) Las de nueva urbanización, que suponen el paso de un ámbito de suelo de la situación de suelo rural a la de urbanizado para crear, junto con las correspondientes infraestructuras y dotaciones públicas, una o más parcelas aptas para la edificación o uso independiente y conectadas funcionalmente con la red de los servicios exigidos por la ordenación territorial y urbanística.
b) Las que tengan por objeto reformar o renovar la urbanización de un ámbito de suelo urbanizado, en los mismos términos establecidos en el párrafo anterior.

B) Actuaciones de dotación.

Se consideran tales las que tengan por objeto incrementar las dotaciones públicas de un ámbito de suelo urbanizado para reajustar su proporción con la mayor edificabilidad o densidad o con los nuevos usos asignados en la ordenación urbanística a una o más parcelas del ámbito y no requieran la reforma o renovación de la urbanización de éste.

3.2. Actuaciones edificatorias

El presupuesto básico de estas actuaciones se configura con carácter negativo: no concurrencia de las condiciones establecidas para definir los supuestos anteriores, es decir, que no ha de tratarse de una reforma o renovación de la urbanización ni producirse un incremento de aprovechamiento. A partir de ahí, se admite que la actuación edificatoria implique la realización de obras de urbanización siempre que tengan carácter complementario.

Dentro de estas actuaciones edificatorias se distinguen:

A) Las de nueva edificación y de sustitución de la edificación existente.
B) Las de rehabilitación edificatoria, entendiendo por tales la realización de las obras y trabajos de mantenimiento o intervención en los edificios existentes, sus instalaciones y espacios comunes, en los términos dispuestos por la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación.

La remisión a esta última Ley implica que por intervención deba entenderse la alteración de la configuración arquitectónica, es decir, la:

> «variación esencial de la composición general exterior, la volumetría, o el conjunto del sistema estructural, o tengan por objeto cambiar los usos característicos del edificio» (art. 2.2.b).

La Ley de Ordenación de la Edificación no contiene una definición de obras de mantenimiento. Es el Código Técnico de la Edificación el que en el Anejo III de la parte I suministra la definición de mantenimiento, al tiempo que desarrolla la LOE en cuanto a lo que deba entenderse por intervención en la edificación.

Así, se entiende por mantenimiento:

> «Conjunto de trabajos y obras a efectuar periódicamente para prevenir el deterioro de un edificio o reparaciones puntuales que se realicen en el mismo, con el objeto mantenerlo en buen estado para que, con una fiabilidad adecuada, cumpla con los requisitos básicos de la edificación establecidos».

Y se consideran intervenciones en los edificios existentes las siguientes:

«*a*) Ampliación: Aquellas en las que se incrementa la superficie o el volumen construidos.
b) Reforma: Cualquier trabajo u obra en un edificio existente distinto del que se lleve a cabo para el exclusivo mantenimiento del edificio.
c) Cambio de uso».

Ha de repararse, sin embargo, en que las obras de ampliación y de cambio de uso, al configurar una actuación de dotación, no podrían considerarse propiamente como actuaciones edificatorias, en virtud de la configuración negativa de estas últimas actuaciones (no concurrencia de las condiciones definitorias de las actuaciones de transformación).

4. Régimen de las actuaciones de rehabilitación edificatoria y de regeneración y renovación urbanas

Ya se ha indicado que la Ley 8/2013 no prevé un régimen diferenciado para cada uno de los dos tipos de actuaciones que establece, sino que toda la regulación (instrumentos de ordenación y gestión, sujetos obligados y fórmulas de cooperación y coordinación) se refiere conjuntamente a los dos tipos de actuaciones, produciéndose remisiones a la legislación sobre ordenación territorial y urbanística con cierta frecuencia.

4.1. Sujetos obligados

Diferencia aquí la Ley, al referirse a la realización de las obras correspondientes a las actuaciones que se regulan, según recaigan en elementos privativos, elementos comunes y elementos propios de la urbanización.

a) La obligación de realizar las obras sobre elementos privativos corresponde al **propietario o titular de derecho de uso**, en la proporción acordada y, en su defecto, según se trate o no de reparaciones menores motivadas por el uso diario.
b) Si las obras recaen sobre elementos comunes, la obligación se impone en primer lugar a l**as comunidades de propietarios y, en su caso, a las agrupaciones de comunidades de propietarios**, así como a las **cooperativas de viviendas,** sin perjuicio, claro está, de que el costeamiento finalmente corresponda a los titulares de los elementos privativos integrados en dichas entidades con arreglos a sus normas estatutarias.
c) Cuando se trate de elementos propios de la urbanización, el deber de ejecución de las obras correspondientes recae sobre las **Administraciones Públicas,** salvo que legalmente sea exigible a los propietarios. También corresponderá a dichas Administraciones cuando actúen en ejecución subsidiaria a costa de los obligados.

No obstante esta diferenciación de sujetos obligados que hace el art. 8 de la Ley 8/2013 que se analiza, debe destacarse que el mismo comienza por remitirse a la legislación de ordenación territorial y urbanística en cuanto a la determinación de los sujetos obligados, por lo que los relacionados en aquél son «además» de los previstos en dicha legislación (propietarios de suelo y promotores de las actuaciones de transformación).

Todos los sujetos obligados, según el art. 9, pueden proponer la ordenación de las actuaciones que se estudian, prestando especial atención la Ley a las situaciones en las que las Administraciones Públicas **deben** actuar (insuficiencia o degradación de los requisitos de funcionalidad, seguridad y habitabilidad de las edificaciones; obsolescencia o vulnerabilidad de barrios, de ámbitos, o de conjuntos urbanos homogéneos; o situaciones graves de pobreza energética), siendo prioritarias las medidas para eliminar situaciones de infravivienda, para garantizar la seguridad, salubridad, habitabilidad y accesibilidad universal y un uso racional de la energía, así como aquellas que, con tales objetivos, partan de la iniciativa y participación de los particulares.

4.2. Ordenación y gestión

El entrecruzamiento aquí entre la normativa de rehabilitación, renovación y regeneración urbanas y la legislación urbanística es clara, razón que explica que el art. 10 diferencie entre actuaciones que precisan alterar la ordenación urbanística vigente y las que no.

4.2.1. *Actuaciones que requieren alterar la ordenación urbanística*

Éstas se sujetan, en principio, al procedimiento establecido por la legislación urbanística para la modificación correspondiente, pero ésta puede prever:

— La aprobación simultánea con esta modificación de programas «u otros instrumentos de ordenación» (es claro que la Ley aquí, con esta última expresión, no se está refiriendo a ordenación urbanística sino a ordenación de la actuación de rehabilitación, regeneración o renovación urbana).
— La aprobación independiente de dichos programas o instrumentos de ordenación «por los procedimientos de aprobación de las normas reglamentarias, con los mismos efectos que tendrían los propios planes de ordenación urbanística», en cuyo caso, lógicamente, no habría que tramitar propiamente ninguna modificación de la ordenación urbanística. Hay que entender que esta posibilidad de aprobación independiente de programas e instrumentos por el procedimiento de aprobación de las normas reglamentarias (ordenanzas, en el caso de las entidades locales) no implica una modificación de las reglas de competencia, por lo que, dependiendo de cuál sea el contenido modificativo de la ordenación urbanística, habrá que determinar, a la vista de la legislación urbanística de aplicación, la Administración competente para su aprobación por el procedimiento propio de las normas reglamentarias.

En todos los casos se exige el informe o memoria de sostenibilidad económica al que después se aludirá.

4.2.2. *Actuaciones compatibles con la ordenación urbanística vigente*

A) Delimitación del ámbito de actuación conjunta o identificación de la actuación aislada.

Las actuaciones de rehabilitación, regeneración o renovación urbanas que se definan de conformidad con la ordenación urbanística vigente al tiempo de realizarlas, precisan como presupuesto básico la delimitación formal del ámbito de la actuación o su identificación como actuación aislada, previéndose expresamente que el ámbito pueda ser discontinuo.

El acuerdo administrativo delimitando el ámbito de la actuación conjunta o autorizando la actuación aislada garantizará la realización de las notificaciones requeridas por la legislación aplicable y el trámite de información al público cuando éste sea preceptivo.

B) Contenido mínimo del acuerdo administrativo:

— Avance de la equidistribución que sea precisa.
  Esta equidistribución es específica de las actuaciones que regula la Ley cuando no hay alteración de la ordenación urbanística y tiene un contenido también específico y no totalmente coincidente con el de la equidistribución «urbanística», pues según el art. 10.2.a), en el lado pasivo figuran «los costes derivados de la ejecución de la correspondiente actuación» y en el activo «los beneficios imputables a la misma, incluyendo entre ellos las ayudas públicas y todos los que permitan generar algún tipo de ingreso vinculado a la operación». Esta equidistribución, lógicamente, atenderá a las cuotas de participación que correspondan a los propietarios afectados y, en su caso, al acuerdo alcanzado con las empresas, entidades o sociedades que vayan a intervenir en la operación, para retribuir su actuación.
  Ha de repararse en que se está regulando aquí una actuación que no implica alteración de la ordenación urbanística, por lo que la equidistribución «urbanística» (en la que están involucrados los aprovechamientos lucrativos, las cesiones de suelo y las cargas de urbanización —entendidas éstas en sentido muy amplio—) se habrá producido ya, en su caso, en ejecución de la ordenación urbanística que no se altera por la actuaciones que ahora se estudian. Decimos «en su caso», porque es indudable que en muchos casos el ámbito sobre el que actuar (centros urbanos o históricos) no habrá sido objeto de equidistribución alguna.
— Plan de realojo temporal y definitivo, y de retorno a que dé lugar, en su caso, la actuación.

C) Efectos del acuerdo administrativo.

La firmeza en vía administrativa del acuerdo sobre el ámbito de la actuación de rehabilitación edificatoria y de regeneración y renovación urbanas, sea conjunta o aislada, provoca los siguientes efectos:

a) Comporta la declaración de la utilidad pública o, en su caso, el interés social, a los efectos de la aplicación de los regímenes de expropiación, venta y sustitución forzosas de los bienes y derechos necesarios para su ejecución, y su sujeción a los derechos de tanteo y retracto a favor de la Administración actuante.
b) Legitima la ocupación de las superficies de espacios libres o de dominio público de titularidad municipal antes indicados para garantizar la accesibilidad universal, pudiendo establecerse una cesión de uso del vuelo por el tiempo en que se mantenga la edificación o, en su caso, recalificarse y desafectarse con enajenación posterior a la comunidad o agrupación de comunidades de propietarios correspondiente, siempre que resulte inviable técnica o económicamente cualquier otra solución y quede garantizada la funcionalidad del dominio público correspondiente. (Esta regla se repite parcialmente, con deficiente técnica legislativa, al regularse las actuaciones sobre el medio urbano en general, según se verá posteriormente).
  Cuando los bienes demaniales no fueran de titularidad municipal, los Ayuntamientos podrán solicitar a su titular la cesión de uso o desafectación de los mismos, de conformidad con la legislación reguladora del bien correspondiente.
c) Determina la afección real directa e inmediata, por determinación legal, de las fincas constitutivas de elementos privativos de regímenes de propiedad horizontal o de complejo inmobiliario privado, cualquiera que sea su propietario, al cumplimiento del deber de costear las obras. La afección real se hará constar mediante nota marginal en el Registro de la Propiedad.
d) Marca el inicio de la actuación a realizar.

4.2.3. *Reglas aplicables a ambos supuestos*

1. Posibilidad de ocupar espacios públicos indispensables para la instalación de ascensores u otros elementos, así como las superficies comunes de uso privativo, cuando no resulte viable, técnica o económicamen-

te, ninguna otra solución para garantizar la accesibilidad universal y siempre que asegure la funcionalidad de los espacios libres, dotaciones públicas y demás elementos del dominio público. Esto mismo se observará respecto a los espacios que requieran la realización de obras que consigan reducir, al menos en un 30 por ciento, la demanda energética anual de calefacción o refrigeración del edificio y que consistan en determinados tipos de actuaciones que se detallan en el nº 4 del artículo que se analiza.
Ha de destacarse que en relación con esta prescripción se dispone que los instrumentos de ordenación urbanística garantizarán su aplicación, bien permitiendo que aquellas superficies **no computen a efectos del volumen edificable, ni de distancias mínimas a linderos, otras edificaciones o a la vía pública o alineaciones,** bien aplicando cualquier otra técnica que, de conformidad con la legislación aplicable, consiga la misma finalidad.

2. Memoria de viabilidad económica (art. 11).
La viabilidad económica de la actuación, que es la finalidad de esta Memoria, habrá de justificarse «en términos de rentabilidad, de adecuación a los límites del deber legal de conservación y de un adecuado equilibrio entre los beneficios y las cargas derivados de la misma» y tendrá el siguiente contenido mínimo:

a) Un estudio comparado de los parámetros urbanísticos existentes y, en su caso, de los propuestos (edificabilidad, usos y tipologías edificatorias y redes públicas que habría que modificar).
b) Las determinaciones económicas básicas relativas a los valores de repercusión de cada uso urbanístico propuesto, estimación del importe de la inversión, incluyendo, tanto las ayudas públicas, directas e indirectas, como las indemnizaciones correspondientes, así como la identificación del sujeto o sujetos responsables del deber de costear las redes públicas.
c) El análisis de la inversión que pueda atraer la actuación y la justificación de que la misma es capaz de generar ingresos suficientes para financiar la mayor parte del coste de la transformación física propuesta, garantizando el menor impacto posible en el patrimonio personal de los particulares, medido en cualquier caso, dentro de los límites del deber legal de conservación.
El análisis referido en el párrafo anterior hará constar, en su caso, la posible participación de empresas de rehabilitación o prestadoras de servicios energéticos, de abastecimiento de agua, o de telecomunicaciones, cuando asuman el compromiso de integrarse en la gestión, mediante la financiación de parte de la misma, o de la red de infraestructuras que les competa, así como la financiación de la operación por medio de ahorros amortizables en el tiempo.
d) El horizonte temporal que, en su caso, sea preciso para garantizar la amortización de las inversiones y la financiación de la operación.
e) La evaluación de la capacidad pública necesaria para asegurar la financiación y el mantenimiento de las redes públicas que deban ser financiadas por la Administración, así como su impacto en las correspondientes Haciendas Públicas.

4.2.4. *Formas de ejecución*

Efectúa la Ley aquí una remisión a todas las modalidades de gestión directa e indirecta admitidas por la legislación de régimen jurídico, de contratación de las Administraciones Públicas, de régimen local y de ordenación territorial y urbanística, si bien se establecen las siguientes reglas procedimentales comunes:

a) Podrá abonarse el **justiprecio expropiatorio en especie**, sin exigirse el consentimiento del propietario, cuando el mismo se efectúe dentro del propio ámbito de gestión y dentro del plazo temporal establecido para la terminación de las obras correspondientes.
b) La **liberación de la expropiación** no tendrá carácter excepcional.
c) En la **ejecución subsidiaria**, la Administración Pública sustituirá al titular del inmueble, asumiendo la facultad de edificar o de rehabilitarlo con cargo a aquél.

Cuando la ejecución de la actuación sea pública podrá llevarse a cabo por la Administración **directamente o mediante la convocatoria de un concurso** público, en cuyo caso, las bases determinarán el porcentaje mínimo de techo edificado que se atribuirá a los propietarios del inmueble objeto de la sustitución forzosa, en régimen de propiedad horizontal. Los propietarios que deseen ofertar deberán constituir previamente una asociación administrativa que se regirá por lo dispuesto en la legislación de ordenación territorial y urbanística, en

relación con las Entidades Urbanísticas de Conservación. La adjudicación del concurso tendrá en cuenta, con carácter preferente, aquellas alternativas u ofertas que propongan términos adecuadamente ventajosos para los propietarios afectados, estableciendo incentivos, atrayendo inversión y ofreciendo garantías o posibilidades de colaboración con los mismos, y aquellas que produzcan un mayor beneficio para la colectividad en su conjunto y propongan obras de eliminación de las situaciones de infravivienda, de cumplimiento del deber legal de conservación, de garantía de la accesibilidad universal, o de mejora de la eficiencia energética.

4.3. Fórmulas de colaboración, cooperación y coordinación

La Ley presta especial atención a esta materia, dedicándole los arts. 15 a 19 y el último párrafo del art. 13, advirtiéndose algunas reiteraciones y, en ocasiones, escasa precisión.

El art. 15 extiende la legitimación para participar en las actuaciones reguladas a las Administraciones competentes, entidades instrumentales de ellas, propietarios, comunidades, agrupaciones de comunidades, cooperativas, asociaciones administrativas constituidas al efecto e incluso a las «empresas, entidades o sociedades que intervengan por cualquier título en dichas operaciones». La legitimación es, por tanto, amplísima, y sin diferenciar entre los diversos sujetos enumerados el nº 3 del propio artículo relaciona sus facultades, resultando claro, sin embargo, que no todas las relacionadas corresponden a todos los sujetos citados. Entre dichas facultades se encuentran las siguientes:

— Elaborar planes o proyectos de gestión correspondiente a la actuación.
— Constituirse en asociaciones administrativas para participar en concursos públicos para la ejecución de las obras (posibilidad prevista para facilitar la intervención de los propietarios afectados).
— Constituir fondos de conservación y rehabilitación.
— Ser beneficiarios de medidas de fomento, así como perceptores y gestores de las ayudas otorgadas a los propietarios de fincas.
— Otorgar escrituras públicas de modificación del régimen de propiedad horizontal (incluso afectando a las fincas de uso privativo), a fin de acomodar este régimen a los resultados de las obras de rehabilitación edificatoria y de regeneración y renovación urbanas en cuya gestión participen o que directamente lleven a cabo.
— Ser beneficiarios de la expropiación de aquellas partes de pisos o locales de edificios, destinados predominantemente a uso de vivienda y constituidos en régimen de propiedad horizontal, que sean indispensables para instalar los servicios comunes previstos en planes, delimitación de ámbitos y órdenes de ejecución, por resultar inviable, técnica o económicamente cualquier otra solución y siempre que quede garantizado el respeto de la superficie mínima y los estándares exigidos para locales, viviendas y espacios comunes de los edificios.

En el art. 17 se prevé la celebración entre las Administraciones, agentes responsables de la actuación y sujetos afectados (en su caso, agrupados en comunidades, asociaciones o cooperativas) de: a) contratos de cesión con facultades de arrendamiento a terceros de fincas urbanas a cambio del pago aplazado del coste correspondiente a los propietarios, b) permuta de terrenos o edificaciones a rehabilitar por edificación futura, c) contrato de arrendamiento o cesión de uso por plazo determinado a cambio de pago por el arrendatario o cesionario del pago de todos o de alguno de los siguientes conceptos: impuestos, tasas, cuotas a la comunidad o agrupación de comunidades de propietarios o de la cooperativa, gastos de conservación y obras de rehabilitación y regeneración y renovación urbanas, y d) convenio de explotación conjunta del inmueble o de partes del mismo.

En el art. 18 se dispone que tendrán prioridad en las ayudas estatales vigentes, las actuaciones reguladas en la Ley con cobertura en los correspondientes planes estatales, así como la elaboración de los instrumentos necesarios para su ordenación y gestión, en especial cuando se refieran a ámbitos urbanos degradados, desfavorecidos y vulnerables, y cuando la finalidad sea eliminar la infravivienda, garantizar la accesibilidad universal o mejorar la eficiencia energética de los edificios.

Finalmente en el art. 19 (y último párrafo del art. 13) se potencian los convenios interadministrativos con participación, en su caso, de particulares, para organizar la gestión de las actuaciones, así como la creación de consorcios y sociedades mixtas.

5. Examen de los deberes urbanísticos establecidos en la Ley del Suelo y su aplicación a las actuaciones sobre el medio urbano reguladas en la Ley 8/2013

Antes de entrar en este examen convendrá señalar que ya el art. 8.5 del Texto Refundido de la Ley del Suelo estatal, modificado por la Ley 8/2013, en relación con los derechos de los propietarios en suelo urbanizado establece, como alternativa al derecho a la justa distribución de beneficios y cargas, el de «distribución, entre todos los afectados, de los costes derivados de la ejecución y de los beneficios imputables a la misma, incluyendo entre ellos las ayudas públicas y todos los que permitan generar algún tipo de ingreso vinculado a la operación», resultando claro que esta modificación legal, que introduce como alternativa a la equidistribución plena este otro régimen limitado a la distribución de costes y beneficios (en especial ayudas públicas) está contemplando las actuaciones de rehabilitación, reforma y regeneración urbanas reguladas en la Ley 8/2013.

Centrándonos ya en los deberes urbanísticos, prescindimos del estudio del deber básico de conservación, por ser objeto de otro trabajo publicado en este mismo número de la Revista, y abordamos los restantes teniendo en cuenta la caracterización de cada actuación sobre el medio urbano y su correspondencia con la tipología de actuaciones definidas en la Ley del Suelo.

Las actuaciones de rehabilitación edificatoria de la Ley 8/2013 se corresponderán con las actuaciones del mismo nombre de la Ley del Suelo, o con las actuaciones de dotación de esta última Ley si implican un incremento de edificabilidad o densidad o un cambio de uso que exija más dotaciones o sea más valioso —mayor coeficiente de ponderación—.

Las actuaciones de regeneración y renovación urbanas de la Ley 8/2013 se corresponderán con las actuaciones de reforma o renovación urbana de la Ley del Suelo, pero siempre que tengan lugar en suelo urbanizado, por lo que si recayeran sobre un suelo que con arreglo a esta última Ley estuviera en situación rural se plantearía una flagrante contradicción, cual es la de que una actuación de regeneración o renovación urbana según Ley 8/2013, tendría la configuración de actuación de nueva urbanización según la Ley del Suelo. El supuesto sería ciertamente excepcional pero no del todo descartable, salvo que se interpretara que no cabe delimitar un ámbito de actuación de regeneración o renovación urbana más que en suelos en situación de urbanizado, pero esta interpretación carece de cobertura jurídica sólida tanto en la Ley 8/2013 como en la Ley del Suelo.

Establecida esta correspondencia se pasa a estudiar el régimen de deberes de los diversos supuestos establecido en la Ley del Suelo.

5.1. Actuaciones de reforma o renovación de la urbanización en un ámbito de suelo urbanizado (art. 14.1.a.2)

El régimen de estas actuaciones es el mismo que el de las actuaciones de nueva urbanización, por lo que el propietario **deberá asumir, como carga real, la participación en los deberes legales de la promoción de la actuación**, en un régimen de equitativa distribución de beneficios y cargas, así como permitir ocupar los bienes necesarios para la realización de las obras, en su caso, al responsable de ejecutar la actuación, en los términos de la legislación sobre ordenación territorial y urbanística. Estos deberes legales son los siguientes (art. 16.1):

A) Cesión de suelo:

- *a*) el suelo reservado para viales, espacios libres, zonas verdes y restantes dotaciones públicas incluidas en la propia actuación o adscritas a ella para su obtención.
- *b*) el suelo libre de cargas de urbanización correspondiente al porcentaje de la edificabilidad media ponderada de la actuación, o del ámbito superior de referencia en que ésta se incluya, que fije la legislación reguladora de la ordenación territorial y urbanística. Este suelo se destinará al patrimonio público de suelo.

El porcentaje que, con carácter general, se aplicará a estos efectos no podrá ser inferior al 5 por ciento ni superior al 15 por ciento, si bien:

> «la legislación sobre ordenación territorial y urbanística podrá permitir excepcionalmente reducir o incrementar este porcentaje de forma

proporcionada y motivada, hasta alcanzar un máximo del 20 por ciento en el caso de su incremento, para las actuaciones o los ámbitos en los que el valor de las parcelas resultantes sea sensiblemente inferior o superior, respectivamente, al medio en los restantes de su misma categoría de suelo».

Dicha legislación podrá regular la sustitución de la entrega del suelo por otras formas de cumplimiento del deber, excepto cuando pueda cumplirse con suelo destinado a vivienda sometida a algún régimen de protección pública.

B) Urbanización:

a) *Costear y, en su caso, ejecutar todas las obras de urbanización previstas en la actuación correspondiente, así como las infraestructuras de conexión con las redes generales de servicios y las de ampliación y reforzamiento de las existentes fuera de la actuación que ésta demande por su dimensión y características específicas, sin perjuicio del derecho a reintegrarse de los gastos de instalación de las redes de servicios con cargo a sus empresas prestadoras,* ***en los términos que se estipulen en los convenios que al efecto se suscriban y que deberán ser aprobados por la Administración actuante. En defecto de acuerdo, dicha Administración decidirá lo procedente.***
Entre las obras e infraestructuras a que se refiere el párrafo anterior, se entenderán incluidas las de potabilización, suministro y depuración de agua que se requieran conforme a su legislación reguladora, y la legislación sobre ordenación territorial y urbanística podrá incluir asimismo las infraestructuras de transporte público que se requieran para una movilidad sostenible.

b) *Entregar a la Administración competente, junto con el suelo correspondiente, las obras e infraestructuras a que se refiere la letra anterior que deban formar parte del dominio público como soporte inmueble de las instalaciones propias de cualesquiera redes de dotaciones y servicios, así como también dichas instalaciones cuando estén destinadas a la prestación de servicios de titularidad pública.*

C) Realojamiento y retorno.

Este deber consiste en garantizar el realojamiento de los ocupantes legales de inmuebles situados dentro del área de la actuación y que constituyan su residencia habitual, así como el retorno cuando tengan derecho a él, en los términos establecidos en la legislación vigente. La Disposición Adicional Undécima que regulaba esta materia ha sido derogada por la Ley 8/2013, encontrándose la regulación actual en el art. 14 de esta última Ley.

D) Indemnizaciones.

El deber de indemnizar se extiende a las construcciones y edificaciones que deban ser demolidas y a las obras, instalaciones, plantaciones y sembrados que no puedan conservarse.

No obstante lo expuesto, como las actuaciones de reforma o renovación de la urbanización inciden en suelo urbanizado, hay que tener en cuenta lo dispuesto por el art. 9.5 y 6, según los cuales el deber de uso supone el de **completar la urbanización** de los terrenos con los requisitos y condiciones establecidos para su **edificación** y realizar ésta en los plazos establecidos en la normativa aplicable, añadiéndose:

> «Cuando la Administración imponga la realización de **actuaciones de rehabilitación edificatoria y de regeneración y renovación urbanas, el propietario tendrá el deber de participar en su ejecución en el régimen de distribución de beneficios y cargas** que corresponda, en los términos establecidos en el art. 8.5. c)».
> (La remisión lo es, por tanto, al régimen de la equidistribución plena o al de la limitada antes mencionada).

5.2. Actuaciones de dotación (art. 14.1.b)

Los deberes establecidos para el supuesto anterior experimentan importantes modulaciones (art. 16.2):

A) El deber de entregar a la Administración competente el suelo lucrativo correspondiente al porcentaje de la edificabilidad media ponderada de la actuación o del ámbito superior de referencia en que ésta se incluya, que fije la legislación reguladora de la ordenación territorial y urbanística, **se determinará atendiendo sólo al incremento de la edificabilidad media ponderada que, en su caso, resulte de la modificación del instrumento de ordenación**. Dicho deber podrá cumplirse

mediante la sustitución de la entrega de suelo por su **valor en metálico**, con la finalidad de:

a) **costear la parte de financiación pública** que pudiera estar prevista en la propia actuación, o

b) integrarse en el **patrimonio público** de suelo, con destino preferente a **actuaciones de rehabilitación o de regeneración y renovación urbanas.**

B) El deber de entregar a la Administración competente del suelo para dotaciones públicas relacionado con el reajuste de su proporción, podrá sustituirse, en caso de imposibilidad física de materializarlo en el ámbito correspondiente, por:

a) entrega de **superficie edificada.**
b) entrega de **edificabilidad no lucrativa, en un complejo inmobiliario, situado dentro del mismo, tal y como prevé el art. 17.4.**
c) otras formas de cumplimiento del deber en los casos y condiciones en que así lo prevea la legislación sobre ordenación territorial y urbanística.

5.3. Actuaciones edificatorias (art. 14.2)

Dentro de estas actuaciones se incluyen las actuaciones de nueva edificación, de sustitución de la existente y de rehabilitación edificatoria, cuya definición ya nos consta.

Los **deberes exigibles en estas actuaciones son los siguientes (art. 16.3):**

a) **completar la urbanización** para viabilizar la edificación.
b) garantizar el **realojamiento y el retorno.**
c) **indemnizar** por las demoliciones de edificaciones, construcciones, obras, instalaciones, plantaciones, etc que no puedan ser conservados.

5.4. Otras disposiciones sobre cumplimiento de deberes aplicables a todos los supuestos

A) Regla excepcional sobre el deber de entrega de suelo.

En relación con todos los tipos de actuaciones antes indicados, el art. 16.4 establece la posibilidad de que el planeamiento urbanístico, siempre que se justifique adecuadamente que no cabe ninguna otra solución técnica o económicamente viable, exima del cumplimiento de los deberes de nuevas entregas de suelo que les correspondiesen (debe entenderse que tanto de suelo lucrativo como dotacional público):

1. En actuaciones sobre zonas con un alto grado de degradación e inexistencia material de suelos disponibles en su entorno inmediato.
2. En actuaciones que impliquen aumentos de la densidad o edificabilidad que fueren precisos para sustituir la infravivienda por vivienda que reúna los requisitos legalmente exigibles, con destino al realojamiento y el retorno que exija la correspondiente actuación.

B) Afección real de los terrenos.

Concluye el nº 2 del art. 16:

> Los terrenos incluidos en el ámbito de las actuaciones y los adscritos a ellas están afectados, con carácter de garantía real, al cumplimiento de los deberes del apartado anterior. Estos deberes se presumen cumplidos con la recepción por la Administración competente de las obras de urbanización o, en su defecto, al término del plazo en que debiera haberse producido la recepción desde su solicitud acompañada de certificación expedida por la dirección técnica de las obras, sin perjuicio de las obligaciones que puedan derivarse de la liquidación de las cuentas definitivas de la actuación.

La regulación estatal del deber de conservación de inmuebles

Felipe Iglesias González

Profesor titular de Derecho administrativo. Universidad Autónoma de Madrid.

RESUMEN: Se analiza el régimen jurídico actual del deber de conservación de inmuebles previsto en la normativa urbanística estatal. Se definen tres tipos de deberes de conservación y se estudia su régimen y límites, con especial atención al régimen de los edificios protegidos. Resulta clave para entender en sus justos términos el deber de conservación partir de la función social que delimita el contenido del derecho de propiedad y que justifica que los propietarios tengan el deber legal de conservar sus inmuebles y afrontar las cargas económicas que se deriven de este deber.

DESCRIPTORES: Deber de conservación. Inmuebles protegidos. Función social derecho propiedad.

1. La definición del deber de conservación en la legislación urbanística

Al margen de las ordenanzas de conservación de la edificación, el deber urbanístico de conservación aparece nítidamente definido en la Ley del suelo de 1956, cuyo artículo 186 establecía que:

> «los propietarios de terrenos, urbanizaciones particulares, edificaciones y carteles, deberán mantenerlos en condiciones de seguridad, salubridad y ornato públicos».

Los caracteres básicos de esta definición del deber de conservación se mantienen en la actualidad, pero ha sido ampliada tanto por la interpretación jurisprudencial como por el legislador autonómico[1], hasta llegar al precipitado final que encontramos en el artículo 9.1 del TRLS/08, en la redacción dada por la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas, que constituye el objeto de estudio del presente trabajo.

Conforme al contenido del artículo 9.1 del TRLS/08 se pueden establecer tres modalidades básicas del deber de conservación, más allá de la obligación de destinar las construcciones y demás elementos a los usos que sean compatibles con la ordenación territorial y urbanística, que no es propiamente una obligación de conservación, entre las que sí pueden incluirse:

i) Mantener la edificación o demás elementos (terrenos, instalaciones o construcciones;

Recibido: 10.01.2013
Correo electrónico: felipe.iglesias@uam.es

[1] *Vid.* un análisis de la regulación autonómica del deber de conservación en Sámano (2011: 166).

en adelante, nos referiremos a estos elementos como «**inmuebles**» para evitar reiterar los cuatro sustantivos) en condiciones legales para servir de soporte al uso que corresponda; denominaremos a esta modalidad **deber de conservación «en las condiciones legales de uso»**.

ii) Mantener los inmuebles en condiciones de seguridad, salubridad, accesibilidad universal y ornato legalmente exigibles; denominaremos a este segundo tipo como **deber ordinario de conservación.**

iii) Realizar obras adicionales por motivos turísticos, culturales o para la mejora de la calidad y sostenibilidad del medio urbano, que denominaremos conjuntamente como **medidas adicionales de conservación.**

Los dos primeros tipos pueden incluirse en lo que puede denominarse como núcleo duro del deber de conservación, mientras que la tercera es definida claramente por el legislador como una medida de conservación adicional. Desde similar perspectiva Baño (2009: 373) distingue entre el deber de mantenimiento y el deber de conservación, apareciendo este último cuando se trata de edificios protegidos. A continuación analizamos cada una de los tres tipos de deberes de conservación propuestos.

2. Conservación en las condiciones legales de uso

Literalmente, el artículo 9.1 del TRLS/08 establece, después de fijar genéricamente el deber de destinar los terrenos, instalaciones, construcciones y edificaciones al uso compatible con la ordenación territorial y urbanística, que el derecho de propiedad de estos inmuebles comprende el deber de «conservarlos en las condiciones legales para servir de soporte a dicho uso» (se refiere al destino a usos que sean compatibles con la ordenación territorial y urbanística).

Pero, ¿a qué «condiciones legales» se está refiriendo este precepto? Puede deducirse que se está refiriendo a todos aquellos requisitos legales exigidos para poder mantener una actividad, por ejemplo, las licencias que resulten exigibles o aquellos requisitos exigidos por la normativa sectorial. De esta forma, el inciso que estamos analizando obligaría al propietario de un edificio de oficinas a obtener todas aquellas licencias urbanísticas que resulten exigibles, desde las iniciales licencias de actividad y obras, pasando por las finales licencias de funcionamiento y primera ocupación o denominaciones equivalentes utilizadas por la normativa autonómica o local (singularmente ordenanzas de tramitación de licencias), pero también serían exigibles haber obtenido favorablemente la Inspección Técnica de Edificios, si procede, y el resto de autorizaciones sectoriales que resulten obligadas en función de la actividad que se desarrolle (v.g.: autorizaciones sanitarias, educativas…).

Pero, claro, tiene muy poco recorrido recordar que deben obtenerse las licencias y autorizaciones que resulten legalmente exigibles, por lo que este primer tipo de deber de conservación tiene, desde esta perspectiva, escasos efectos prácticos, salvo que se esté refiriendo a la necesidad de cumplir los requisitos legales que, en cada caso, sean exigidos por la normativa vigente (no bastando, por tanto, con cumplir la normativa vigente en el momento de su construcción). A estos efectos, el tercer párrafo del artículo 9.1 TRLS/08 establece:

> «En particular, cuando se trate de edificaciones, el deber legal de conservación comprenderá, además, la realización de los trabajos y las obras necesarias para satisfacer, con carácter general, los requisitos básicos de la edificación establecidos en el artículo 3.1 de la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación, y para adaptarlas y actualizar sus instalaciones a las normas legales que les sean explícitamente exigibles en cada momento (…)».

La norma dice lo que dice. En los supuestos de edificaciones, el deber de conservación comprende el cumplimiento de los requisitos básicos de edificación recogidos en el artículo 3.1 LOE, que no sólo se refiere a requisitos relativos a la funcionalidad y la seguridad que podrían insertarse sin dificultad en el tradicional concepto de medidas de seguridad, sino que exige el cumplimiento de requisitos que van mucho más lejos, sobre todo al establecer los relativos a la habitabilidad, que comprende desde la protección contra el ruido hasta el ahorro energético.

Además, este tercer párrafo del artículo 9.1 TRLS/08 prevé expresamente que es necesario que las edificaciones adapten y actualicen las «instalaciones» a las normas exigibles en cada momento, no siendo, por tanto, suficiente con cumplirlas en el momento de su construcción. De esta forma, con una lectura literal de la norma, sería exigible que cualquier edificio de uso residencial deba adaptarse, por ejemplo, a los requisitos de prevención de incendios o de instalaciones térmicas que resultan vigentes en la actualidad. Esta conclusión produce, sencillamente, escalofríos si se

piensa en la antigüedad de nuestro parque residencial.

Aunque, objetivamente, sería deseable establecer una exigencia de actualización, aunque fuera gradual, porque no está justificado que un establecimiento comercial deba adaptarse a la nueva normativa que se va aprobando (supuesto de las denominadas licencias de tracto sucesivo) y no se contemple la actualización de los edificios residenciales en aspectos tan sensibles como la prevención de incendios o la eficiencia energética. En similar sentido, que compartimos, MENÉNDEZ (2011: 20) concluye que «el deber de conservación debería incluir una <cláusula de progreso> para incorporar la obligación de adaptar los edificios a las mejoras técnicas disponibles».

Pero, a pesar de este tenor literal de la norma, no parece que sea este el objetivo real que pretende el legislador si se tiene en cuenta que tanto la LOE como el Código Técnico de la Edificación tienen un exquisito cuidado en evitar la aplicación retroactiva de los nuevos requisitos exigidos y no parece que el legislador haya querido pulverizar esta falta de retroactividad tal y como se recoge en el preámbulo de la Ley 8/2013.[2]

Si verdaderamente no se quería establecer efectos retroactivos, la redacción de la norma debería haber sido más cuidada; pero si lo que se propone es, sencillamente, dejar la puerta abierta a que nueva legislación establezca gradualmente una adaptación para actualizar las edificaciones existentes, se trata de una previsión vacua, puesto que dependerá del contenido preciso de esta normativa, cuando se apruebe.[3]

[2] El Preámbulo (apartado IX) de la Ley 8/2013, de 26 de junio, afirma explícitamente, quizá con mala conciencia, la no aplicación retroactiva de la norma: «Un segundo nivel, en el que el deber de conservación incluye los trabajos y obras necesarios para adaptar y actualizar progresivamente las edificaciones, en particular las instalaciones, a las normas legales que les vayan siendo explícitamente exigibles en cada momento. No se trata de aplicar con carácter retroactivo la normativa, sino de incluir en este deber las obligaciones que para la edificación existente explícitamente vaya introduciendo la normativa del sector con el objetivo de mantener sus condiciones de uso, de acuerdo con la evolución de las necesidades sociales». Con anterioridad, el Preámbulo afirma en relación con la cita a los requisitos del artículo 3.1 LOE: «(…) sin que el cumplimiento de estos requisitos signifique, con carácter general, la aplicación retroactiva del Código Técnico de la Edificación, aprobado por el Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo, a la edificación construida con anterioridad a la entrada en vigor del mismo».

[3] Un buen ejemplo puede ser la licencia de ocupación regulada en el art. 24.1 de Ley 3/2004, de 30 de junio, de ordenación y fomento de la calidad de la edificación de la Comunidad Valenciana.

3. El deber ordinario de conservación

3.1. Las condiciones de seguridad, salubridad, accesibilidad universal y ornato

Desde la Ley del Suelo de 1956 (art. 168), la legislación urbanística establece que el propietario de un elemento inmueble debe mantenerlos en condiciones de seguridad, salubridad y ornato públicos. Ante la ausencia de definición normativa estatal, tanto la jurisprudencia[4] como la legislación autonómica[5] han perfilado el alcance de cada uno de estos tres conceptos normativos indeterminados, incluso creando la modalidad de habitabilidad, que continúa sin ser recogida expresamente en la enumeración de las condiciones previstas en la normativa estatal.

Desde la LS/07 (art. 4.b), se ha añadido la obligación de conservar los inmuebles en condiciones de «accesibilidad universal», que es una sencilla generalización del requisito de accesibilidad que ya se exigía, dentro de los requisitos relativos a la funcionalidad, en la LOE (art 3.1).

El legislador estatal, que ha asumido en otros supuestos las novedades aportadas por las normas autonómicas (evidente es el supuesto de las Inspecciones Técnicas de los Edificios, reconvertidas e integradas en el Informe de Evaluación de los Edificios), no ha asumido el supuesto deber de rehabilitación que, en alguna Comunidad Autónoma, se ha caracterizado de forma separada al deber de conservación[6], a pesar de la dificultad que conlleva precisar el alcance de las obras que significan una rehabilitación, que pueden comprender desde pequeñas obras de acondicionamiento hasta obras de rehabilitación integral.[7]

[4] *Vid.* un resumen de esta jurisprudencia en GARCÍA ÁLVAREZ, 2007: 153 y ss.

[5] Un buen ejemplo se encuentra en la legislación urbanística autonómica de Castilla y León (vid. artículo 19.1 de su reglamento, aprobado por Decreto 22/2004, de 29 de enero).

[6] *Vid.,* por ejemplo, art. 158 de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de ordenación urbanística de Andalucía. LÓPEZ SÁNCHEZ (2008: 96 y ss.) critica las deficiencias jurídicas del deber de rehabilitación en esta legislación.

[7] Un buen ejemplo se encuentra en las Normas Urbanísticas del Plan General de Madrid de 1997 (art. 1.4.8.3) que incluye dentro de las obras de rehabilitación desde las obras de acondicionamiento hasta las de reestructuración, puntual, parcial o general. Definiciones de rehabilitación se pueden encontrar en el Código Técnico de la Edificación (artículo 2.4 del Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo) o en la normativa autonómica (vid. art. 23.3 de la Ley 3/2004, de 30 de junio, de ordenación y fomento de la calidad de la edificación de la Comunidad Valenciana).

Por lo tanto, no hay especial novedad en este tipo de deber de conservación, pero si merece realizar un estudio más preciso de los supuestos en los que este deber de conservación afecta a edificios protegidos.

3.2. Especialidades de la conservación de los inmuebles protegidos

En primer lugar, consideramos que es conveniente no identificar el deber de conservación de un inmueble protegido (ya se trate de un edificio considerado como Bien de Interés Cultural o sencillamente se encuentre incluido en el catálogo de inmuebles protegidos de un instrumento de planeamiento) con las obras adicionales por motivos turísticos o culturales a que se refiere el primer párrafo del art. 9.1 TRLS/08 y que analizaremos más adelante. Debe tenerse en cuenta que la imposición por la Administración Pública de la ejecución de «obras adicionales por motivos turísticos o culturales» no necesariamente ha de referirse a inmuebles protegidos, siendo perfectamente imaginable que la Administración obligue a la realización de estas obras (adicionales) en inmuebles no protegidos.

Desde esta perspectiva, defendemos que el régimen jurídico del deber de conservación de los inmuebles protegidos se sujeta al mismo régimen ordinario del resto de inmuebles. En línea de principio, el deber de conservación de un inmueble protegido (sea cual sea el origen de su protección) no debería conllevar ninguna singularidad con respecto al régimen general de mantener una edificación en condiciones de seguridad, salubridad, accesibilidad universal y ornato. Ni tan siquiera debería ser más costosa económicamente la conservación de un inmueble protegido, o al menos no tiene por qué si la consideración de protección proviene de su relevante aportación arquitectónica, puesto que un edificio de idénticas condiciones constructivas (pero sin el componente arquitectónico que justifica su protección) debería tener idénticos costes de conservación (en idéntico sentido, GARCIA-BELLIDO, 1984: 108; en contra, MACERA, 2005: 417); tan sólo puede contemplarse costes añadidos si se tiene en cuenta la necesidad (impuesta) de mantener, en adecuado estado de conservación, elementos inmuebles cuyos materiales constructivos no son los habituales en el mercado y, por ello, resultan más caros.

Además del eventual sobrecoste que pueda conllevar la protección del inmueble protegido, hay que tener también en cuenta que la normativa urbanística (autonómica y local) suelen imponer severas limitaciones a los inmuebles protegidos, que habitualmente pretenden garantizar su protección, que suelen ir más allá de las previstas genéricamente en la legislación de patrimonio histórico y que consisten, por ejemplo, en prohibición de segregación, limitaciones de cambios de uso o prohibición de demolición.

Debe tenerse en cuenta que todos estos límites no imponen por sí mismos un coste añadido al deber de conservación, se trata de límites legales que tratan de garantizar la conservación de los inmuebles protegidos.

El conjunto de estas limitaciones del derecho de propiedad vinculados a la protección de un inmueble y el eventual sobrecoste por la utilización de materiales constructivos no habituales en el mercado encuentran su justificación, en nuestra opinión, en el cumplimiento de la función social del derecho de propiedad, e incluso de forma reforzada con respecto a un inmueble no protegido[8]. Ningún problema conceptual encuentra, en mi opinión, que determinados inmuebles que cumplen determinadas características que, con base en la normativa aplicable, deben ser protegidos, encuentren mermadas o limitadas alguna de las facultades que caracterizan al derecho de propiedad o se les impongan deberes; este conjunto de deberes y limitaciones legales se justifican legalmente en cumplimiento de la función social, siempre y cuando (claro está) se cumplan los requisitos legales para su definición y no resulten materialmente expropiatorios, por lo que la función social constituye el inexorable punto de partida del que debe partirse para analizar el deber de conservación[9]. A estos efectos y con carácter general, la STC 61/1997 ha afirmado que:

> «el deber de conservación, como inherente a la propiedad urbana (…) (es) un deber que constituye una expresión de la función social de esta forma de propiedad» (F.J. 34.b).

[8] En idéntico sentido, se manifiestan LÓPEZ FRÍAS (2002: 64) y SÁMANO (2011: 170). Contundente al respecto se manifiesta ORO-PULIDO (2001: 85) afirmando que el deber de conservación que se impone a los edificios protegidos «necesariamente tiene que ser distinto, y de mayor intensidad que el derivado de la legislación urbanística, y ello en atención, precisamente, a la función social que están llamados a cumplir esta clase de bienes».

[9] En similar sentido, *vid.* RODRIGUEZ (2002: 298) y ORO-PULIDO (2001: 84).

Cabe recordar que, desde la STC 37/1987, el TC ha afirmado que:

> «es claro, en consecuencia, que, de acuerdo con las Leyes, corresponde a los poderes públicos competentes en cada caso delimitar el contenido del derecho de propiedad en relación con cada tipo de bienes» (F.J. 2º),

por lo que resulta sencillo justificar que los edificios protegidos pueden tener un régimen de derechos y, sobre todo, de deberes diferentes a otros inmuebles no protegidos.

Naturalmente, la imposición de los deberes legales o limitaciones del derecho de propiedad derivados del cumplimiento de la función social del derecho de propiedad no resultan indemnizables. De forma que, desde esta perspectiva, el propietario de un inmueble protegido debe costear íntegramente su conservación y asumir las limitaciones derivadas de su especial régimen jurídico, sin contraprestación económica alguna y hasta el límite del deber ordinario de conservación en los términos que analizamos en el siguiente apartado. No puede olvidarse que el artículo 36.1 de la Ley de Patrimonio Histórico establece genéricamente, y sin límite económico alguno[10], que:

> «los bienes integrantes del Patrimonio Histórico Español deberán ser conservados, mantenidos y custodiados por sus propietarios»[11].

Naturalmente, la definición de este deber de los propietarios y su correspondiente correlato económico no es, en absoluto, incompatible con la existencia de programas públicos de ayudas económicas que subvencionen la ejecución de obras de conservación, incluso puede defenderse que resulta exigible a la vista del contenido del artículo 46 de la Constitución.

Pero un alcance tan amplio del deber de conservación en el caso de los edificios protegidos no ha sido comúnmente bien recibido por los afectados y tanto el legislador (aunque de forma incompleta o insuficiente) como doctrina y jurisprudencia han intentado aquilatar estos deberes buscando la ayuda económica de las Administraciones públicas, que, al fin y al cabo, son quienes imponen estas obligaciones. El problema puede estar, probablemente, en la inflación de edificios protegidos por los planes urbanísticos; los planes han extendido, podríamos decir que exponencialmente, el número de edificios protegidos que, característicamente, se limitaba a los inmuebles declarados como Bien de Interés Cultural.

Puede servir, a estos efectos, el ejemplo del municipio de Madrid, cuyo Plan General, aprobado definitivamente en 1997, integra dentro de su catálogo de inmuebles protegidos a un total de 18.915 parcelas con edificios catalogados[12]. El número parece abrumador, sobre todo si tiene en cuenta que en el ámbito del Centro Histórico hay 11.300 parcelas con edificio catalogado, sobre un total de 17.650 parcelas (esto es, un 64% de las parcelas del Centro Histórico se encuentran protegidas). Debe tenerse en cuenta que sólo las parcelas catalogadas con grado singular (esto es, el 2,2 por 100 de todos los edificios protegidos) han sido declaradas como Bienes de Interés Cultural. Cabe plantease si, en verdad, resulta necesaria y está adecuadamente motivada la protección de un número tan elevado de inmuebles[13].

A la vista de los datos anteriores, no puede sorprender que los propietarios consideren inadecuadas las cargas impuestas y busquen corresponsabilizar a la Administración Pública. A estos efectos, podemos caracterizar dos vías para este intento: i) a través de su consideración como deberes que van más allá del deber de conservación, limitando este deber estrictamente con la ejecución de obras de seguridad, salubridad y ornato, afirmando que

[10] En similar sentido, López Frías (2002: 80) afirma en referencia expresa a los edificios protegidos que «mientras el inmueble permanezca en pie subsistirá de algún modo el deber de conservación».

[11] Sobre el alcance de este precepto, vid. Besunsan (1996: 283).

[12] Fuente: Preavance de la Revisión del Plan General de Madrid (2013).

[13] Un magnífico ejemplo de los problemas de motivación de la catalogación de los inmuebles protegidos se encuentra en el supuesto del edificio ubicado en el número 18 de la madrileña calle de Villanueva. El Plan General de Madrid aprobado definitivamente en 1997 atribuía a este edificio una protección de tipo integral, la segunda de las protecciones posibles. Los propietarios del edificio recurrieron esta protección argumentando que no estaba en absoluto motivada y que no se justificaba por qué era necesaria la protección. La Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 6 de junio de 2003 anuló la protección de este edificio. En cumplimiento de esta Sentencia, mediante Acuerdo del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid de fecha 10 de noviembre de 2011 se acordó la descatalogación del edificio, pero, a renglón seguido, y mediante acuerdo del 22 de diciembre de 2011 de la Directora General de Patrimonio Histórico se incoa expediente para la inclusión de este inmueble en el Inventario de Bienes Culturales de la Comunidad de Madrid, que es distinto del inventario de Bienes de Interés Cultural, con una motivación bastante más sólida que alcanza tres páginas de Boletín oficial. Finalmente, se incluye el edificio del número 18 de la calle Villanueva en el citado inventario mediante Orden 505/2012, de 21 de marzo.

las obligaciones puramente estéticas o culturales escapan del deber de los propietarios y deben ser sufragadas por la colectividad; ii) a través de su consideración como auténticos supuestos de vinculación singular indemnizables. Analizamos a continuación los dos supuestos.

3.2.1. *Las obras de conservación como obras de carácter turístico o cultural*

La mejor forma de analizar esta vía de huida del deber de conservación, lo encontramos en la STS de 21 de septiembre de 2000 (RJ\2000\7321; rec. núm. 2095/1995) en la que se planteaba la legalidad de una orden de ejecución en la que se obligaba al propietario a reponer a su estado original unas torres neogóticas de una iglesia, cuyas agujas se habían desprendido y caído al suelo; en esa Sentencia se justifica que esta orden de ejecución va más allá de la obligación de mantener los «edificios seguros, sanos y decentes» de forma que «todo lo que exceda de esa medida no cabe en el deber de conservación» afirmando que la obligación de los propietarios de mantener el valor histórico o artístico de los edificios deben ser consideradas obras impuestas por razones de interés general que «deben lógicamente ser sufragadas por la colectividad».

La Sentencia cita como apoyo legal el artículo 182 del TRLS/76 (antecedente del art. 9.1 del TRLS/08) que, en efecto, hace referencia a obras de carácter turístico o estético, pero olvida que el objeto de este artículo se limita «a la reforma en fachadas o espacios visibles desde la vía pública» y que, y es lo más importante, los propietarios también están obligados al pago de los costes de que se deriven de este deber, puesto que sólo serán atribuibles a la Administración cuando vayan más allá del «límite del deber de conservación que les corresponde». En nuestra opinión, ni este precepto (recogido de forma actualizada en el art. 9.1 TRLS/08) puede servir como soporte a la conservación de edificios protegidos, como ya hemos anticipado, ni es razonable limitar el deber de conservación a las estrictas obras de seguridad, salubridad, ornato y accesibilidad universal, de forma que la reposición de un elemento preexistente (por ejemplo, una cornisa, por ir algo más lejos del supuesto de la Sentencia que analizamos) quede fuera del deber de conservación.

3.2.2. *La existencia de derechos indemnizatorios derivados de la conservación de inmuebles protegidos*

En cuanto a la segunda de las vías enunciadas, resulta necesario partir del artículo 35 TRLS/08 que, en su letra b), prevé que dan lugar en todo caso a derecho de indemnización las lesiones en los bienes y derechos que resulten de:

> «b) Las vinculaciones y limitaciones singulares que excedan de los deberes legalmente establecidos respecto de construcciones y edificaciones, o lleven consigo una restricción de la edificabilidad o el uso que no sea susceptible de distribución equitativa».

Debe tenerse en cuenta, desde el principio, que el sujeto de esta norma jurídica es el relativo a «vinculaciones y limitaciones singulares», de forma que sólo habrá derecho indemnizatorio en este supuesto cuando la norma (habitualmente, el planeamiento urbanístico) haya establecido una vinculación o una limitación que pueda ser considerada como singular, esto es referible a una parcela o conjunto de pardelas de forma individual en comparación con otras equivalentes. A estos efectos, cabe citar la STS de 2 de marzo de 2009 (RJ 2009\1567; rec. núm 10776/2004), en la que se declara que el presupuesto necesario para poder afirmar la existencia de una vinculación singular reside en que el planeamiento haya dispensado un trato diferente a situaciones urbanísticas homogéneas, por lo que no habrá vinculación singular cuando el planeamiento urbanístico ha dado un trato distinto a situaciones que física y jurídicamente son diferentes.

De esta forma, las vinculaciones singulares conllevarán indemnización cuando: i) excedan de los deberes legalmente establecidos respecto de construcciones y edificaciones o ii) conlleven una restricción de la edificabilidad o el uso que no sea susceptible de equidistribución.

Con respecto al primer supuesto, esto es las vinculaciones y limitaciones singulares que «excedan de los deberes legalmente establecidos», su definición dependerá del alcance se dé al «deber legal de conservación», en los términos que hemos analizado en el apartado anterior.

En lo que se refiere a la segunda modalidad indemnizatoria, esto es las vinculaciones y li-

mitaciones singulares que comporten «una restricción de la edificabilidad o el uso que no sea susceptible de distribución equitativa», debemos anticipar nuestra perplejidad por este enunciado normativo, puesto que del tenor literal de este segundo inciso podría inferirse que cualquier vinculación o limitación singular que afecte a edificabilidad o uso en suelo no urbanizable o suelo urbano consolidado (en los que, por definición, no es posible la equidistribución de beneficios y cargas) comportaría una obligación indemnizatoria por parte de la Administración. En otras palabras, ¿este enunciado normativo quiere decir que si un determinado Plan General limita los usos posibles en un determinado solar en suelo urbano consolidado para defender los valores arquitectónicos protegidos, dado que esta limitación de usos no es susceptible de ser equidistribuida (porque en suelo urbano consolidado no cabe el reparto de cargas y beneficios) la Administración debe (obligatoriamente) indemnizar al propietario afectado? ¿Y si el plan se limita a mantener la edificabilidad existente en un edificio protegido y no prevé aumentar su edificabilidad para proteger la edificación existente, también debe indemnizarse al propietario, si el mismo plan prevé mayor edificabilidad a los edificios colindantes? Una respuesta positiva a las dos preguntas anteriores choca con la formulación actual del derecho de propiedad y su función social.

Hoy por hoy y después de diversos avatares jurídicos, se puede afirmar que la mayoría de las normas urbanísticas autonómicas tan sólo contemplan la posibilidad de equidistribución de beneficios y cargas en las categorías de suelo urbanizable (en cualquiera de sus denominaciones) y en suelo urbano no consolidado. Ni en suelo no urbanizable ni en el suelo urbano consolidado caben, en propiedad, técnicas de equidistribución. Y si no cabe equidistribución, cualquier definición particularizada de las condiciones edificatorias y de usos de un inmueble en un núcleo urbano consolidado conllevaría (necesariamente, puesto que no cabe equidistribuir esta carga) derecho a indemnización. Esto es, cuando un inmueble tuviese una ordenación diferente de la Norma Zonal u Ordenanza aplicable a los inmuebles colindantes, habría que indemnizar al afectado, que tendría (hipotéticamente) menor edificabilidad o un juego de usos más restrictivo.

Si el legislador ha querido indemnizar automáticamente estas regulaciones diferenciadas cuando sean menos beneficiosas que las circundantes es mejor olvidarse de realizar catálogos de edificios protegidos y hay que andarse con mucho ojo con las regulaciones de usos. Creo que cabe otra interpretación para no caer en un absurdo jurídico.

Al menos desde la STC 170/1989, de 19 de octubre, está claro que, con carácter general, una regulación que respetase los usos existentes (uso consolidado y tradicional, en la jurisprudencia constitucional) no afecta al contenido del derecho de propiedad y, por lo tanto, no resulta indemnizable, habida cuenta que puede estar perfectamente justificado limitar los usos posibles (en el supuesto analizado por el TC, motivos de protección de la naturaleza). Siendo esto así, ¿por qué no va ser constitucional, para proteger el patrimonio arquitectónico, autorizar exclusivamente los usos existentes en el edificio y no otros que puedan afectar a los valores protegidos? ¿Qué tendrá que ver esta vinculación de uso con la posibilidad o no equisdistribuir?

Desde esta perspectiva, tan sólo surgiría un deber indemnizatorio en aquellos supuestos en los que la imposición de deberes de conservación pudiesen ser equidistribuidos, por encontrarse en suelo urbanizable o urbano no consolidado, y el planificador excluya expresamente esta posibilidad. Sólo en este supuesto es razonable el surgimiento de un derecho indemnizatorio, para corregir una carga que, pudiendo haber sido repartida entre todos los propietarios, finalmente se impone a un único propietario.

Una vez analizado el alcance de lo que debe entenderse por vinculación singular y los límites de la equidistribución, procede analizar los dos supuestos de hecho que pueden justificar legalmente la existencia de un derecho a indemnización.

i) Limitaciones de edificabilidad a edificios protegidos.

Tanto doctrina[14] como jurisprudencia han admitido en numerosos supuestos la existencia de un derecho indemnizatorio en supuestos de restricción de las posibilidades edificatorias de un edificio al reconocer sencillamente el planeamiento la edificabilidad y/o aprovechamiento existente (y no asimilar la edificabilidad y/o aprovechamiento a las edificaciones colindantes).

El mejor ejemplo se encuentra en la STS de 10 de octubre de 2011 (RJ\2011\7684; rec. núm. 3212/2008) que justifica la existencia de

[14] *Vid.,* por ejemplo, Arribas (1991: 44).

un derecho indemnizatorio derivado de la protección del Parque-Jardín de los Benamejis en Santillana del Mar (Cantabria) afirmando que se ha producido una vinculación singular al asignar el planeamiento a esta parcela tan sólo la edificabilidad ya materializada, sin beneficiarse de la mucho más elevada edificabilidad prevista para parcelas colindantes, que se clasifican como urbanizables. Pero lo más interesante de esta Sentencia se encuentra en el Voto particular formulado por el Magistrado Calvo Rojas (al que se adhiere el Magistrado Rodríguez-Zapata Pérez) que deja claro que la protección de un inmueble que, en muchas ocasiones pasa por no permitir crecimiento urbanístico alguno, no comporta por sí misma el surgimiento de derechos indemnizatorios, siendo imposible, por otra parte (como hemos defendido) la existencia de equidistribución en suelo urbano consolidado; así, afirma:

> «Pues bien, en una inicial aproximación, y según la sentencia de la que discrepo, se convendrá que el aprovechamiento cumple una cierta función de corregir las desigualdades que origina el planeamiento urbanístico, al atribuir usos y tipologías distintas a los diferentes terrenos (…) Pero cuando no se actúa utilizando técnicas de equidistribución ordenadas a la adquisición de esas categorías de bienes, que pertenecen de manera indiscutible al patrimonio histórico, artístico o cultural, sino que el planeamiento los incluye en el catálogo al tiempo que no les dota de nuevos aprovechamientos lucrativos de transformación similares a los de terrenos próximos, ello no siempre constituye un supuesto de vinculación singular por restricción de aprovechamientos, ni origina, por tanto, derechos indemnizatorios»[15].

Finalmente, este Voto particular sostiene que ni tan siquiera puede equipararse desde un punto de visto urbanístico el edificio protegido con otros terrenos colindantes a los que el planeamiento atribuía la condición de suelo urbanizable, por lo que, sencillamente, no puede hablarse de vinculación singular[16].

En nuestra opinión, este Voto particular contiene un análisis preciso y correcto de los efectos de la protección de edificios protegidos, pero de momento no es la doctrina mayoritaria del alto tribunal, que ha sostenido la existencia de derechos indemnizatorios. Por todos, baste la cita de la STS de 21 de diciembre de 2011 (RJ\2012\2957; rec. núm. 211/2008).

Me parece claro que la asignación de edificabilidad se inserta plenamente en la delimitación del contenido de propiedad amparada por la función social del derecho de propiedad. De nuevo, en estos supuestos, si media adecuada motivación es perfectamente defendible que el planeamiento congele (o incluso disminuya) la edificabilidad y/o aprovechamiento de un edificio protegido a la vez que contempla edificabilidades mayores a edificios colindantes, puesto que la propia catalogación de un edificio evita la existencia de una autentica vinculación singular, al partirse de un supuesto de hecho distinto y diferenciado en la correspondiente ficha urbanística[17].

Sánchez Goyanes (2002: 882) y Macera (2005: 430) enfatizan el ejemplo de la casona «Villa Juanita» en Arriondas cuya edificabilidad quedó congelada en planta y media, mientras que en los alrededores se han construido edificaciones de hasta 9 plantas. Por muy impactante y límite que pueda parecer el supuesto, se están comparando supuestos distintos y no resulta incompatible limitar la atribución de edificabilidades a los edificios protegidos con el crecimiento urbano; llevando este supuesto al límite, sería equiparable a una solicitud de responsabilidad patrimonial de los propietarios de una colonia protegida amparada en que el planeamiento les ha arrebatado la mayor edificabilidad que sí atribuye a parcelas colindantes.

ii) Limitaciones de uso a edificios protegidos

De forma casi mecánica, la jurisprudencia viene admitiendo la existencia de derechos in-

[15] El voto particular continúa afirmando: «En mi opinión, debe rechazarse la apreciación de vinculación singular cuando el planeamiento se limita a reconocer la realidad física y de uso existentes, y establece la calificación y demás determinaciones en razón de las características objetivas y el destino real de los bienes, sin alterarlos en modo alguno, manteniendo, en definitiva, el «status quo» primigenio. Sobre todo en el suelo urbano consolidado, no puede apelarse a una suerte de derecho a aprovechamientos lucrativos —en términos comparativos, o (pro)medio o tipo, referidos a terrenos próximos— o a la aplicación de mecanismos de equidistribución, que precisamente por no haberse previsto harían emerger el derecho indemnizatorio por vinculación singular».

[16] El voto particular concluye «De modo que, a los efectos que nos ocupan, no puede asimilarse la situación del Palacio y su Parque Jardín (un conjunto unitario) con la de otros terrenos que, aunque próximos o inmediatos, tienen unas características completamente distintas e incluso, desde el punto de vista jurídico, les corresponden otras categorizaciones, como ocurre singularmente con los incluidos en el suelo urbanizable delimitado, con los que la recurrente establece la comparación».

[17] No puede desconocerse que existe jurisprudencia que se manifiesta abiertamente en el sentido contrario. Un claro ejemplo se encuentra en la STS de 18 de diciembre de 1996 (RJ 1996\9525; rec. núm. 5659/1993) en la que a pesar de reconocer la existencia de fichas individualizadas para los edificios protegidos afirma la existencia de una vinculación singular y concluye la necesidad de indemnización.

demnizatorios por la limitaciones de usos impuestas por el planeamiento (normalmente, referidas al mantenimiento de cines o teatros cómo técnica de protección, aunque no sólo) por considerarlas auténticas vinculaciones singulares[18].

En nuestra opinión, todos estos ejemplos de limitaciones de usos pueden encajar perfectamente en la definición de derechos y deberes del derecho de propiedad delimitados por su función social. Resulta evidente que la vinculación de una parcela a un uso cultural persigue la satisfacción del interés público, idéntico interés público que puede perseguir la calificación de una parcela con destino residencial. ¿Dónde está la diferencia y el límite para que surja un derecho indemnizatorio? ¿En que sólo se permite un uso, el cultural? No parece, porque de otra forma también habría que afirmar que existe derecho indemnizatorio en todos aquellos supuestos en los que el planeamiento prevé un único uso residencial (y no se prevé usos alternativos, supuesto bastante habitual); debe recordarse que el art. 3.1 del TRLS/08 establece que los derechos y deberes del derecho de propiedad del suelo establecido por el planeamiento «no confiere derecho a exigir indemnización, salvo en los casos expresamente establecidos en las leyes»[19] ¿O la diferencia puede estar en que el uso cultural no es rentable económicamente? Tampoco parece que este argumento sea viable, puesto que yo conozca ninguna norma (ni estatal, ni autonómica, ni municipal) garantiza un umbral mínimo de rentabilidad económica, siempre y cuando, claro está, la delimitación de usos prevista no comporte una expropiación material al privar al propietario de toda rentabilidad económica.

Por lo tanto, defendemos que la vinculación de parcelas a determinados destinos lucrativos como técnica de protección de estos edificios no debe comportar el surgimiento de derechos indemnizatorios puesto que ni (característicamente) suponen un supuesto de vinculación singular (su propia catalogación, si está adecuadamente motivada, suele ser suficiente para justificar un trato diferenciado, frente al resto de edificios), ni plantea problema alguno que la supuesta limitación económica que comporta esta limitación de usos (en ocasiones, bastante discutible) no resulte legalmente objeto de equidistribución si se encuentra en suelo urbano consolidado (que es lo habitual), puesto que en esta clase de suelo no es posible la equidistribución de beneficios y cargas.

4. Obras adicionales de conservación

La última de las manifestaciones del deber de conservación consiste en la obligación del propietario a realizar «obras adicionales por motivos turísticos o culturales o para la mejora de la calidad y sostenibilidad del medio urbano». No se trata de una novedad absoluta, dado que, desde el TRLS/76, se prevé el deber de asumir las obras que vengan impuestas por motivos «de interés turístico o estético» (art. 182 TRLS/76). Por lo tanto, la novedad consiste en que se ha aumentado la nómina de estos deberes a los denominados genéricamente «culturales» y a aquellos relativos a la «mejora de la calidad y sostenibilidad del medio urbano», lo que significa una mejora sustantiva del alcance de este deber de conservación, que ciertamente y como había puesto de manifiesto la doctrina, tenía en la vinculación con el interés turístico o estético un alcance muy limitado.

Para poder dibujar con mayor nitidez este tipo del deber de conservación es necesario enfrentarlo con el deber ordinario de conservación, segunda de las modalidades que hemos definido. De esta forma, parece claro que no deberán conceptuarse como obras adicionales de conservación aquellas que puedan ser calificadas como relativas a la seguridad, salubridad, acceso universal y ornato y, sinceramente, no es sencillo definir un ámbito propio al tipo que estamos analizando si se toma un concepto amplio de los conceptos de salubridad y ornato, que son los más cercanos a eventuales motivos turísticos, culturales o relativos a la sostenibilidad del medio urbano.

[18] Valgan los ejemplos del Teatro Fleta de Zaragoza (STS de 29 de noviembre de 1989; RJ\1989\8370), del Cine Capitolio de Elche (STS de 29 de abril de 1991; RJ\1991\3431; rec. núm. 450\1988), del edificio situado en el núm. 94 del Paseo de la Castellana de Madrid destinado a uso residencial (STS de 26 de febrero de 1992; RJ\1992\3016; rec. núm. 4115/1990), el Teatro Fígaro de Madrid (STSJ de Madrid de 28 de mayo de 2002; RJCA\2003\469; rec. núm. 1307/1997), el mantenimiento de la casa Ford en Las Palmas de Gran Canaria (STS de 23 de diciembre de 2008; RJ\2009\378; rec. núm.5777/2004) o el cine Cervantes en Sevilla (STS de 11 de octubre de 2011; RJ\2012\1069; rec. núm. 1369\2008).

[19] Por cierto, este enunciado (histórico en nuestro sistema urbanístico) estaba mucho mejor formulado en la legislación antecedente que afirmaba que «la ordenación del uso de los terrenos y construcciones establecida en el planeamiento no conferirá derecho a los propietarios a exigir indemnización, salvo en los casos expresamente establecidos en las leyes» (art. 2.2. Ley 6/1998, de 13 de abril).

De alguna forma, esta ampliación a motivos culturales y de mejora de la calidad y sostenibilidad del medio urbano da cobertura a la evidente ampliación que ha tenido el objeto de las órdenes de ejecución (que constituye, además de la definición de los supuestos de ruina[20], el reverso del deber de conservación) en algunas normas autonómicas, hasta el punto de poder desvirtuar el objeto propio del deber de conservación[21].

5. El límite del deber legal de conservación

Desde la legislación urbanística de 1956 (arts. 168 a 170), el límite del deber legal de conservación se ha fijado en la declaración de ruina del inmueble correspondiente; asimismo, se establecían tres modalidades de ruina: económica, técnica y urbanística. Este sencillo esquema normativo ha sido modificado por la normativa urbanística autonómica, desde el mismo momento en el que el legislador estatal renunció a considerarlo como una materia de competencia estatal básica o plena, atribuyéndose a la regulación de supuestos de ruina un mero carácter supletorio por el TRLS/92.

El primer ejemplo de la modificación autonómica de este esquema jurídico se encuentra en el art. 88 de la Ley 6/1994, de 15 noviembre, de actividad urbanística de la Comunidad Valenciana. La legislación valenciana ha tenido un evidente influjo en el resto de la normativa autonómica que ha reducido prácticamente la ruina a los supuestos de ruina económica y se ha consolidado la referencia para calcular la existencia de ruina económica en el 50 % del «valor de renovación» del edificio, aunque, en ocasiones, se mantenga la denominación de valor actual.

Y esta definición ha llegado finalmente a la legislación estatal, que continúa sin regular los supuestos de ruina, pero que fija el límite del deber de conservación (art. 9.1 TRLS/08) en:

> « (…) la mitad del valor actual de construcción de un inmueble de nueva planta, equivalente al original en relación con las características constructivas y la superficie útil, realizado con las condiciones necesarias para que su ocupación sea autorizable o, en su caso, quede en condiciones de ser legalmente destinado al uso que le sea propio».

La similitud del precedente valenciano y de la nueva formulación estatal resultan evidentes, desapareciendo la referencia al descuento del valor del suelo, a pesar del mantenimiento nominal de la referencia al «valor actual».

Ahora bien, del tenor literal del artículo 9.1 TRLS/08 no queda nada claro cuando resulta aplicable este límite del deber de conservación. El primer inciso del primer párrafo de este precepto (en el que se relacionan los tres tipos del deber de conservación que hemos enunciado) concluye afirmando que este deber existe «(…) hasta donde alcance el deber legal de conservación», por lo que podría concluirse que en todos los casos el deber de conservación tiene un límite. Pero, inmediatamente a continuación, el segundo inciso de este artículo 9.1 TRLS/08 establece:

> «(…) Este deber, que constituirá el límite de las obras que deban ejecutarse a costa de los propietarios cuando la Administración las ordene por motivos turísticos o culturales, o para la mejora de la calidad o sostenibilidad del medio urbano, se establece en la mitad del valor actual de construcción (…)».

Nótese que sólo se referencia la existencia de un límite del deber de conservación en dos supuestos: i) motivos turísticos o culturales y ii) mejora de la calidad o sostenibilidad del medio urbano (que nosotros hemos integrado en el tipo de «obras adicionales de conservación). Pero, y esto es lo importante, no asocia este límite al deber de conservación que hemos denominado «ordinario» (vinculado a las condiciones de seguridad, salubridad, accesibilidad universal y ornato); ¿esto quiere decir que el deber de conservación ordinario no se encuentra sujeto a límite económico alguno?

A pesar de este problema de precisión legislativa, puede defenderse que debe existir algún límite para que el propietario o propietarios de un inmueble no se encuentre obligado a mantenerlo sea cual sea la situación técnica en que se encuentre, habida cuenta que el agotamiento físico de los inmuebles es una evidencia[22] aunque también es cierto que las nuevas técnicas de rehabilitación permiten mantener edificios en los que tan sólo cabía, en su momento, la demolición. Esto es, en condiciones generales, no resulta razonable exigir a un propietario la conservación de un inmueble cuando su reconstrucción (previa demolición) resulta más ventajosa económi-

[20] En idéntico sentido, *vid.* García Alvarez, 2007: 19.
[21] *Vid.,* por ejemplo, art. 106 de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de urbanismo de Castilla y León.

[22] *Vid.* en este sentido, López Ramón, 2007: 17.

camente. Desde esta perspectiva, este límite económico tan sólo tiene en cuenta los intereses del propietario del inmueble, pero no tiene en cuenta otros posibles intereses en juego, normalmente de los arrendatarios.

La clave para entender el límite del deber de conservación se encuentra en los efectos que la declaración de ruina comporta, fundamentalmente en su consideración como causa de extinción de los contratos de arrendamiento (aunque tan sólo quedarán efectivamente resueltos a través del correspondiente procedimiento judicial civil) y de la comunidad de propietarios, si previamente existía. Resulta evidente que la declaración de ruina ha sido un instrumento «eficaz» para evitar los efectos terribles que, para los ingresos del propietario, tenían los denominados arrendamientos de renta antigua, aunque resulta evidente que esta utilización de la declaración de ruina supone un auténtico fraude de derecho[23]. De esta forma, buena parte de las declaraciones de ruina tenían como único objetivo eliminar el lastre que suponían la existencia de los contratos de renta antigua; una vez declarada la ruina, el propietario del inmueble quedaba liberado de los arrendamientos y podía bien demolerlo, bien rehabilitarlo. Probablemente, estos efectos de la declaración de ruina constituían un remedio eficaz frente a la barbaridad jurídica que supone congelar las rentas arrendaticias y el establecimiento de prórrogas forzosas, pero resulta altamente criticable que la existencia o no del deber de conservación de un inmueble tenga algo que ver con la extinción de los contratos de arrendamiento o de una comunidad de propietarios. Mucho más liviano en sus efectos era la inexistencia de derecho a la prórroga legal del contrato de arrendamiento en supuestos de derribo del edificio recogido en el art. 62.2 de la ya derogada Ley de Arrendamientos Urbanos de 1964[24], que establecía el derecho de los arrendatarios a suscribir un nuevo contrato de arrendamiento en el nuevo edificio.

De esta forma, si se mantuviera el derecho de los arrendatarios y demás titulares de derechos a mantener sus derechos, incluso en el supuesto en el que desapareciera el deber legal de conservación, la necesidad de fijar un límite al deber de conservación sería discutible, puesto que para un arrendatario resultaría indiferente (o incluso podría ser más beneficioso) ser titular de un derecho de arrendamiento en un viejo edificio que en uno reconstruido (más allá de las obvias molestias del tiempo que dura la reconstrucción). No se entiende muy bien cómo es posible que la subrogación real funcione perfectamente en supuestos de reparcelación y no sea posible en supuestos de reconstrucción de edificios (mucho más sencillos técnica y jurídicamente).

En definitiva, podría defenderse, de *lege ferenda*, la posible desaparición de la cuantificación del límite del deber de conservación, existiendo siempre el deber de conservación del edificio porque es un deber inherente a la función social del derecho de propiedad, sin que deba estar vinculado a límite económico alguno[25], sin perjuicio de que el propietario decida su rehabilitación o reconstrucción (previa demolición) cuando lo estime económicamente más oportuno, siempre y cuando (claro es) se produzca la subrogación real de los contratos de arrendamiento. Este esquema jurídico serviría también en relación con los edificios protegidos, para los que desaparecería deber alguno económico por parte de la Administración pública[26].

Además, debe tenerse en cuenta que la generalización de los Informes de Evaluación de los Edificios, en el que se integrarán las actuales Inspecciones Técnicas de Edificios, provocarán una disminución más que notable de los supuestos de ruina, puesto que un mantenimiento constante de edificio evitará que pueda llegarse a cumplirse el supuesto de hecho de la ruina.

[23] En idéntico sentido se manifiesta TEJEDOR, 1999: 218.

[24] Un estudio de este régimen legal en LOPEZ RAMÓN (1981) y QUINTANA (1989: 34 y ss.)

[25] En idéntico sentido, GARCÍA-BELLIDO (1984: 121) concluye que «el deber de conservación, al configurarse como un derecho social y colectivo inherente a la función social del juego de deberes y derechos de la propiedad privada, no viene limitado por ningún obstáculo o coste que, externa y mecanicistamente, le haga cesar su virtualidad operativa sobre el bien, mientras éste físicamente exista».

[26] En este sentido, ALONSO (1992: 280) ha defendido que la declaración de ruina no provoca en los supuestos de edificios protegidos el cese del deber de conservación «sino la delimitación de la financiación de las obra de conservación». Por su parte, RODRIGUEZ (2002:298) afirma que este supuesto no se puede explicar ni desde la expropiación forzosa ni desde la responsabilidad patrimonial, proponiendo su entendimiento desde una tercera categoría, la delimitación del derecho de propiedad necesitada de compensación. Desde nuestra perspectiva, el deber de conservación se debería insertar, sin límite conceptual o económico alguno, como uno más de los deberes de los propietarios de un edificio protegido. Un análisis de estas cuestiones se puede encontrar en GARCÍA GARCÍA (2000: 112 y ss.).

6. Bibliografía

ALONSO IBAÑEZ, M. R. (1992): *El patrimonio histórico. Destino público y valor cultural*, Civitas.

ARRIBAS BRIONES, P. (1991): «La indemnización por las limitaciones a la propiedad recogidas en los catálogos urbanísticos», *Revista de Derecho Urbanístico*. 122.

BAÑO LEÓN, J. M. (2009): *Derecho urbanístico común*, Iustel.

BESUNSAN MARTÍN, M. P. (1996): *La protección urbanística de los bienes inmuebles históricos*, Comares.

GARCÍA ALVAREZ, G. (2007): *La ruina en el Derecho urbanístico. Crisis y Evolución del Modelo Tradicional*, Aranzadi.

GARCIA-BELLIDO J. (1984): «Nuevos enfoques sobre el deber de conservación y la ruina urbanística», *Revista de Derecho Urbanístico*, 89.

GARCÍA GARCÍA, M. J. (2000): *La conservación de los inmuebles históricos a través de técnicas urbanísticas y rehabilitadoras,* Aranzadi.

LÓPEZ FRIAS, M. J. (2002): «Las vicisitudes de los propietarios de inmuebles situados en un conjunto histórico: El deber de conservación y sus límites», *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, 669: 53-96.

LÓPEZ RAMÓN, F. (2007): «Prólogo» en G. GARCÍA ALVAREZ, *La ruina en el Derecho urbanístico. Crisis y Evolución del Modelo Tradicional*, Aranzadi.

LOPEZ SÁNCHEZ, F. M. (2008): «Los deberes urbanísticos de conservación y rehabilitación en la legislación andaluza», *Revista de Derecho Urbanístico*, 240: 82-161.

MACERA, B. F. (2005): «Limitaciones o vinculaciones urbanísticas singulares y deber indemnizatorio de la Administración», *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 26: 411-434.

MENÉNDEZ REXACH, A. (2011): «Instrumentos jurídicos para la regeneración urbana», *Revista de Derecho Urbanístico*, 270: 13-50.

ORO-PULIDO y LÓPEZ, M. DE (2001): «El deber de conservación y de mejora por motivos turísticos o estéticos: a propósito de la Sentencia del Tribunal Supremo de 21 de septiembre de 2000», *Revista de urbanismo y edificación*, 3: 79-86.

QUINTANA LÓPEZ, T. (1989): *La conservación de las ciudades en el moderno urbanismo*, IVA.

RODRIGUEZ DE SANTIAGO, J. M. (2002): «Deber urbanístico de conservación y órdenes de ejecución: Crisis de la regulación tradicional, nuevas regulaciones autonómicas y algunas propuestas», *Revista Jurídica de la Universidad Autónoma de Madrid*, 6: 273-299.

SÁMANO BUENO, P. (2011): «Notas sobre el deber de conservación», *Revista de Derecho Urbanístico*, 269: 159-200.

SÁNCHEZ GOYANES, E. (2006): «El deber de conservación, las ordenes de ejecución y la declaración de ruina» en E. SÁNCHEZ GOYANES (dir), *Derecho Urbanístico de la Comunidad Valenciana*, El Consultor de los Ayuntamientos.

TEJEDOR BIELSA, J. C. (1999): «Deber de conservación, ruina y rehabilitación al servicio de la regeneración de la ciudad», *Revista Aragonesa de Administración Pública,* 14: 203-254.

7. Abreviaturas utilizadas

LOE: Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de ordenación de la edificación.
LS/07: Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo.
STC: Sentencia del Tribunal Constitucional.
STS: Sentencia del Tribunal Supremo.
STSJ: Sentencia del Tribunal Superior de Justicia.
TRLS/76: Texto Refundido de la Ley Régimen del suelo y Ordenación Urbana, aprobado por Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril.
TRLS/08: Texto Refundido de la Ley de Suelo aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio.

El informe de evaluación de los edificios en la Ley 8/2013

Ángel Menéndez Rexach

Catedrático de Derecho Administrativo. Universidad Autónoma de Madrid.

RESUMEN: Una de las novedades de la Ley 8/2013 es la regulación del Informe de Evaluación de los Edificios, que integra el contenido de la Inspección Técnica de Edificios y la certificación de eficiencia energética. Esta certificación está regulada en las Directivas europeas como un instrumento de defensa del consumidor y, en concreto, de los adquirentes y usuarios de viviendas. Al integrarse su contenido en el nuevo Informe, pasa a vincularse al deber de conservación de los propietarios de edificios. El trabajo explica la regulación legal del nuevo informe, para cuya adecuada comprensión es preciso reseñar previamente la normativa básica reguladora de la certificación de eficiencia energética.

DESCRIPTORES: Eficiencia energética. Informe de evaluación de edificios. Ley 8/2013.

1. Planteamiento

La ley 8/2013 marca decididamente el cambio de orientación de las políticas urbanas hacia la mejora de la ciudad existente, en la línea señalada por la Ley de Suelo de 2007 y su Texto Refundido de 2008 (LS08). Es significativo que, entre las sustanciales modificaciones de esta última Ley que introduce la 8/2013 figura la adición a los contenidos del principio de desarrollo territorial y urbano sostenible del:

> «uso eficiente de los recursos y de la energía, preferentemente de generación propia, así como la introducción de energías renovables» (nueva redacción del art. 2.3.c. LS08).

La Ley 8/2013 pretende contribuir a la consecución del objetivo europeo de reducción del 20% del consumo energético en 2020, mediante el fomento de la rehabilitación que constituye su finalidad primordial (véase el Preámbulo II, párrafo tercero).

La nueva Ley ha incorporado un conjunto de disposiciones sobre la certificación de la eficiencia energética de los edificios, que van mucho más allá de la Ley de Economía Sostenible de 2011 (LES). Ésta se limitó a preverla (sin regularla) y remitió al reglamento el procedimiento «básico». La principal novedad de la Ley 8/2013 es que dicha certificación, además de seguir siendo un instrumento de defensa del consumidor, en tanto que integrante del deber de información a los adquirentes y arrendatarios de viviendas, tal como establecen las Directivas europeas, pasa a vincularse al deber de conservación de los propietarios de edificios. Para comprobar el cumplimiento de este

Recibido: 22.01.2014
Correo electrónico: menendez.rexach@uam.es

deber se regula un documento nuevo denominado «Informe de Evaluación de los Edificios»[1], que integra el contenido de la Inspección Técnica de Edificios y la certificación de eficiencia energética.

El presente trabajo tiene por objeto explicar la regulación legal del nuevo informe, para cuya adecuada comprensión es preciso reseñar previamente la normativa básica reguladora de la mencionada certificación. Concluye con un apunte sobre los problemas que podrían derivar de la inclusión de la mejora de la eficiencia energética en el deber de conservación. La nueva regulación de este deber es objeto del trabajo de Felipe Iglesias incluido en este número de la Revista.

2. La normativa «básica» de certificación de la eficiencia energética de los edificios

2.1. Los Reales Decretos 47/2007 y 235/2013

Las exigencias relativas a la certificación energética de edificios establecidas en la Directiva 2002/91/CE, se transpusieron parcialmente mediante el Real Decreto 47/2007, de 19 de enero, por el que se aprobó un procedimiento básico para la certificación de eficiencia energética de edificios de nueva construcción, quedando pendiente de regulación la certificación energética de los edificios existentes[2]. Sin embargo, el Consejo de Estado se opuso a la aprobación del proyecto de RD que completaba la incorporación de la Directiva 2002/91/CE, porque carecía de fundamento legal. Según el Alto Cuerpo Consultivo no lo tendría hasta la promulgación de la Ley de Economía Sostenible en 2011.

La modificación de la Directiva 2002/91/CE por la Directiva 2010/31/UE obligó a incorporar al ordenamiento jurídico español el contenido de esta última, cuyo plazo de transposición finalizó el 9 de julio de 2012. Por una serie de vicisitudes, se incumpliría ese plazo y la Comisión demandaría a España ante el Tribunal de Luxemburgo[3]. En lugar de proceder a la modificación del RD 47/2007, de 19 de enero, se optó por aprobar un nuevo reglamento, que incorporase las novedades y las refundiese con las disposiciones del RD 47/2007, que continuarían en vigor. Siguiendo este criterio unificador se dictó el RD 235/2013, de 5 de abril, por el que se aprueba el procedimiento básico para la certificación de la eficiencia energética de los edificios. Mediante él, según explica su Preámbulo, se transpone parcialmente la Directiva 2010/31/UE, refundiendo el Real Decreto 47/2007, de 19 de enero, con la incorporación del procedimiento básico para la certificación de eficiencia energética de edificios existentes, teniendo en consideración además la experiencia de su aplicación en los últimos cinco años.

El Preámbulo del RD 235/2013 explica que la regulación de la certificación de eficiencia energética de los edificios tiene un doble fundamento legal: la Ley General para la Defensa

[1] El Preámbulo justifica la inclusión de esa regulación porque *«el único instrumento que actualmente permite determinar el grado de conservación de los inmuebles, la Inspección Técnica de Edificios, no sólo es insuficiente para garantizar dicho objetivo, y así se pone de manifiesto desde los más diversos sectores relacionados con la edificación, sino que ni siquiera está establecido en todas las Comunidades Autónomas, ni se exige en todos los municipios españoles. A ello hay que unir la gran distancia que separa nuestro parque edificado de las exigencias europeas relativas a la eficiencia energética de los edificios y, a través de ellos, de las ciudades».*

[2] Jiménez (2012) señala que «aunque el consumo anual residencial en España es inferior a la media de la UE por razón de su climatología, la mayor parte de la **edificación existente** en nuestro país ha sido construida entre los años 60 y la actualidad y tiene importantes ineficiencias» (p. 66, negrita original).

[3] El dictamen sobre el proyecto de RD que luego sería el 235/2013 explica lo ocurrido en los siguientes términos: «el citado Real Decreto 47/2007, de 19 de enero, incorporó la hoy derogada Directiva 2002/91/CE en los aspectos relativos a la certificación de eficiencia energética de edificios, si bien lo hizo únicamente de modo parcial, dejando fuera de su ámbito de aplicación la mayor parte de los edificios ya existentes e incluyendo tan solo los edificios de nueva construcción y los edificios existentes sometidos a rehabilitaciones sustanciales. Por tanto, quedaba pendiente la transposición de la Directiva en lo referente a la certificación energética de edificios existentes.
Por este motivo se tramitó un proyecto de Real Decreto que completaba la transposición de la Directiva 2002/91/CE, incorporando las normas sobre certificación de eficiencia energética de edificios ya existentes. Dicho proyecto fue objeto del dictamen del Consejo de Estado 1.339/2009, de 19 de octubre, en el que este Órgano Consultivo manifestaba la improcedencia de aprobar el proyecto de real decreto dada la ausencia de un fundamento legal suficiente para ello.
La ausencia de fundamento legal expuesta por el dictamen 1.339/2009 citado fue superada con la aprobación de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible. Existiendo ya un fundamento legal adecuado en el artículo 83.3 y en la disposición final quincuagésima primera de dicha ley, se reanudó la tramitación del proyecto. Entretanto, la Comisión Europea demandó al Reino de España ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) con motivo de la incorporación incorrecta de la Directiva 2002/91/CE, dado que no se había transpuesto la misma en relación con los edificios existentes» (Dictamen 95/2013, de 13 de marzo). La reciente sentencia del TJUE de 16 de enero de 2014 declara que el Reino de España ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 3, 7 y 8 de la Directiva 2002/91/CE, al no haber adoptado, dentro del plazo fijado, todas las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a lo establecido en esos artículos.

de los Consumidores y Usuarios y la de Economía Sostenible. La Ley 8/2013 incorpora una regulación sustantiva y sancionadora, que comentaremos después.

La cobertura que las citadas disposiciones legales proporcionan a la norma reglamentaria es muy heterogénea. La Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios (Texto Refundido aprobado por RD Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre) no dice absolutamente nada sobre la certificación de la eficiencia energética de los edificios. Si se invoca como fundamento de la regulación de dicha certificación, es porque ésta se configura como una garantía del consumidor (adquirente o arrendatario), que forma parte de su derecho a la información en las transacciones inmobiliarias y en los alquileres. Conforme a la normativa europea, la certificación debe exhibirse precisamente en esas operaciones. En esa línea, la Ley de Economía Sostenible dispuso que:

> «las Administraciones Públicas se asegurarán de que los consumidores dispongan de información completa, clara y comprensible sobre el consumo de energía y el impacto medioambiental de los productos y equipos que utilicen energía que adquieren, de manera que puedan incorporar tales elementos a sus decisiones de consumo» (art. 83.2).

La Ley 8/2013 contiene una regulación sustantiva del Informe de Evaluación de los Edificios, del que forma parte la certificación de su eficiencia energética (art. 4.2.c) y establece el régimen sancionador en la materia (Disposiciones Adicionales 3ª y 4ª).

Tanto el RD 47/2007 como el RD 235/2013 se dictaron en ejercicio de las competencias del Estado sobre bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, sobre protección del medio ambiente y sobre bases del régimen minero y energético (art. 149.1. 13.ª, 23.ª y 25.ª CE). El denominador común a estos tres títulos es que la competencia estatal se limita a las «bases» (con el añadido de la coordinación en la planificación económica), lo que implica que la regulación estatal (legal y reglamentaria) tiene que dejar un margen para el desarrollo normativo autonómico y que su ejecución no corresponderá (normalmente) a la AGE, salvo en relación con los edificios de titularidad estatal.

Según reiterada jurisprudencia constitucional, las «bases» tienen que estar, en principio, contenidas en normas de rango legal, pero pueden ser establecidas por vía reglamentaria[5]. En concreto, el TC ha considerado procedente el establecimiento reglamentario de «bases» cuando concurre el doble requisito de la existencia de una habilitación legal y de la inadecuación de la ley para regular una determinada materia en razón de su naturaleza y características, en concreto:

> «[m]aterias que por su carácter organizatorio y prestacional exigen una continua adecuación, siendo por ello justificado su tratamiento reglamentario, y siempre, desde luego, dentro de los límites que la misma Ley impone» (STC 77/1985, de 27 de junio, FJ 16).

En nuestro caso, la regulación legal era prácticamente inexistente hasta la LES, que se limitó a prever la existencia de los certificados de eficiencia energética y a autorizar al Gobierno para regular el procedimiento básico para su expedición. Ahora bien, no hay que confundir procedimiento «básico» con procedimiento «común». Estos adjetivos tienen implicaciones competenciales importantes. La expresión «procedimiento básico» se refiere a las «bases de un procedimiento especial», que corresponderá establecer al Estado como parte de la regulación básica de un materia, pero cuya regulación completa corresponderá al legislador autonómico. Por su parte, el procedimiento «común» es el conjunto de garantías procedimentales (incluyendo la estructura del procedimiento) que deben respetarse en la actividad jurídica de la Administración, es decir, en todos los procedimientos específicos que se establezcan «*ratione materiae*». Esto no significa que todas esas garantías se deban observar en todos los procedimientos sino sólo las que sean exigibles en función de su objeto[5].

En consecuencia, la regulación de un procedimiento básico debe respetar las garantías del procedimiento común e incorporar las peculiaridades procedimentales derivadas de la regulación sustantiva de la materia de que se trate, que, por su importancia, se deban considerar «básicas», pues, si no tienen ese carácter, no podrán ser reguladas por el Estado, ni por vía legal ni reglamentaria.

En nuestro caso, el objeto del procedimiento básico es:

[4] STC 98/2001, de 5 de abril, FJ 7, que se remite a la STC 69/1988, de 19 de abril, FJ5 y STC 14/2004, FJ 11, a la que se remiten la STC 4/2013, de 17 enero, FJ 3 y 24/2013, de 31 de enero, FJ 4.

[5] Para más detalle sobre estas cuestiones competenciales, véase Menéndez (2005: 14 y ss).

> «el establecimiento de las condiciones técnicas y administrativas para realizar las certificaciones de eficiencia energética de los edificios y la metodología de cálculo de su calificación de eficiencia energética, considerando aquellos factores que más incidencia tienen en el consumo de energía de los edificios, así como la aprobación de la etiqueta de eficiencia energética como distintivo común en todo el territorio nacional» (art. 1.1 RD 235/2013).

El propio artículo, en su apartado 2, declara que la finalidad de la aprobación del procedimiento básico:

> «es la promoción de la eficiencia energética, mediante la información objetiva que obligatoriamente se habrá de proporcionar a los compradores y usuarios en relación con las características energéticas de los edificios, materializada en forma de un certificado de eficiencia energética que permita valorar y comparar sus prestaciones definitiva».

Como se verá a continuación, el RD 235/2013 no se limita a establecer el procedimiento básico para la certificación de la eficiencia energética de los edificios, sino que regula también la propia certificación en sus aspectos sustantivos, es decir, como obligación de información a los compradores y usuarios. Esto era inevitable, porque las leyes de cobertura no contenían esa regulación sustantiva. El resultado es que se incluyen en el procedimiento básico aspectos sustantivos de la certificación. No sólo eso sino que casi todas las reglas son sustantivas, mientras que las procedimentales se remiten al desarrollo normativo autonómico.

2.2. Naturaleza de la certificación y ámbito de aplicación

Las definiciones legales ponen claramente de relieve que la certificación es un proceso y el certificado es el documento que resulta de ese proceso. El reglamento distingue entre la certificación de proyecto, la del edificio terminado o parte de él y la del edificio existente. Lo mismo ocurre con el certificado (art. 1.3)[6].

Indisolublemente vinculado al certificado de eficiencia energética del edificio está la etiqueta de eficiencia energética. Ésta puede utilizarse cuando se haya obtenido el certificado de eficiencia, durante el periodo de validez del mismo (art. 12).

La exigencia de certificación (el «procedimiento básico», según el reglamento que comentamos) es aplicable a (art. 2.1): a) edificios de nueva construcción; b) edificios o partes de edificios existentes que se vendan o alquilen a un nuevo arrendatario, siempre que no dispongan de un certificado en vigor; c) edificios o partes de edificios en los que una autoridad pública ocupe una superficie útil total superior a 250 m^2 y que sean frecuentados habitualmente por el público.

Se excluyen del ámbito de aplicación los supuestos previstos en las Directivas, a los que se añaden los edificios que se compren para reformas importantes o demolición[7]. En cuanto a los edificios nuevos se prevé que todos los que se construyan a partir del 31 de diciembre de 2020 serán edificios de consumo de energía casi nulo, conforme a lo que se establezca en el CTE. Esa fecha se adelanta al 31 de diciembre de 2018 para los edificios de titularidad pública (Disposición Adicional 2ª).

Se crean los denominados:

> «documentos reconocidos para la certificación de eficiencia energética»,

que se definen como documentos técnicos, sin carácter reglamentario, que cuenten con el reconocimiento conjunto del Ministerio de Industria, Energía y Turismo y del Ministerio de Fo-

[6] Se entiende por edificio «una construcción techada con paredes en la que se emplea energía para acondicionar el ambiente interior; puede referirse a un edificio en su conjunto o a partes del mismo que hayan sido diseñadas o modificadas para ser utilizadas por separado». La eficiencia energética de un edificio es el «consumo de energía, calculado o medido, que se estima necesario para satisfacer la demanda energética del edificio en unas condiciones normales de funcionamiento y ocupación, que incluirá, entre otras cosas, la energía consumida en calefacción, la refrigeración, la ventilación, la producción de agua caliente sanitaria y la iluminación».

[7] *a*) Edificios y monumentos protegidos oficialmente por ser parte de un entorno declarado o en razón de su particular valor arquitectónico o histórico.
b) Edificios o partes de edificios utilizados exclusivamente como lugares de culto y para actividades religiosas.
c) Construcciones provisionales con un plazo previsto de utilización igual o inferior a dos años.
d) Edificios industriales, de la defensa y agrícolas o partes de los mismos, en la parte destinada a talleres, procesos industriales, de la defensa y agrícolas no residenciales.
e) Edificios o partes de edificios aislados con una superficie útil total inferior a 50 m^2.
f) Edificios que se compren para reformas importantes o demolición.
g) Edificios o partes de edificios existentes de viviendas, cuyo uso sea inferior a cuatro meses al año, o bien durante un tiempo limitado al año y con un consumo previsto de energía inferior al 25 por ciento de lo que resultaría de su utilización durante todo el año, siempre que así conste mediante declaración responsable del propietario de la vivienda (art. 2.2).

mento. En el primero se llevará el Registro general de documentos reconocidos, que tendrá carácter público e informativo (art. 3.3)[8]. Por consiguiente, estos documentos no tienen carácter normativo: son guías o programas (informáticos) para facilitar el cumplimiento del deber legal de certificación. Ni siquiera se pueden considerar normas «técnicas» en el sentido de las de normalización industrial y de servicios que aprueba AENOR, aunque podrían tener ese carácter si se aprueban por organismo autorizado. Las normas técnicas y las reglamentaciones técnicas se diferencian, en síntesis[9]:

a) Por su origen: las normas técnicas se elaboran por organismos de normalización de naturaleza puramente privada, mientras que los reglamentos técnicos se elaboran directamente por la Administración siguiendo un procedimiento administrativo y se aprueban de forma unilateral.
b) Por sus efectos: las normas técnicas no son obligatorias mientras que las reglamentaciones técnicas sí lo son.
c) Por su estructura básica: las normas técnicas sólo contienen las especificaciones técnicas aplicables al producto, mientras que las reglamentaciones técnicas establecen el régimen jurídico administrativo aplicable obligatoriamente al producto y, además, pueden incluir especificaciones técnicas e, incluso, normas técnicas elaboradas por los organismos de normalización que la Administración incorpora a su reglamento directamente o por vía de remisión.

Esta última precisión pone de relieve que las normas técnicas pueden devenir obligatorias si se incorporan a los reglamentos, directamente o por vía de remisión. La incorporación de normas técnicas a los reglamentos por vía de remisión y, por tanto, su carácter obligatorio ha sido admitida por la jurisprudencia, afirmando que:

> «se trata de una modalidad más de reglamentar, por vía de remisión, en vez de reproducir o transcribir mimética y literalmente en el propio Reglamento de seguridad el contenido correspondiente de las prolijas normas técnicas».

En nuestro caso, los «documentos reconocidos» no son, desde luego, reglamentos técnicos (el propio RD 235/2013 les niega ese carácter), pero podrían ser normas técnicas cuando sean aprobadas por:

> «un organismo reconocido a nivel nacional o internacional».

Una última observación sobre la naturaleza jurídica de estos documentos. Según el art. 4.1 1.

> «los procedimientos para la calificación de eficiencia energética de un edificio deben ser documentos reconocidos y estar inscritos en el Registro general al que se refiere el artículo 3».

Esta redacción es muy confusa, pues es evidente que un procedimiento no puede ser un «documento reconocido». Al contrario, será en el documento reconocido donde se establecerá el protocolo o modo de proceder para la calificación de la eficiencia energética. En otras palabras, los procedimientos para dicha calificación no *son* documentos reconocidos, sino que *deben estar* previstos en ellos.

2.3. Régimen de la certificación: obligados, contenido y efectos

Ya hemos dicho que, según la Directiva 2010/31/UE, la finalidad de la certificación es puramente informativa. Así lo establece el RD que comentamos:

> «Cuando se construyan, vendan o alquilen edificios o unidades de éstos, el certificado de eficiencia energética o una copia de éste se deberá mostrar al comprador o nuevo arrendatario potencial y se entregará al comprador o nuevo arrendatario, en los términos que se establecen en el Procedimiento básico» (art. único).

El promotor o propietario del edificio o de parte del mismo, ya sea de nueva construcción o existente, será el responsable de encargar la realización de la certificación de eficiencia energética del edificio, o de su parte. También será responsable de conservar la correspondiente documentación (art. 5.1). El certificado debe presentarse por el promotor o propietario, en su caso, al órgano competente de la Comunidad Autónoma para su registro (art. 5.6)[10] y estará a

[8] En la web del MINETUR, sección «energía y desarrollo sostenible», se puede consultar el Registro de documentos reconocidos. La regulación de estos documentos es análoga a la de los Documentos Reconocidos del CTE, también definidos como documentos técnicos, sin carácter reglamentario (art. 4.1 del CTE, aprobado por RD 314/2006, de 17 de marzo).

[9] STS de 22.12.2006, recurso 70/2003. En el mismo sentido, STS 22.05.2005, recurso 59/2003.

[10] El órgano competente de cada Comunidad Autónoma en materia de certificación energética de edificios habilitará el registro de certificaciones en su ámbito territorial con el fin de dar cumplimiento a las exigencias de información que establece la Directiva 2010/31/UE (Disposición Transitoria 3ª del RD 235/2013).

disposición de las autoridades competentes en materia de eficiencia energética o de edificación que así lo exijan por inspección o cualquier otro requerimiento, bien incorporados al Libro del edificio, en el caso de que su existencia sea preceptiva, o en poder del propietario del edificio o de la parte del mismo, o del presidente de la comunidad de propietarios (art. 5.7).

El órgano competente de la Comunidad Autónoma determinará el modo de inclusión del certificado de eficiencia energética de los edificios, en la información que el vendedor debe suministrar al comprador, de acuerdo con lo establecido sobre transparencia e información a los consumidores en el artículo 83 de la LES (art. 14.3).

El certificado contendrá la información que se detalla sobre las características energéticas del edificio y su calificación expresada mediante la etiqueta energética (art. 6). Para los edificios existentes se incluirá un documento de recomendaciones para la mejora de los niveles óptimos o rentables de la eficiencia energética. Las recomendaciones abordarán los aspectos que se señalan, serán técnicamente viables y podrán incluir una estimación de los plazos de recuperación de la inversión o de la rentabilidad durante su ciclo de vida útil (art. 6.f).

La certificación de eficiencia energética de un edificio de nueva construcción o parte del mismo, constará de dos fases: la certificación de eficiencia energética del proyecto y la certificación energética del edificio terminado. El certificado del proyecto quedará incorporado al proyecto de ejecución. El certificado del edificio terminado expresará que el edificio ha sido ejecutado de acuerdo con lo establecido en el proyecto de ejecución y en consecuencia se alcanza la calificación indicada en el certificado del proyecto (art. 7). Esta distinción no es aplicable, lógicamente, a los edificios existentes, en los que habrá un solo certificado (art. 8).

Los certificados podrán ser suscritos por técnico competente. Lo será quien esté en posesión de cualquiera de las titulaciones académicas y profesionales habilitantes para la redacción de proyectos o dirección de obras y dirección de ejecución de obras de edificación o para la realización de proyectos de sus instalaciones térmicas, según lo establecido en la Ley de Ordenación de la Edificación, o para la suscripción de certificados de eficiencia energética, o haya acreditado la cualificación profesional necesaria para suscribir certificados de eficiencia energética según lo que se establezca mediante Orden del MINETUR (artículo 1.3.p).

El certificado de eficiencia energética tendrá una validez máxima de diez años. Las condiciones de renovación o actualización serán establecidas por el órgano competente de la Comunidad Autónoma. El propietario del edificio será responsable de la renovación o actualización del certificado en las condiciones establecidas. Podrá proceder voluntariamente a la actualización, cuando considere que existen variaciones en aspectos del edificio que puedan modificar su eficiencia energética (art. 11).

La obtención otorgará el derecho de utilización, durante el periodo de validez del mismo, de la etiqueta de eficiencia energética, que se incluirá en toda oferta, promoción y publicidad dirigida a la venta o arrendamiento del edificio o unidad del edificio. Deberá figurar siempre en la etiqueta, de forma clara e inequívoca, si se refiere al certificado de eficiencia energética del proyecto o al del edificio terminado (art. 12).

El RD 235/2013 no contiene un régimen sancionador específico. Se limita a disponer que el incumplimiento de sus preceptos:

> «se considerará en todo caso como infracción en materia de certificación de la eficiencia energética de los edificios y se sancionará de acuerdo con lo dispuesto en las normas de rango legal que resulten de aplicación». Añade que «el incumplimiento de los preceptos contenidos en este procedimiento básico que constituyan infracciones en materia de defensa de los consumidores y usuarios de acuerdo con lo establecido en los apartados k) y n) del artículo 49.1 del texto refundido de la Ley General de Defensa de los Consumidores y Usuarios, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, se sancionará de acuerdo con lo establecido en el capítulo II del título IV del texto refundido citado» (art. 18).

El establecimiento de un régimen sancionador suele plantear problemas complejos, entre otras razones porque casi nunca se le dedica la atención que requiere. Pero el simplismo con que lo despacha el RD que comentamos está muy lejos de los mínimos exigibles. Dejando de lado las infracciones que sean reconducibles a la legislación general de consumidores y usuarios, es manifiestamente ilegal la afirmación de que cualquier incumplimiento.

> «se considerará en todo caso como infracción en materia de certificación de la eficiencia energética de los edificios y se sancionará de acuerdo con lo dispuesto en las normas de rango legal que resulten de aplicación».

Es ilegal porque infringe el principio de tipicidad de las infracciones, que es un elemento clave del régimen sancionador (art. 129 LRJPAC)[11]. Al no tipificar infracciones (ni las califica de leves, graves o muy graves), tampoco determina las sanciones correspondientes, como exige el propio precepto legal, limitándose a una vaga remisión a «lo dispuesto en las normas de rango legal que resulten de aplicación». Tales normas sencillamente no existían en ese momento.

Esta clamorosa ilegalidad del régimen sancionador y, en definitiva, su inefectividad (lo dispuesto en ese artículo es inaplicable, aunque no haya sido declarado ilegal) ha sido subsanada por la Ley 8/2013, que tipifica las infracciones en materia de certificación de eficiencia energética y establece las sanciones correspondientes (Disposiciones Adicionales 3ª y 4ª), como se verá más adelante.

2.4. Comentario crítico

La reseña del contenido del RD 235/2013 permite comprobar que en él no se regula el procedimiento básico para la certificación de eficiencia energética, sino los elementos sustantivos básicos del proceso de certificación, el certificado en que se refleja y la etiqueta acreditativa de la calificación. Se confirma así la impropiedad de la denominación del RD, porque el procedimiento para la certificación es un procedimiento técnico, que no se establece en el RD, sino en los documentos técnicos a que el mismo se refiere, que se podrán considerar «normas técnicas» cuando estén aprobadas como tales. El resultado es correcto (aunque el fundamento no lo sea tanto), porque el procedimiento de certificación no es, en puridad, un procedimiento administrativo, sino un protocolo o guía que deben seguir los técnicos competentes en el proceso de certificación. Cuestión distinta es que ese proceso y el certificado correspondiente tengan efectos administrativos. Por lo demás, el RD deja un margen amplio para el desarrollo normativo autonómico, en coherencia con su carácter «básico», aunque la línea divisoria siempre sea difícil de trazar.

3. El informe de evaluación de los edificios en la Ley 8/2013

3.1. El nuevo Informe y la ITE

La inspección técnica (o periódica) de edificios (ITE) se reguló inicialmente en Ordenanzas municipales y, después, en la legislación autonómica, resolviendo las dudas que se habían suscitado sobre la necesidad de cobertura legal de dichas Ordenanzas, al estar en juego el deber de conservación. El TS entendió que no existía problema de cobertura porque:

> «el deber primario y sustancial impuesto por la Ley (…) incluye también el deber accesorio de demostrar su cumplimiento (…) y la forma y modo en que el propietario demuestra que lo cumple no está regulado en la Ley, ni es necesario, porque constituyen, en todo caso, aspectos accesorios que no afectan al contenido esencial del derecho de propiedad» (STS de 26 junio 2007, Sala 3ª, Sección 5ª, FD 6º).

El Real Decreto Ley 8/2011, de 1 de julio, generalizó la ITE, que ya estaba regulada en la mayor parte de las Comunidades Autónomas, estableciendo su obligatoriedad y sus requisitos esenciales y remitiendo su regulación a la legislación autonómica, con sujeción a los requisitos mínimos de la estatal (art. 21.2)[11]. La regulación contenida en el citado Decreto-Ley ha sido derogada por la Ley 8/2103.

El nuevo «Informe de Evaluación de los Edificios» es mucho más amplio porque tiene un triple contenido (art. 4.2 de la Ley 8/2013)[12]:

a) La evaluación del estado de conservación del edificio.
b) La evaluación de las condiciones básicas de accesibilidad universal y no discriminación de las personas con discapacidad para

[11] En síntesis, era exigible a los edificios de más de 50 años (salvo que las Comunidades Autónomas fijen distinta antigüedad en su normativa), destinados preferentemente a uso residencial situados en los municipios con población superior a 25.000 habitantes, salvo que las Comunidades Autónomas fijen otros estándares poblacionales y en aquéllos que las Administraciones incluyan en las áreas o los entornos metropolitanos que delimiten. Las Comunidades Autónomas, cuando las circunstancias lo aconsejen, podrán disponer la aplicación de las determinaciones relativas a la inspección técnica de edificios a municipios no comprendidos en el apartado anterior, y en dicho caso, establecer excepciones del cumplimiento de la misma a determinados edificios según su tipología o su uso predominante (art. 21 y Disposición Adicional Tercera).Al respecto, véase Menéndez (2011: 44-46).

[12] Para una visión general de la regulación legal del Informe véase Porto, 2013.

el acceso y utilización del edificio, estableciendo si es susceptible o no de realizar ajustes razonables para satisfacerlas.

c) La certificación de la eficiencia energética del edificio, con el contenido y mediante el procedimiento establecido para la misma por la normativa vigente.

Esta última remisión debe entenderse referida al RD 235/2013, que hemos comentado en el epígrafe anterior. El Preámbulo de la Ley 8/2013 (V, párrafo tercero) explica que la certificación contendrá la calificación del edificio a tales efectos (mediante letras, de la A a la G) y recomendaciones sobre las mejoras energéticas que podrían realizarse. Añade que:

> «dado que la Directiva exige que esta certificación se adjunte cuando una vivienda se ponga en venta o en alquiler, en aras de una mayor transparencia del mercado, una mayor información para los propietarios y un menor coste en su emisión, se busca la doble racionalidad y sinergia que supone incluirla en el informe de evaluación del edificio».

Queda, pues, claro, que la certificación mantiene su carácter de dato informativo para el consumidor (adquirente o arrendatario de la vivienda), pero se le añade la vinculación al deber de conservación del edificio y la evaluación periódica de su cumplimiento.

En cuanto a la evaluación de los otros dos aspectos, el Preámbulo aclara que las condiciones básicas legalmente exigibles en materia de conservación se regulan en la LS08. Su artículo 9, relativo al deber de conservación, ha sido redactado de nuevo por la Ley 8/2013, incluyendo entre las actuaciones exigibles en el marco de ese deber las de:

> «mejora de la calidad y sostenibilidad del medio urbano».

En esta expresión tan abstracta podrían considerarse incluidas las obras de mejora de la eficiencia energética del edifico, si bien siempre con el límite del deber de conservación (la mitad del valor actual de construcción de un edificio de nueva planta de las mismas características y superficie útil que el original). Sobre esta importante cuestión, volveremos al final.

Las condiciones exigibles en materia de accesibilidad se derivan de la Ley 26/2011, de 1 de agosto, de adaptación normativa a la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad[13]. Esta Ley modifica varios artículos de la Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad (LIONDAU). Se desarrolló por Real Decreto 505/2007, de 20 de abril, por el que se aprueban las condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación de las personas con discapacidad para el acceso y utilización de los espacios públicos urbanizados y edificaciones. Estas condiciones son obligatorias desde el 1 de enero de 2010 para los espacios públicos urbanizados nuevos y para los edificios nuevos, así como para las obras de ampliación, modificación, reforma o rehabilitación que se realicen en los edificios existentes, y lo serán a partir del día 1 de enero de 2019 para todos aquellos espacios públicos urbanizados y edificios existentes que sean susceptibles de ajustes razonables. Al menos con un año de antelación a la fecha de obligatoriedad para los edificios nuevos, estas condiciones básicas se incorporarán al CTE, lo que ya se ha hecho[14].

El modelo tipo de Informe ha sido incluido como Anexo II al 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. Como parte III del informe deberá adjuntarse, cuando sea preceptivo, el Certificado de Eficiencia Energética del Edificio, con el contenido y mediante el procedimiento establecido para el mismo por la normativa vigente, es decir, el RD 235/2013.

El nuevo Informe de Evaluación, con su triple contenido, no pretende sustituir a la ITE ni al certificado de eficiencia energética. Los incorpora a su contenido, pero sin modificar su regulación. La finalidad perseguida es que exista un documento en el que se incluyan los tres aspectos mencionados[15]. La articulación entre

[13] Esta Ley, además de modificar la LIONDAU, incorpora un nuevo supuesto de sanción accesoria en la Ley 49/2007, de 26 de diciembre, por la que se establece el régimen de infracciones y sanciones en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad.

[14] Real Decreto 173/2010, de 19 de febrero, por el que se modifica el Código Técnico de la Edificación, aprobado por el Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo, en materia de accesibilidad y no discriminación de las personas con discapacidad (BOE de 11 de marzo de 2010).

[15] Lo prueba el art. 33.2, párrafo segundo del RD 233/2013, según el cual: «Cuando, en el municipio o en la Comunidad Autónoma en que se sitúa el edificio objeto de este informe, exista normativa que desarrolle un modelo propio de Inspección Técnica de Edificios, o instrumento análogo, que incluya todos los aspectos que forman parte del anexo II, se admitirá dicho modelo en sustitución de éste, siempre que esté suscrito por técnico competente, se haya cumplimentado y tramitado de acuerdo con lo establecido en la normativa que le sea de aplicación y esté actualizado de conformidad con la misma. En los

el nuevo Informe y la ITE se establece mediante las siguientes reglas:

a) Cuando, de conformidad con la normativa autonómica o municipal, exista un Informe de Inspección Técnica que ya permita evaluar el estado de conservación y las condiciones de accesibilidad universal, se podrá complementar con la certificación de eficiencia energética, y surtirá los mismos efectos que el informe regulado por esta Ley (art. 4.2, párrafo segundo).
b) Con el objeto de evitar duplicidades entre el informe y la Inspección Técnica de Edificios o instrumento de naturaleza análoga que pudiera existir en los Municipios o Comunidades Autónomas, el informe resultante de aquélla se integrará como parte del informe regulado por la nueva Ley, teniéndose éste último por producido, en todo caso, cuando el ya realizado haya tenido en cuenta exigencias derivadas de la normativa autonómica o local iguales o más exigentes a las establecidas por esta Ley (Disposición Transitoria 1ª.2).

Esto significa que lo importante no es la denominación del informe (será la que establezca la normativa autonómica o municipal) sino su contenido, que debe incorporar los tres aspectos señalados en la ley estatal, sin perjuicio de que la autonómica exija otros.

3.2. Obligados

El informe será obligatorio en los siguientes casos y plazos (Disposición Transitoria 1ª.1):

a) Edificios de tipología residencial de vivienda colectiva con una antigüedad superior a 50 años, en el plazo máximo de cinco años, a contar desde la fecha en que alcancen dicha antigüedad, salvo que ya cuenten con una inspección técnica vigente realizada de conformidad con su normativa aplicable y con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley[16].
b) Edificios cuyos titulares pretendan acogerse a ayudas públicas con el objetivo de acometer obras de conservación, accesibilidad universal o eficiencia energética. El informe deberá obtenerse con anterioridad a la formalización de la petición de la correspondiente ayuda.
c) El resto de los edificios, cuando así lo determine la normativa autonómica o municipal, que podrá establecer especialidades de aplicación del citado informe, en función de su ubicación, antigüedad, tipología o uso predominante.

Con esta regulación, la ley estatal exige el informe en unos supuestos («mínimos»), los de las letras a) y b), que la legislación autonómica podrá ampliar hasta incluir, en su caso, todos los edificios. Los propietarios obligados podrán ser requeridos por la Administración competente para que acrediten la situación en que se encuentre el edificio, al menos en relación con su estado de conservación y con el cumplimiento de la normativa vigente sobre accesibilidad universal, así como sobre el grado de eficiencia energética (art. 4.1).

El Informe de Evaluación tendrá una periodicidad mínima de diez años, pudiendo establecer las Comunidades Autónomas y los Ayuntamientos una periodicidad menor (art. 4.4). Podrá ser suscrito tanto por los técnicos facultativos competentes como, en su caso, por las entidades de inspección registradas que pudieran existir en las Comunidades Autónomas, siempre que cuenten con dichos técnicos[17]. Cuando se trate de edificios pertenecientes a las Administraciones Públicas podrán suscribir los Informes de Evaluación los responsables de los correspondientes servicios técnicos que, por su capacitación profesional, puedan asumir esas funciones (art. 6.1 y 2).

Para la implantación de las mejoras de la eficiencia energética que puedan resultar de los informes, hay que tener en cuenta las reglas básicas para la ordenación y ejecución de las actuaciones de rehabilitación edificatoria y de regeneración y renovación urbana que se contienen en el art. 10.3 de la Ley. El apartado 4 de este artículo las declara aplicables a la realización de las obras que menciona y cuyo objeto sea reducir al menos en un 30% la de-

casos en que la información que aporten sólo responda parcialmente al anexo II, se incorporará directamente y se cumplimentará el resto».

[16] «En este último caso, se exigirá el Informe de Evaluación cuando corresponda su primera revisión de acuerdo con aquella normativa, siempre que la misma no supere el plazo de diez años, a contar desde la entrada en vigor de esta Ley. Si así fuere, el Informe de Evaluación del Edificio deberá cumplimentarse con aquellos aspectos que estén ausentes de la inspección técnica realizada».

[17] «A tales efectos se considera técnico facultativo competente el que esté en posesión de cualquiera de las titulaciones académicas y profesionales habilitantes para la redacción de proyectos o dirección de obras y dirección de ejecución de obras de edificación, según lo establecido en la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación, o haya acreditado la cualificación necesaria para la realización del Informe, según lo establecido en la disposición final decimoctava». Esta disposición se remite a una Orden del MINETUR. La redacción coincide con la del RD 235/2013 (art. 1.3.p), que antes reseñamos.

manda energética anual de calefacción o refrigeración del edificio.

La acreditación del cumplimiento de los requisitos de eficiencia energética se exige ahora en las declaraciones de obra nueva terminadas, en el régimen en cada caso establecido (autorización, declaración responsable o comunicación), según la nueva redacción del art. 20.1.b. de la Ley de Suelo de 2008, introducida por la Ley 8/2013.

3.3. Régimen sancionador

El incumplimiento de los deberes legales relacionados con el Informe de Evaluación del Edificio constituye infracción sancionable. La Ley 8/2013 contiene una dualidad de regímenes sancionadores, que plantea algunos problemas interpretativos.

Por una parte, se establece que:

> «el incumplimiento del deber de cumplimentar en tiempo y forma el Informe de Evaluación (…) tendrá la consideración de infracción urbanística, con el carácter y las consecuencias que atribuya la normativa urbanística aplicable al incumplimiento del deber de dotarse del informe de inspección técnica de edificios o equivalente, en el plazo expresamente establecido» (art. 4.5).

Esta disposición, a mi juicio, no está correctamente formulada. El legislador estatal puede tipificar infracciones en materias de su competencia (ésta lo es, sin duda), pero no calificarlas de «urbanísticas», pues se trata de una materia de competencia autonómica exclusiva. Tampoco era necesario el calificativo, ya que el legislador estatal puede tipificar como infracciones los incumplimientos de deberes básicos, en este caso, de los propietarios de edificios. Lo cuestionable es esa declaración genérica de que el incumplimiento será constitutivo de infracción (¿grave?, ¿leve?), porque dista de cumplir las exigencias de la tipificación, que, en definitiva, remite a la legislación autonómica.

Por otra parte, en la tramitación parlamentaria se incluyeron dos disposiciones adicionales (3ª y 4ª), que tipifican las infracciones:

> «en materia de certificación de la eficiencia energética de los edificios»

y determinan las sanciones correspondientes. Todas las infracciones consisten en incumplimiento relativos a la certificación, el certificado o la etiqueta de eficiencia energética. Ninguna hace referencia al Informe de Evaluación del edificio, sin perjuicio de que puedan afectarle, habida cuenta de que la certificación de la eficiencia energética forma parte de su contenido. Las sanciones serán multas de cuantía comprendida entre 300 y 6000 euros, aplicándose el criterio del «comiso del beneficio» del infractor.

Aunque el Preámbulo de la Ley no lo dice, se puede afirmar que el régimen sancionador establecido en las dos disposiciones adicionales que comentamos viene cumplir las exigencias de la reserva legal en la materia, subsanando la manifiesta ilegalidad del establecido en el RD 235/2013, que, como hemos visto, se limita a disponer que el incumplimiento de sus preceptos:

> «se considerará en todo caso como infracción en materia de certificación de la eficiencia energética de los edificios y se sancionará de acuerdo con lo dispuesto en las normas de rango legal que resulten de aplicación».

El problema es que no había normas legales de aplicación (salvo la infracción del deber de información, conforme a la legislación de consumidores). Ahora ya las hay.

En la Ley 8/2013 hay, pues, dos regímenes sancionadores: el del art. 4.5 para los incumplimientos relativos al informe de evaluación de los edificios y el de las disposiciones adicionales 3ª y 4ª para las infracciones en materia de certificación de la eficiencia energética de los edificios. Ésta es una materia no regulada en la Ley sino en el RD 235/2013, cuya presunta ilegalidad en materia sancionadora queda así subsanada, por lo que nada hay que objetar a la inclusión de este régimen sancionador en la nueva ley. Pero sí a que en ella se deje en el aire el régimen sancionador aplicable a los incumplimientos relativos al Informe de Evaluación del edificio. Al decir que tendrán la consideración de infracción urbanística y remitir su regulación a la legislación autonómica, el incumplimiento carecerá de consecuencias jurídicas mientras no esté tipificado y sancionado en dicha legislación.

En esta opción del legislador estatal subyace, quizá, la idea de que está fuera de su alcance el establecimiento de un régimen sancionador en una materia que no es de su competencia (el urbanismo). Esa tesis es, sin duda, correcta. La cuestión es que no habría por qué considerarla infracción «urbanística», tratándose del incumplimiento de un deber impuesto por

la legislación básica estatal. En materia de medio ambiente, por ejemplo, que es una de las competencias estatales que aquí están en juego, la legislación básica estatal (aguas, costas, patrimonio natural y biodiversidad, evaluación de impacto ambiental, etc.) contiene un régimen sancionador, más o menos detallado, cuya validez es incuestionable en la medida en que esté vinculado al contenido sustantivo «básico» de esas leyes.

En todo caso, hay un punto de conexión entre los dos regímenes sancionadores de la Ley (8/2013), porque los incumplimientos de la normativa de certificación de la eficiencia energética, que forma parte del Informe de Evaluación, siempre serán sancionables con arreglo a lo establecido en las disposiciones adicionales, aunque no estén tipificados como infracción urbanística en la legislación autonómica.

4. Apunte sobre la mejora de la eficiencia energética y el deber de conservación

La principal novedad de la Ley 8/2013 en relación con el objeto de este trabajo es que la certificación de la eficiencia energética de los edificios, además de seguir siendo un instrumento de defensa del consumidor, en tanto que integrante del deber de información a los adquirentes y arrendatarios de viviendas, tal como establecen las Directivas europeas, pasa a formar parte del contenido del nuevo «Informe de Evaluación del Edificio» y, a través de él, se vincula al deber de conservación de los propietarios de edificios, a cuyo servicio se regula este instrumento.

¿Se puede imponer a los propietarios la ejecución de obras para mejorar la eficiencia energética en virtud del certificado de eficiencia energética? La respuesta es, a mi juicio, rotundamente negativa. El certificado tiene un contenido puramente informativo sobre las características energéticas del edificio y su calificación expresada mediante la etiqueta energética. En el caso de los edificios existentes, contendrá también un documento de recomendaciones para la mejora de la eficiencia energética. Pero se trata solamente de eso, de recomendaciones, cuya observancia es voluntaria.

Sentado lo anterior, hay que preguntarse si la imposición de obras de mejora de la eficiencia energética podría tener como fundamento el deber de conservación. Como hemos señalado, la Ley del Suelo incluye ahora en el contenido de ese deber la ejecución de obras adicionales:

> «para la mejora de la calidad y sostenibilidad del medio urbano» (art. 9.1, nueva redacción por la Ley 8/2013).

Además de por motivos turísticos y culturales, ya previstos en la legislación anterior. ¿Significa esto que los Ayuntamiento podrán obligar a los propietarios a realizar obras de mejora de la eficiencia energética en virtud del deber de conservación? La respuesta a esta cuestión es, en principio, negativa. Una expresión tan abstracta («la mejora de la calidad y sostenibilidad del medio urbano») no puede por sí sola servir de fundamento a la imposición de obras concretas de mejora de la eficiencia energética (p. ej. el cambio de las ventanas o del sistema de refrigeración). Esas actuaciones pueden recomendarse, como hemos visto, en el certificado de eficiencia energética, pero no imponerse en virtud del deber de conservación, salvo que tengan un fundamento específico en la legislación estatal o autonómica.

A este respecto, conviene recordar que la jurisprudencia ha distinguido entre las órdenes de ejecución exigidas por la conservación, salubridad y ornato de un edificio ordinario de las que persiguen el interés público distinto de satisfacer exigencias turísticas o estéticas e imponen obras de conservación de mejora o de reforma en fachadas o espacios visibles desde la vía pública por razones de interés turístico o estético (artículo 182 1 y 3 del LS76 y 246.2 del LS1992). Estas obras también implican un deber que debe ser soportado por el propietario, pero con la diferencia de que todo lo que exceda del mantenimiento de las condiciones ordinarias de seguridad, salubridad y ornato públicos, es decir, del mantenimiento normal de los edificios no cabe en el deber de conservación a costa de su dueño. La consecuencia es que los gastos correspondientes deben correr con cargo a los fondos de la Administración que las ordene, respecto de todas las obras que rebasen este deber de conservación normal (STS 21.09.2000). Esta doctrina es extrapolable, a mi juicio, a las obras de mejora de la calidad y sostenibilidad del medio urbano, que el art. 9.1 LS08 incluye ahora en el deber de conservación.

En definitiva, el certificado de eficiencia energética y el Informe de Evaluación del edificio de que aquél forma parte son, en este aspecto, documentos puramente informativos que

no sirven de fundamento para la imposición de deberes a los propietarios en el marco del genérico de conservación. El único deber que imponen es formal: obtener el certificado y el Informe (con el certificado) o sólo éste cuando sea preceptivo. El nuevo informe de evaluación del edificio (como la ITE) puede servir de base para la imposición de obras de conservación o de mejora de la accesibilidad, derivadas de los otros dos aspectos del informe. Ahora bien, dado que la conservación puede incluir la mejora y la rehabilitación, en la ejecución de reformas importantes puede ser obligatoria la mejora de la eficiencia energética, de acuerdo con la Ley de Ordenación de la Edificación y el CTE, que ahora incluyen en su ámbito la intervención sobre los edificios existentes[18]. No basta con decir que esas obras sólo serán exigibles hasta el límite del deber de conservación (lo que es obvio), pues muchos propietarios no podrían ejecutarlas ni siquiera dentro de ese límite, que puede ser muy elevado. No es lo mismo imponer la realización de obras para que un edificio cumpla con las exigencias mínimas de seguridad y salubridad (núcleo duro del deber de conservación) que hacerlo para mejorar su eficiencia energética. Pero el ahorro de energía también es un requisito básico de las edificaciones (art. 15 CTE), por lo que la imposición de medidas conducentes a ese fin puede estar plenamente justificada. La importancia del tema requiere un estudio detallado que desborda los límites de este trabajo.

5. Bibliografía

Jiménez Larrea, E. (2012): «Escenarios energéticos globales y planificación energética española. El papel de los consumidores difusos: transporte y residencia», en *CyTET* 171: 57-72 monográfico sobre «Energía, transporte, ciudad y territorio ¿Hacia dónde vamos?».

Menéndez Rexach, A, (2011): «Instrumentos jurídicos para la regeneración urbana», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente,* 270, diciembre: 13-49.

— & B. Rodríguez-Chaves & J. A. Chinchilla Peinado (2005): *Las garantías básicas del procedimiento administrativo*, Centro de Estudios, Colegio de Registradores de la Propiedad, Mercantiles y Bienes Muebles de España, Madrid.

Porto Rey, E. (2013): «El informe de evaluación de edificios en la nueva Ley de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*. 285, noviembre: 125-155.

[18] Art. 2 del CTE cuya redacción ha sido modificada por la Ley 8/2013.

Reflexiones sobre aspectos físicos de la Ley 8/2013 de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas

Luis Moya González

Arquitecto.

RESUMEN: Es una Ley muy necesaria por su objetivo de desarrollar en España la intervención sobre lo ya construido, al igual que ocurre en Europa. El texto trata de poner de manifiesto la necesidad de ampliarla, con matices en las medidas referentes a la ordenación física de lo urbanístico y arquitectónico. Por tanto se distingue en las intervenciones con respecto a su tiempo de ejecución: acciones y procesos, y en cuanto al objeto: edificación y espacio público. Por otra parte parece insoslayable, en la Ley, poner mayor atención al tratamiento del patrimonio construido, teniendo en cuenta su campo específico sobre lo construido. En fin es necesario encontrar, dentro de la Ley, la imprescindible colaboración del sector público con el mayoritario sector privado de la construcción inmobiliaria, sin dar prioridad a los intereses cortoplacistas de esta con argumentos de eficacia económica. Por el contrario se aboga, que puesto que se trata de la ciudad, la prioridad debe ser el confort ciudadano y la belleza del conjunto.

DESCRIPTORES: Rehabilitación urbana. Regeneración urbana. Renovación urbana. Ley 8/2013.

1. Introducción

La nueva Ley viene a reforzar una actividad imprescindible en España como es la intervención sobre lo construido, que está muy por debajo de la media europea. También puede servir para estructurar el conjunto de medidas legales y directrices administrativas que tratan del tema. Sin embargo su eficacia en el intento de vitalizar una actividad que se encuentra en manos privadas fundamentalmente, necesita ser completada, matizada y apoyada económicamente. Un gran porcentaje del sector de la construcción en España, adolece de falta de solidez empresarial, falta de experiencia técnica en la rehabilitación y regeneración, y tiene como objetivo primordial la búsqueda de beneficio a corto plazo. Cambiar la estructura de una actividad que lleva décadas dedicada a construir viviendas nuevas para su venta, necesita tiempo para aplicar las transformaciones que pueda producir una Ley como la presente. También es necesario que otras leyes complementarias como las fiscales,

Recibido: 15.01.2014
Correo electrónico: lmoyago@gmail.com

protección del patrimonio, y fomento del alquiler, entre las más relacionadas, constituyan un todo coherente. Las reflexiones que exponemos a continuación parten de una idea básica: cualquier intervención en un tejido existente debe tener como prioridad la mejora de las condiciones físicas de la población que lo habita y la búsqueda de su permanencia, pues forman parte indisoluble del continente que la aloja. La otra cuestión, relacionada con esta, es que difícilmente se puede alcanzar este objetivo sin la participación de todos los actores entre los cuales son parte fundamental los usuarios.

La primera cuestión sobre la Ley RRR que surge desde un punto de vista del urbanismo como ordenación física de la ciudad, es la ambigüedad de los términos Rehabilitación, Regeneración y Renovación, y la ausencia de otras erres o intervenciones que comienzan de otra forma; entre ellas la Restauración para bienes relevantes del patrimonio, o la Conservación y el Mantenimiento. Esta Ley hubiera sido la oportunidad para hacer un glosario de términos en relación con el tipo de intervenciones posibles (ampliando el artículo 2), y así evitar la confusión terminológica que existe hoy día, y que a veces es interesada puesto que pueden implicar ayudas oficiales. Aun siendo conscientes que las acepciones que aquí proponemos son también subjetivas, intentan responder a las interpretaciones más usuales en el campo de la planificación urbanística y han sido fruto de una reflexión reciente en el ámbito académico[1] Hubiera sido aclaratorio, como punto de partida, tener en cuenta el tiempo de la intervención, distinguiendo entre Acciones y Procesos, pues mientras la Rehabilitación sólo edificatoria se desarrolla en un tiempo acotado, la Regeneración y la Renovación son procesos sin calendario preciso. Especialmente en la Regeneración que es eminentemente participativa, ya que se supone que se trata de mejorar las condiciones de sus habitantes, tanto sea una Regeneración Social como Urbana. La Renovación arrastra problemas, como la propia Ley contempla, que pueden ser largos y complicados (ver Fig. 1).

Se deduce en la Ley RRR que la Rehabilitación se aplica a la edificación y por tanto no contempla la rehabilitación de un tejido urbano o un barrio, que en este campo es tan frecuente. Esta acepción de Rehabilitación física podría quedar incluida en el término Regeneración pero por tal a su vez se entienden varias intervenciones, algunas de las cuales como la Regeneración social no incluye medidas de mejora física sobre edificios o espacios públicos. Además la Regeneración, cuando es urbana o de carácter físico, puede ser también de Renovación o de Remodelación. La intervención de Renovación no suele implicar problemas de interpretación pues existe un común acuerdo que consiste en la demolición y nueva construcción de lo edificado, bien por ruina estructural o bien por incapacidad de la vieja edificación de albergar nuevos usos; decisión esta última que se toma habitualmente con criterios subjetivos y probablemente de rentabilidad económica a corto plazo.

Fig. 1/ **Dibujo de una calle congestionada de G. Doré**

Fuente: L. Benévolo (1979): *Historia de la arquitectura contemporánea* Ed. G. Gili.

Suponemos que cuando se habla en esta Ley, de Regeneración se refiere al objetivo que esta sea Social y Urbana integradamente, entendiendo por la primera la recuperación de las actividades culturales, el incremento del empleo, la educación y la seguridad en un contexto de cohesión social y fomento de la autogestión, y por la segunda la orientada a mejorar aspectos físicos y espaciales, respetuosa con

[1] Véase el artículo Luis Moya & Ainhoa Diez (2013): «La intervención en la ciudad construida: acepciones terminológicas», *URBAN,* NS04 , en el que hemos tratado de dar una definición a cada término de uso más frecuente, con traducción al inglés, francés y alemán.

el carácter de las preexistencias. Pero la falta de especificaciones concretas hace dudar que pueda llevar a cabo este ambicioso programa si no se pone en relación con otra normativa complementaria. La Rehabilitación, tal como se entiende en general, implica actuación sobre aspectos físicos, tanto edificatorios como de reurbanización de los espacios públicos, y aunque no incluye conservación rigurosa, sí respeto por las características morfológicas esenciales, a diferencia de la Renovación o Remodelación que renueva la edificación y la urbanización con nuevas trazados sobre el mismo terreno. La Reurbanización, a su vez, trata de los acabados de superficie (pavimentación, jardinería y mobiliario urbano) y de las infraestructuras.

Por otra parte una distinción pertinente es la intervención o no sobre los espacios y equipamientos públicos. En este último caso el actor único, o en todo caso principal, es la Administración al tratarse de la ciudad consolidada, y por tanto se plantea que cualquier intervención de mejora, con fondos públicos, tiene como beneficiarios todos los ciudadanos y en ellos revierten las plusvalías generadas por la inversión. De otra manera la Administración estaría provocando una intervención llamada Revalorización, en el estricto sentido económico de la palabra, con efectos de «gentrificación» y pérdida de la deseable diversidad urbana, hoy día incontestable. Las intervenciones sobre el espacio público pueden ser Acciones de ámbito pequeño o procesos de ámbito grande; entre las primeras estaría la Rehabilitación de infraestructuras o acabados superficiales, entre las segundas la Rehabilitación urbana, la Regeneración social y urbana, la Renovación y la Remodelación o Reestructuración (en la que a diferencia de la Renovación no se respetan los trazados ni la parcelación existentes) (ver Fig. 2).

Una cuestión trascendente, que la Ley RRR trata tangencialmente, es la relación de la intervención sobre la ciudad construida y el patrimonio. Bajo la frase «se buscarán soluciones innovadoras» no se sabe bien si se refiere a tecnologías innovadoras o soluciones compositivas o constructivas innovadoras. Entendemos como patrimonio no solo el histórico artístico, sino también el contemporáneo, el industrial, y todo aquel que contribuye al paisaje de la ciudad, y por tanto a su memoria colectiva, y tiene un grado suficiente de calidad compositiva, estabilidad física y habitabilidad (las tres componentes vitruvianas). Es decir consideramos el patrimonio construido en general, no sólo por su valor económico sino también cultural y estético, en los términos de la Carta de Cracovia del 2000 y en la de Leipzig de 2007. En este campo sigue siendo válido el concepto de tipología cuya reconocimiento permite mantener las características esenciales para adaptar los edificios a los usos actuales cumpliendo las normativas sectoriales y conservar así las características morfológi-

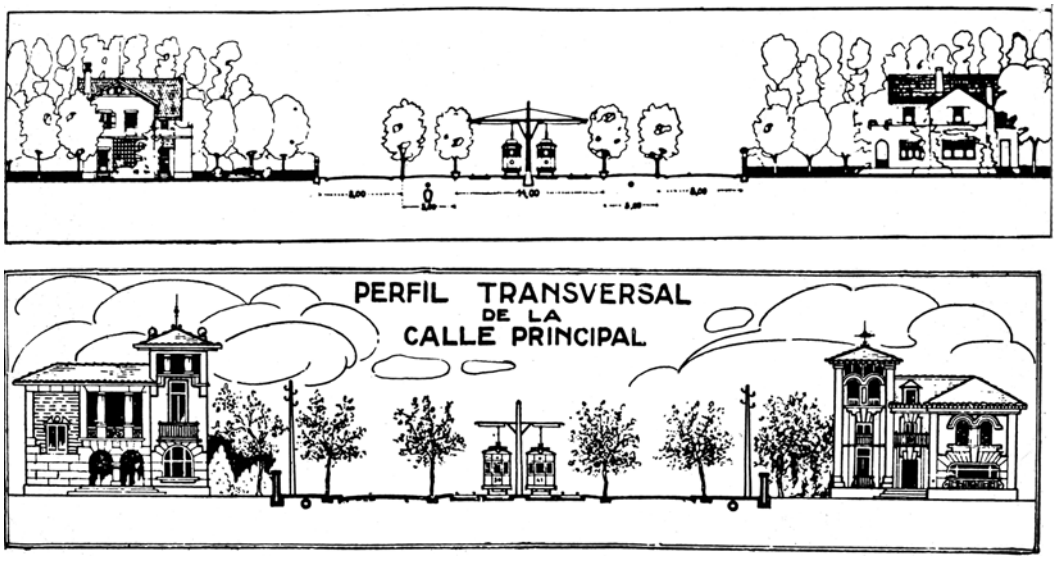


Fig. 2/ **Secciones de la Ciudad Lineal de A. Soria**

Fuente: A. Soria y Mata (1979): *La Cité Linéaire Centre d'Etudes et de Recherches Architecturales.*

Fig. 3/ **La Calle Mayor de Alcalá de Henares**

Fuente: Elaboración propia.

cas de un tejido y por ende del paisaje de la ciudad. Se podría argumentar que ya existe una Ley de Patrimonio y normas más que suficientes en este sentido, pero según esto tampoco hubiera hecho falta legislar más sobre Rehabilitación, Regeneración y Renovación. La cuestión es la ya expuesta al principio de este artículo: la nueva Ley sirve para estructurar y consolidar, por su ámbito estatal, lo que ya existe. Por ejemplo hemos podido apreciar positivamente que casi todos los temas planteados en la Ley RRR han sido desarrollados en la actual Revisión del Plan General de Madrid a nivel de Avance, y además ha profundizado precisamente en la relación del grado de protección con las intervenciones posibles[2]. La Conservación y el Mantenimiento son obligaciones que encontramos en todas las normas municipales, autonómicas y estatales, y sin embargo la pérdida del patrimonio en el país es considerable, y con frecuencia en aras del desarrollo económico y el empleo. Volviendo a la cuestión del tiempo, parece que la idiosincrasia de nuestra cultura entiende y practica la acción puntual, y a veces de emergencia, pero se le escapa la acción cotidiana y permanente que supone la Conservación y el Mantenimiento que tanto pueden contribuir al ahorro económico. Concretamente, este último, el Mantenimiento, nos parece que debería ser erigido a la categoría de norma, porque aunque aparentemente es menor, es continuo en el tiempo, y puede asegurar la habitabilidad a menor coste. La ley habla de un control decenal pero sería necesario reforzar legislativamente estos dos tipos de intervenciones, con su gestión correspondiente. Sin embargo es positivo en la Ley RRR que avance un paso más en las ITE (Inspección Técnica de la Edificación) proponiendo los IEE (Informes de Evaluación de la Edificación) para viviendas colectivas con más de 50 años, en los que se pide no sólo el estado de conservación sino también su grado de accesibilidad y eficiencia energética. Faltaría en cualquier caso el grado de habitabilidad que mediría la confortabilidad y la salubridad, recogiendo parámetros ya contemplados en las ordenanzas municipales y de acuerdo con la definición de infravivienda del artículo 2 de esta Ley (ver Fig. 3).

En conclusión, bienvenida una Ley que abunda en una práctica constructiva poco habitual en España, como son las intervenciones de Rehabilitación, Regeneración y Renovación, teniendo en cuenta que existen casi 1,4 MM de viviendas en edificios deficientes y casi 3.5 MM de viviendas vacías que probablemente necesitan una intervención (ver Fig. 4) (del total de las algo más de 25 MM del censo de

[2] Actual Revisión del Plan General de Madrid, equipo dirigido por José Luis Infanzón, y Enrique Bardají y Luis Moya, directores del Inventario de Patrimonio incluido en dicha Revisión.

2011). Por otra parte se han censado 725.000 de los últimos 10 años, (provenientes mayoritariamente de la «burbuja inmobiliaria»)[3] que si bien son nuevas y por tanto no requieren rehabilitación, muchas de ellas se encuentran en conjuntos que necesitan una fuerte inversión en infraestructuras y equipamiento para convertirse en barrios habitables, en lugar de buscar fórmulas para su venta como intentan algunas medidas. Además existe un sentir general que opina que antes de seguir construyendo nuevas, lo más sostenibles es rehabilitar las existentes a un coste menor. Por ello se debe poner la Ley en relación con las medidas de protección de todo el patrimonio construido canalizando los procedimientos de reorientación del sector económico de la construcción y la mejora de un parque de viviendas obsoleto desde el punto de vista de su accesibilidad y eficiencia energética, con la recuperación de la ciudad, su habitabilidad y patrimonio. El reto es cambiar la tendencia de la rentabilidad del sector a corto plazo por una visión de desarrollo económico a largo plazo y para todos los ciudadanos, que pondrá de manifiesto el ahorro energético y la rentabilidad de ciudades más confortables y más bellas. La dificultad radica en encontrar el equilibrio en la imprescindible colaboración de la Administración con el sector privado, para lo cual hace falta además de buenas leyes buena gestión. Con el argumento del desarrollo y el empleo se justifican intervenciones rápidas con destrucción de las preexistencias, claramente especulativas, cuando ya ha sido ampliamente demostrado que la conservación del patrimonio a largo plazo desarrolla el turismo culto y por ende el empleo especializado y cualificado, además evidentemente del confort ciudadano. En estos momentos tenemos un ejemplo muy evidente: ¿qué favorece más a la economía, demoler los edificios, excepto su fachada, de las importantes sedes bancarias de la Plaza Canalejas de Madrid para construir hoteles y otros usos terciarios y de ocio o mantener los edificios restaurándolos y adaptándolos a estos mismos usos? Frente a la valoración económica basada principalmente en la cantidad de m^2 aprovechables, está la de medir, también económicamente, la calidad de unos volúmenes únicos con los mejores acabados que pueden encontrarse en la ciudad.

Fig. 4/ **Edificio abandonado en el centro de Jaén: ¿Rehabilitación o Renovación?**

Fuente: Elaboración propia.

Sirvan estas líneas para poner de manifiesto que los objetivos expuestos ya en el preámbulo de la nueva Ley, dando prioridad a la recuperación de un sector básico de la economía española, junto con el cumplimiento de medidas de eficiencia energética y accesibilidad de un parque de viviendas ciertamente obsoleto, no serán alcanzados adecuadamente si no se inscriben en una planificación física coherente con el bienestar de los usuarios en un entorno confortable y bello.

[3] Según el geógrafo y demógrafo Julio Vinuesa, (2013): *«El festín de la vivienda»,* Ed. Diaz y Pons y coautor del estudio realizado para el Ministerio de la Vivienda, junto a J.M. de la Riva & A. J. Palacios, «El fenómeno de la vivienda desocupada», 2008, no publicado, es probable que las viviendas vacías construidas en la década del 2000 sean 1,5 M. Precisamente en estos trabajos se acusa la dificultad de conocer datos precisos sobre este tema.

¿Urbanistas «en transición»? El enfoque antropológico del mejoramiento urbano y sus efectos sobre la concepción urbanística

María A. Castrillo Romón

Instituto Universitario de Urbanística de la Universidad de Valladolid.

RESUMEN: Este artículo se ocupa del mejoramiento urbano, al que define en función de un enfoque antropológico característico que le distingue de la rehabilitación urbana y del «urbanismo participativo». Se propone indagar qué supone ese enfoque antropológico sobre la concepción urbanística, es decir, comprender cómo afecta a la redefinición de esta faceta de la práctica disciplinar. Se estudian tres casos recientes en Francia, tres *metodizaciones* de concepción urbanística con enfoque antropológico aplicadas a la transformación física de áreas urbanas de características muy diferentes. La metodología del análisis desarrollado por esta investigación es, a su vez, cualitativa. Se basa fundamentalmente en la confrontación de las entrevistas realizadas a los urbanistas que han ideado y realizado cada una de las tres *metodizaciones*. Se obtiene de ello algunas pistas sobre una práctica urbanística que se presenta como una mediación explícita entre habitantes y poderes públicos, caracterizada por una serie de tareas: la traducción, el bricolaje de procesos y la pedagogía institucional.

DESCRIPTORES: Mejoramiento urbano. Enfoque antropológico. Rehabilitación urbana. Urbanismo participativo.

«Hasta que los interesados no tomen la palabra para decir, no solamente lo que necesitan, sino también lo que desean, lo que quieren, lo que exigen, hasta que ellos no den cuenta permanente de su experiencia del habitar a los que se estiman expertos, nos faltará un dato esencial para la resolución del problema urbano. Y, desgraciadamente, se tiende siempre a prescindir de la intervención de los interesados».

H. Lefebvre (1967): *El urbanismo hoy*

«A quien sólo tiene un martillo, todo le parecen clavos»

Recibido: 10.02.2014
Correo electrónico: mariacr@arq.uva.es
Este trabajo constituye parte del proyecto «Investigación cualitativa aplicada a la rehabilitación urbana: perspectiva disciplinar europea y experiencias innovadoras en Francia» que se viene desarrollando en París, en el marco de un año sabático concedido por la Universidad de Valladolid para el curso 2013-2014, acogido por el Laboratoire Architecture Anthropologie (LAVUE, CNRS) y el Laboratoire d'Urbanisme (Lab'Urba, de la Université Paris-Est).
Los resultados que aquí se presentan son los primeros obtenidos. Hay otros casos en estudio que, por diversas razones, no han podido incorporarse a este artículo. Agradezco en este sentido la generosa colaboración de M. Coralli y J. Galiano, y la disponibilidad de S. Aramis y J. Mazas.
Quiero, además, expresar mi agradecimiento a los investigadores de las instituciones que me han acogido, comenzando por A. De Biase y L. Coudroy de Lille; a mis compañeros del Instituto Universitario de Urbanística y de ASF-CyL; a O. Ramírez, J.-P. Garnier, P. Bouchain, Y. Fijalkov, A. Deboulet, V. Biau, M. Viladevall y E. Castrillo por su colaboración desinteresada; y a B. García Posadas y S. Starita, orgullo del gremio de bibliotecarias y documentalistas.

1. Introducción: el urbanismo «en clave de re» y su nuevo desafío de siempre

La Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas, y el «Plan Estatal de fomento del alquiler de viviendas, la rehabilitación edificatoria, y la regeneración y renovación urbanas 2013-2016» han incorporado nuevos elementos al desarrollo en España del urbanismo de intervención sobre la ciudad existente («urbanismo en clave de re-»), que ha estado dominado en las últimas décadas por el imperativo de la «regeneración urbana integrada» (Castrillo, 2013; Castrillo & *al*., 2014).

El texto que sigue arraiga en la evidencia de que esa «ciudad existente» es siempre, en mayor o menor medida, una ciudad habitada, por lo que toda propuesta urbanística centrada sobre ella debe adoptar necesariamente, de un modo u otro, una postura concreta frente a sus dimensiones sociales y culturales.

Ni que decir tiene que, llevada al extremo, esa postura puede ser la simple negación pero esto no parece lo más frecuente en las actuales ciudades españolas, francesas, europeas en general, donde los habitantes suelen tener un reconocimiento. Ellos son el objeto de análisis y diagnósticos urbanísticos (bajo la forma de datos demográficos, «necesidades sociales», etc.) y el sujeto que puede personarse en los procesos de aprobación de planes y proyectos. Además, al calor del «desarrollo urbano sostenible», va siendo frecuente que los «ciudadanos» sean convocados por las instituciones para que «participen», en general, legitimando decisiones, más o menos, tomadas[1].

Con todo, sin embargo, no dejan de sucederse los conflictos más o menos explícitos, y las denuncias de lo lejano o ajeno de las decisiones urbanísticas en relación con los habitantes. El aeropuerto de Notre Dame des Landes (Nantes, Francia)[2] o los recientes acontecimientos de Gamonal (Burgos)[3] pueden considerarse, en este sentido, las últimas muestras largamente difundidas por los medios de comunicación de la vigencia actual —y de los nuevos rasgos— de esa vieja cuestión de la contradictoria relación entre la actividad urbanística pública y la percepción que los habitantes tienen sobre ella y sobre sus propios entornos urbanos (Semmoud, 2007).

Aunque las cuestiones de fondo en todo esto no sean técnicas sino políticas (relaciones de poder), el proceso de concepción urbanística juega, sin duda, un papel en el distanciamiento entre el urbanismo y sus supuestos beneficiarios. ¿Puede pensarse el urbanismo de manera diferente a como viene siendo habitual, esto es, puede considerar de forma efectiva y desde el principio a los habitantes de un lugar y las relaciones que mantienen con este, tal y como ellos mismos las conciben? ¿O, para los urbanistas, el espacio tal como lo viven y lo perciben los habitantes no puede sino quedar en un «angulo muerto» de su visión (Semmoud, 2007)?

Este artículo se interesa por las experiencias en las que los habitantes y su «experiencia del habitar» se ubican en el inicio de los procesos de concepción de la transformación urbana. De hecho, identifica y analiza algunas experiencias actuales en las cuales se ha perseguido fundamentar la concepción urbanística sobre la interpretación práctica y simbólica que sus habitantes construyen (y reconstruyen permanentemente) sobre el entorno urbano que habitan.

Pero no se trata aquí de difundir maneras de hacer y menos aún de elevarlas como ejemplos (algo que, por otro lado, como veremos, tendría un interés muy relativo), sino de comprender qué efectos induce ese enfoque antropológico sobre la práctica de concepción urbanística de tejidos urbanos habitados y, en última instancia, de alimentar la reflexión sobre el papel actual de los urbanistas en tanto que «conceptores» de la ciudad existente, algo que reviste especial importancia en las actuales circunstancias de crisis omnímoda y de vuelta de la ciudad existente al blanco de todos los intereses.

Ese «urbanismo con enfoque antropológico» al que me vengo refiriendo se ha denominado aquí mejoramiento urbano. Para comprender cómo en él queda remodelada la práctica de los urbanistas, se ha recurrido a una metodología cualitativa: en línea con la Teoría funda-

[1] A este inventario genérico habría que añadir una presencia incierta, indirecta y extemadamente diversa de los habitantes en los discursos de los urbanistas sobre la «cultura del lugar» o «historia del lugar» (Parvu & Sotgia, 2012).

[2] http://acipa.free.fr ó http://www.aeroport-nonmerci.fr/.

[3] El asunto «arde» en la prensa española al tiempo de escribir este artículo. Se puede ver, por ejemplo: http://erasdegamonal.blogspot.fr/ ó http://www.larepublica.es/2014/01/todas-las-claves-sobre-el-conflicto-de-gamonal-en-burgos/. Noticias en Francia: http://fr.news.yahoo.com/video/la-grogne-continue-%C3%A0-burgos-163203514.html.

mentada (*Grounded Theory*), se han documentado tres casos de estudio y se han realizado otras tantas entrevistas semidirectivas a los urbanistas responsables de la concepción. Cada entrevista ha sido objeto de una restitución etnográfica que luego se ha confrontado a las otras, para obtener algunas afinidades que emergen y que se proponen aquí, de manera tentativa, como característicos del quehacer del urbanista en la concepción mejoramiento urbano.

El texto que sigue se ocupa, primero, de la definición precisa de éste y del estado del conocimiento del papel que juegan los urbanistas en su concepción; y luego describe sintéticamente las *metodizaciones* que constituyen los tres casos de estudio, justificando a un tiempo su pertinencia. Finalmente, se presentan, a título de (in)conclusiones, los resultados del análisis realizado y se cierra con unas consideraciones generales que invitan al lector a reflexionar sobre el sentido del mejoramiento urbano.

2. Una cuestión de principio(s): mejoramiento urbano

2.1. ¿Qué es y qué no es el «mejoramiento urbano»?

De manera tentativa se ha definido el mejoramiento urbano como una acción organizada, pública o colectiva, para la transformación del espacio físico urbano y cuya concepción urbanística está fundamentada en las interpretaciones prácticas (uso, utilización) y simbólicas (significaciones, atribución de valores) del entorno concernido que son compartidas por los habitantes del mismo. El mejoramiento urbano requiere, pues, del conocimiento, explícito o implícito, pero efectivo, de su «experiencia del habitar» (Lefebvre).

El «mejoramiento urbano» marca distancias con la «rehabilitación urbana», expresión habitual y muy polisémica del urbanismo español (Alvarez Mora, 2013; Moya & Díez, 2013; Castrillo, 2010). El término rehabilitación presupone, en todas sus acepciones posibles, incluida la urbanística, la pérdida, falta o déficit de alguna cualidad (Authier, 1993). Se pone así por delante, de manera implícita, una valoración negativa del objeto del que se trate. Esto se ajusta bastante bien a la concepción habitual de las prácticas de rehabilitación de barrios, que se refieren antes que nada a los problemas y deficiencias (lo negativo) que justifica la necesidad de la acción (positiva, en todos los sentidos) de técnicos y políticos. La rehabilitación, así, arroja luz sobre los problemas y realza la figura de quien tiene las competencias para resolverlos, y deja en la sombra otros aspectos y valores construidos por los habitantes, observables incluso en los barrios más estigmatizados. «Mejoramiento urbano» pretende no connotar a priori los barrios y ser más equilibrado a propósito del papel de los distintos agentes.

«Mejoramiento urbano» es, de hecho, una expresión muy empleada en el urbanismo de Latinoamérica, donde el «mejoramiento barrial» o el «mejoramiento barrial urbano» son nociones de caracter teleológico: describen prácticas urbanísticas íntimamente relacionadas con las reivindicaciones de los barrios populares (Vargas & *al*., 2010)[4]. La acepción que aquí se propone imprime una inflexión en un sentido ontológico: el mejoramiento urbano se define a partir del carácter fundamental otorgado a la compresión que los habitantes construyen sobre los espacios de su vida cotidiana.

Este enfoque antropológico que es propio del mejoramiento urbano tal y como se ha definido arriba introduce una epistemología que es muy poco habitual en la información urbanística, donde la presencia de metodologías cuantitativas revela todavía una fuerte influencia positivista. Las aproximaciones de tipo cualitativo, esto es, centradas en la captación y reconstrucción de los significados (Ruiz, 2003) están en general muy poco sistematizadas en la práctica urbanística. Es perceptible un interés creciente por nutrir la información urbanística con metodologías de matriz antropológico (Vidas urbanas, 2011; Grosjean & Thibaud, 2001) y una lenta y desigual penetración de algunas metodologías que priorizan los métodos de discusión en grupo donde «los presuntos colectivos beneficiarios ocupen un lugar preferente», como el Enfoque de Marco Lógico (Camacho & *al*., 2001: 24), o del «diseño participativo» aplicado a la «producción social del hábitat» (López, 2012). Pero, por lo general, las construcciones simbólicas sobre el espacio urbano que operan comúnmente en diagnósticos y decisiones urbanísticas no se objetivan como tales y el urbanista, «empujado a la acción, a menudo en posición de emergencia», «tiene tendencia a actuar por procuración, a reemplazar a los grupos sociales para los que trabaja» (Marié, 1989, citado en Blanc, 2010:

[4] Cf. http://procesosurbanos2.blogspot.fr/ (consultado 11 de enero de 2014).

132). N. Semmoud añade que, entre los urbanistas, prevalece la convicción de que «el espacio concebido se amalgama con el vivido y percibido por los individuos» (SEMMOUD, 2007: 144)

2.2. ¿Una tradición de la Urbanística?

A falta de una historiografía específica (LÓPEZ, 2012; GONZÁLEZ, 1999; PINSON, 2007), podría proponerse como hipótesis que Geddes habría marcado un primer hito del mejoramiento urbano que luego habría tenido un florecimiento en torno a 1970, con Lefebvre como referente teórico. Aparecen entonces, en el plano de la práctica y de la crítica urbanística, personalidades como C. Alexander, G. Di Carlo, J.F.C. Turner, L. Kroll o M. Anselme, entre otros muchos. Junto a ellos, como parte de la contestación a la democracia representativa y su tecnocracia, los MSU de 1960-1980 pusieron uno de sus focos en la denuncia del urbanismo de la época (CASTELLS, 1986), lo que cristalizó en diversas experiencias que, en general, podrían relacionarse con la noción de «derecho a la ciudad» en el sentido dado por LEFEBVRE (1969) (BUSQUETS, 2013), es decir, como «intervención de los interesados» en las decisiones sobre el espacio urbano (GARNIER, 2011). Entre las más conocidas se podrían citar, como ejemplos, la remodelación de barrios de Madrid (ALGUACIL & *al*., 1989) o el Atelier Populaire d'Urbanisme de Alma-Gare (Roubaix) (TELLIER, 2007).

En las décadas siguientes, las nociones de «democracia participativa», «gobernanza urbana», «gestión de proximidad» fueron dominando los discursos oficiales y la producción teórica sobre la gestión urbana y el papel de los habitantes. Su larga imprecisión semántica (BACQUÉ & *al*., 2005) y las alertas contra su carácter insidioso (GARNIER, 2011) no han impedido que la «participación» se haya convertido en un «imperativo» que, propulsado por las grandes instituciones globales (ONU, UE…), ha dado lugar a una profusión de «dispositivos participativos locales», paradoja que remite a lo que Garnier (1999, 2006), sagazmente, ha calificado con el juego de palabras de un «nuevo orden local».

En este contexto de «urbanismo participativo» creciente el mejoramiento urbano queda amalgamado y confundido, (VERDAGUER & VELÁZQUEZ, 2012), según SEMMAUD (2007: 121), incluso silenciado. La simple identificación de casos recientes de mejoramiento urbano se hace difícil, al menos en Francia, donde un balance reciente de la influyente política nacional aplicada a los barrios «sensibles» (*Politique de la Ville*) parece indicar que la inflexión introducida por la «democracia participativa» desde los años 1980 poco o nada tiene que ver con el mejoramiento urbano (BACQUÉ & MECHMACHE, 2013).

2.3. Aproximaciones a la cuestión

La relación entre urbanistas y habitantes en las últimas décadas ha sido observada por la sociología de las profesiones y la historia social desde el ángulo de la redefinición de los «oficios de la ciudad» (CLAUDE, 2006), donde el urbanista parece haber ido adquiriendo un perfil flexible e indeterminado, especialmente en lo tocante a su relación con los «ciudadanos» (BIAU & TAPIE, 2009; BLANC, 2010; BACQUÉ & GAUTHIER, 2011). Algunos autores subrayan la faceta de mediación entre poderes públicos y habitantes que va cobrando fuerza en el trabajo del arquitecto-urbanista, si bien ésta parece declinarse de manera diversa en el caso de la «programación generativa» (ZETLAOUI-LÉGER, 2009), la emergente «coproducción» a pequeña escala guiada por colectivos jóvenes (MACAIRE, 2012), las luchas urbanas de los años 1970 (VAZ, 2013) u otras.

Otro ángulo de ataque de la misma cuestión ha sido la articulación entre «saberes expertos» y «saberes ciudadanos». Se ha dado cuenta de sus formas diversas y distintos niveles, ya sea en la «participación» o en los movimientos sociales (DEBOULET & NEZ, 2013; FABUREL, 2013; GONZALO, 2012). En particular, los procesos urbanísticos que buscan la implicación de los habitantes (empezando por los «*écoquartiers*») han sido objeto de algunos estudios recientes que insiten en las tensiones y redefiniciones que comportan sobre la cultura profesional de arquitectos y urbanistas (HATZFELD, 2013; ZETLAOUI-LÉGER, 2013; COUTURE, 2013; CARTILLIER, 2013; GARDESSE, 2013) o que han visibilizado a éstos entre los actores no institucionales (asociaciones, colectivos) (GATTA, 2013). Resulta especialmente interesante a los efectos de este artículo la constatación (y el cuestionamiento) de la aparente revaloración de las capacidades de escucha, diálogo, comunicación e innovación metodológica de los urbanistas (NEZ, 2013; BIAU & *al.,* 2013a; BIAU & *al*., 2013b; DEBOULET, 2012).

Sin embargo, los trabajos que centran específicamente en los procesos de concepción urbanística para observar los efectos de la asunción efectiva, desde su inicio, del «saber habitante», del conocimiento de la «experiencia del habitar», no son muy abundantes. SEMMAUD (2007) ha analizado los «procesos participativos» desarrollados por Ch. Alexander en la Universidad de Oregón y por M. Anselme en la Cité du Petit Séminaire de Marsella y ha observado que, en estas experiencias, los urbanistas hacen aparecer sus «capacidades pedagógicas y de escucha» y sus aptitudes para «asociarse a otras disciplinas y actores» a los que es capaz de «movilizar en torno a perspectivas donde la técnica ya no es hegemónica», así como para «traducir en soluciones espaciales las prácticas y las expectativas de los usuarios» (SEMMOUD, 2007: 126-127). Pero también advierte que el «acceso a la demanda social» requiere a un tiempo del recurso al conocimiento de las Ciencias Sociales y de una democratización del urbanismo (la renuncia al «derecho reservado» a decidir) que choca con «las inercias de las prácticas profesionales y de las instituciones» (SEMMOUD, 2007: 126). De hecho, las experiencias donde hay responsabilidades que se «delegan» (sic) sobre los «ciudadanos» o donde estos son «reconocidos como verdaderos actores del desarrollo de los barrios», no siendo «totalmente inexistentes», constituyen «tentativas experimentales aisladas que nunca llegan a su fin» (SEMMOUD, 2007: 116).

R. Hoddé, arquitecto de la rehabilitación de la Cité du Petit Séminaire, parece confirmar esto último cuando, revisando la operación, concluye en la necesidad de «asociar» a los gestores urbanos en la concepción para que «la más bella obra» no «se degrade rápidamente» (HODDÉ: 2009: 42). El mismo autor, analizando este ejemplo de «co-concepción», testimonia la voluntad de los arquitectos implicados en «mirar y escuchar antes que nada, un interés por un enfoque etnográfico del medio» y la importancia del trabajo de campo, «herramienta inhabitual para los arquitectos apresurados por hacer» (HODDÉ: 2009: 29-30).

A propósito de la intervención sobre esa misma Cité y otras dos comparables en Dreux y Saint-Herblain, Mollet y varios de los responsables de esas experiencias de «investigación acción» en barrios de relegación social, proporcionan un interesante análisis del desempeño de los equipos de arquitectos y sociólogos (*maîtrise d'oeuvre sociale*) en una «programación flexible y continua» (MOLLET, 1986: 14), en la que el arquitecto no puede:

> «contentarse, en el mejor de los casos, con 'traducir' espacialmente las peticiones. Debe interpretarlas, buscar sus significaciones profundas para poder proponer ordenaciones, configuraciones espaciales que serán soportes del imaginario» (MOLLET, 1986: 12).

También se ve confrontado a gestionar «los asuntos de poder» (¿los conflictos?) a través un «debate público y contradictorio» y a gestionar las diferentes temporalidades de la «lógica técnico-administrativa» y la «lógica de uso». Las tres experiencias obligaron a «mutaciones profundas» en los modos de gestión de los organismos sociales, si bien la «voluntad política de las instituciones», fundamental en el sostenimiento de estos procesos experimentales, no obstó para que «al final del proceso, la decisión haya sido la suya» (MOLLET, 1986: 13-17).

Los casos de estudio que siguen nos mostrarán cómo, en la actualidad, siguen emergiendo esas cuestiones que han atravesado más de tres décadas, incluidos el «proyecto social» (*maîtrise d'oeuvre sociale)* y «permanencia» (*permanence de la parole*) (Anselme, 2000).

3. Tres *metodizaciones* para el mejoramiento urbano: relatos de urbanistas

La observación participante y la escucha (de los habitantes) son dos técnicas de la Antropología que no son habituales en la «caja de herramientas» de los urbanistas y que, sin embargo, el mejoramiento urbano toma prestadas para aprehender las interpretaciones prácticas y simbólicas que los habitantes hacen del lugar que habitan y que construyen su propio conocimiento de «lo que es y es posible» (De las Rivas), un conocimiento urbanístico.

Los tres casos que se referirán en este epígrafe han sido pilotados recientemente por arquitectos-urbanistas que han ido «al encuentro de los habitantes» (Mollet) de áreas urbanas francesas de características muy dispares. Los tres, en la perspectiva de elaborar un concepto de trasformación de un espacio urbano, se confrontan al problema de aprehender de una manera operativa las representaciones compartidas por los habitantes en relación con ese

entorno. Por el contrario, no todos los casos dan cuenta de un proceso acabado de formalización o ejecución de un programa, plan o proyecto. Esto no obsta para su validez como casos de estudio porque la investigación no se pregunta por los efectos del enfoque antropológico en términos de producción sino por las adaptaciones disciplinares que conlleva, esto es, los cambios que exige o induce en el quehacer de los urbanistas en relación con la elaboración de planes o proyectos; unas adaptaciones que, más allá de las particularidades de cada caso, se perfilan con rasgos comunes y que pueden tomarse tentativamente como característicos del mejoramiento urbano.

3.1. «Trozo de ciudad»: cartografía urbanística de análisis antropológico

Alessia de Biase[5], urbanista y antropóloga, dirige el equipo del Laboratoire Architecture Anthropologie que desarrolla una línea de investigación-acción en torno al «protocolo» «*Tranche de ville*» o «Trozo de ciudad» de análisis urbanístico:

> «Lo que yo quiero hacer es recalificar *(re-qualifier)* la ciudad a través de nuevas categorías» (De Biase).

Concebido como una herramienta «eficaz» de información cartográfica orientada a la toma de decisiones, el protocolo se desarrolla a partir de una «cuestión» inicial de índole urbanística. Los relatos (*récits*) son la base para sintetizar una serie de «categorías-habitantes» y una «cartografía-habitante» que realiza la «(re)calificación», el nuevo reconocimiento de atributos de la ciudad.

«Trozo de ciudad» se ha ido «modulando» desde 2005 a medida que se ha ido experimentando sobre diferentes territorios, siempre en escalas mayores que la de barrio[6]. No obstante, todas sus versiones articulan una serie de «dispositivos» con elementos institucionales y cognitivos. Entre los primeros están (i) un panel de «interlocutores» construido, no sobre la representatividad, sino sobre la «significancia»[7], y (ii) un «comité de pilotaje» compuesto por técnicos de diversas áreas involucradas en el proceso prospectivo y por responsables políticos al cargo de éste. Los dispositivos cognitivos, orientados y capitalizados por la elaboración cartográfica, se basan en la etnografía e involucran diversas técnicas de investigación cualitativa (observación, entrevistas y análisis antropológico de textos) y se acompañan de diversos controles de validez, en su mayoría de tipo deliberativo.

La definición detallada de las categorías de cualificación resulta de un proceso de restitución etnográfica, análisis de contenidos y validaciones que implica dos entrevistas con los «interlocutores». Un primer cartografiado de las categorías se realiza directamente por éstos sobre planos-base elaborados *ad hoc* con grafismo técnico muy preciso y conteniendo elementos de orientación básicos. Todos los planos individuales correspondientes a una misma categoría, homogeneizados en su grafismo por los investigadores, se superponen como «capas» para formar una serie cartográfica de «planos colectivos» que constituye la última síntesis de la información elaborada. Estos constituyen el instrumento que permite «salir de la biografía individual» y encaminarse hacia un «discurso colectivo» que sólo se considerará como tal cuando haya sido validado por los interlocutores.

> «A continuación, hacemos reuniones con los urbanistas, los jefes de proyecto en los proyectos urbanos, y les decimos: 'Hemos hecho estos planos pero con esto no nos basta. Nuestros planos son muy buenos pero no es suficiente. Es decir, queremos que estos planos entren en diálogo con los planos cuantitativos que se utilizan normalmente para analizar la ciudad'» (De Biase)

La cartografía «colectiva» (ver Fig. 1) se confronta («dialoga») con otras series cartográficas que, según los casos, pueden ser las producidas sobre las mismas categorías por otros agentes urbanos (técnicos, políticos) o series a

[5] Entrevista personal semidirigida realizada el 4 de noviembre de 2013 en el Laboratoire Architecture Anthropologie (París). La transcripción de los extractos ha sido autorizada por la informante. La traducción al castellano es de la autora.

[6] «Calidad de vida» en París; «qué hace barrio hoy en México» en Ciudad de México; «heredar (de) una ciudad» en el centro-ciudad de Burdeos; «futuro» en la Communauté d'agglomération de l'aéroport du Bourget, y «paisaje» en el Departamento de la Seine-Saint Denis (en desarrollo). El protocolo y los resultados de su aplicación a instancias de la Dirección General de Urbanismo del Ayuntamiento de Burdeos están documentados en la serie De Biase & al., 2010. Uno de esos documentos recoje «cronotopías» realizadas con otra metodología.

[7] En Burdeos y Le Bourget, los paneles estaban compuestos por 34 y 18 habitantes, respectivamente. Los criterios de búsqueda y selección de las personas-recurso se basan en la variedad de las experiencias vitales en relación con determinados aspectos vinculados directamente a la cuestión que centra la investigación.

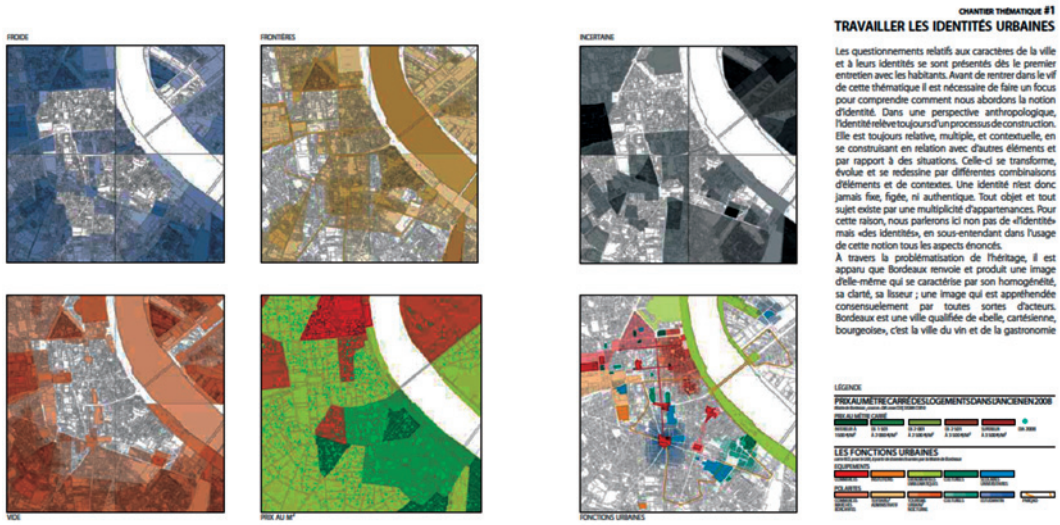


FIG. 1/ **«Trozo de ciudad»: planos colectivos («fría», «vacía», «incierta», «fronteras») confrontados a planos convencionales de precios inmobiliarios y de equipamientos y polaridades urbanas**

Fuente: DE BIASE & *al* (2010), vol. 5: 14-15.

la misma escala de cartografía de información urbanística convencional (demografía, precios inmobiliarios…): un «diálogo entre cualitativo y cuantitativo». De esa confrontación de documentos cartográficos, nutrida ocasionalmente por información etnográfica complementaria, se extraen conclusiones de tipo valorativo y, de manera más abierta, cuestionamientos orientados, todos ellos, a nutrir la concepción de la transformación urbana.

3.2. «Taller de co-producción urbana»: los porqué no, qué, quién… y cuándo

La experiencia del Îlot Fontaine (Wasquehal) ha sido financiada por la corporación metropolitana de Lille (LMCU, Lille Métropole Communauté Urbaine) como parte de su estrategia «Ville renouvellé», un programa de intervención urbanística sobre entornos urbanos «degradados» que incluye una «acción social y participativa de apoyo». El encargo declaraba como objetivo principal mejorar el marco de vida de los habitantes de este entorno de media docena de calles calificado por la LMCU como «denso» y deficitario en «espacios públicos y verdes». Se trataba de poner en marcha un «proceso innovador» en el que los habitantes estuviesen implicados «desde el inicio» y que condujese a una transformación «a medida» y progresiva del barrio. Para ello, entre otras herramientas, el promotor (*maître d'ouvrage*) preveía un «taller» (ATU, *Atelier de travail urbain sur les espaces publics et/ou collectifs*) para la «coproducción de los espacios públicos: programación-realización-gestión» cuyos objetivos específicos serían: «airear» las construcciones, «recualificar» el viario y crear plazas de aparcamiento[8] (GUEZ & CIANCHETTA, 2012).

Para el funcionamiento de ese taller, el arquitecto urbanista Alain Guez[9], encargado de la «asistencia a la gestión del proyecto (*maîtrise d'ouvrage*)» en la «fase piloto» de la renovación (2006-2008)[10], concibió un método de trabajo basado en el principio de «una pedagogía y una escucha de los agentes urbanos y los habitantes» (GUEZ & CIANCHETTA, 2012: 31). Se trataba, globalmente, de «construir una cultura común del espacio, entre el asesoramiento técnico y el vivir cotidiano» (GUEZ, 2010: 313) por medio de un «enfoque integrado del

[8] De manera previa, una serie parcelas habían sido adquiridas por la municipalidad en previsión de estos cambios (Guez, 2010).

[9] Entrevista semidirigida realizada el 21 de noviembre de 2013 en el Laboratoire Architecture Anthropologie (París). La transcripción de los extractos ha sido autorizada por el informante. La traducción al castellano es de la autora.

[10] En la experiencia, junto a A. Guez, colaboró la paisajista Alessandra Cianchetta (de la agencia AWP).

proyecto» (en el sentido de funcional y sensible, ordenación y gestión); de la articulación de las «diferentes temporalidades de la vivencia del lugar» (por estaciones, ritmos de vida…); la construcción de un diálogo entre diferentes «conocimientos expertos» (*expertises*) y la «co-elaboración» del proyecto «paso a paso», involucrando en cada etapa («diagnóstico compartido —co-programación —co-concepción —realización») a técnicos municipales, habitantes y urbanistas. Se consideraba también el ensayo de los futuros usos prefigurándolos en el «entre tanto» (*entre-temps*) (Guez, 2010) de la realización y la posibilidad de «asociar» a los habitantes a la fabricación de algunas partes de la urbanización, así como de la «memorización» de la experiencia desarrollada (Guez & Cianchetta, 2012: 32-33).

La percepción que los habitantes tienen del entorno que habitan no se vehicula aquí a través de una información urbanística formalizada sino que se pone directamente en obra. Son los habitantes mismos quienes vehiculan su conocimiento y lo hacen operativo en el trabajo del ATU, «motor» de una concepción dialógica del proyecto[11]. Las instancias de «validación», en cada fase, de los trabajos del ATU son un comité de proyecto (habitantes), un comité técnico (técnicos municipales y de Lille Métropole) y un «comité de pilotaje» (político-administrativo). En todas las instancias participa el equipo de urbanistas

> «que está abierto al intercambio, sin renunciar a su competencia técnica y sensible, y que es capaz de pasar el testigo a los técnicos del municipio y de la comunidad urbana [Lille Métropole] que deberán proseguir el trabajo *[maîtrise d'oeuvre]* hasta la realización del proyecto» (Guez & Cianchetta, 2012: 50)[12].

El ATU se describe como un «dispositivo»[13] en cuyo seno o entorno se desarrollan otros dispositivos, todos ellos con la función de «orientar la acción de manera circunstancial e integrando la incertidumbre» (Guez & Cianchetta, 2012: 5). En el discurso de Guez, algunos de esos «dispositivos» cobran todo su sentido precisamente en relación con la participación de los habitantes en el «diálogo»: la elaboración de un «*état des lieux*» (diagnóstico) compartido; los «*Pourquoi pas?*» (procesos de deliberación para la definición colectiva de un programa espacializado y temporalizado) (ver Fig. 2); y las experimentaciones a escala real de diversas hipótesis proyectuales (jardín público, instalación de contenedores colectivos de RSU…) que fungieron al tiempo como fases transitorias de la transformación física y como instrumentos de evaluación para la puesta a punto del proyecto. Por el contrario, una «proposición de co-evaluación del proceso de proyecto» nunca sería aceptada «por los responsables políticos de la iniciativa» (Guez & Cianchetta, 2012: 160)

Conforme al encargo de la LMCU, la redacción de los proyectos definitivos —última fase de la concepción urbanística— corrió a cargo de los servicios técnicos municipales en tanto que gestores de la obra (*maîtrise d'oeuvre*). En sus manos quedó la redacción del proyecto ejecutivo para la reurbanización del Îlot Fontaine conforme al programa urbanístico detallado en el proceso descrito; la aplicación de las «Preconizaciones urbanísticas, paisajísticas y arquitectónicas» que de ahí también emanaron para la reordenación parcial de una de las calles de su perímetro (Philippe Lebon), y la prosecución del conjunto de mejoras de gestión del espacio público validadas en la fase piloto (coordinación e integración sectorial en «modo proyecto», recogida de basuras…).

3.3. «La casa de Sophie»

«Permanencia arquitectónica» (*permanence architectural*) es el nombre elegido por el arquitecto Patrick Bouchain[14] para un método experimentado en «Construire ensemble le grand ensemble»[15], una línea de trabajo que desarrolla en el seno de NAC (Notre Atelier Commun, fundado en 1999 por el propio Bouchain).

La «permanencia arquitectónica» se ensayó por primera vez en Tourcoing bajo la forma de una

[11] En virtud de la voluntad explorar la cuestión de las temporalidades, el ATU se previó inicialmente como «multigeneracional».

[12] La traducción de los extractos de este documento es, en todos los casos, de la autora.

[13] «Arreglo particular que concurre a una acción orientada a un objetivo especíífico en un proceso en curso. Estos dispositivos son de diferentes naturalezas y tienen por objetivo apoyar la implementación del proyecto, actuando alternativamente y / o de forma simultánea sobre palancas culturales, del imaginario, operativas, relacionales» (Guez & Cianchetta, 2012: 5).

[14] Entrevista semidirigida a realizada el 11 de enero de 2014 en la agencia «Re-Construire» (París). La transcripción de los extractos ha sido autorizada por el informante. La traducción al castellano es de la autora.

[15] Traducido al castellano pierde toda su gracia: «construir juntos el polígono público de viviendas». En alguna documentación del proyecto de Boulogne-sur-Mer reconoce también la participación de Loïc Julienne y Sébastien Eymard.

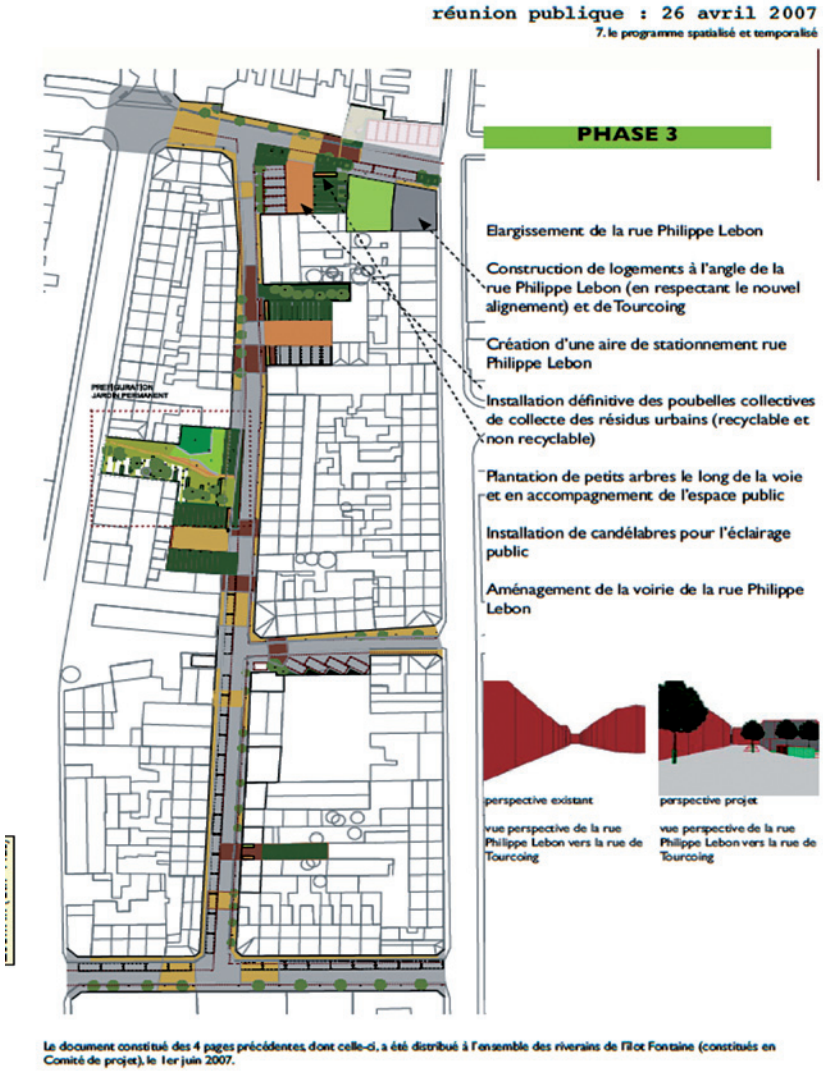


FIG. 2/ **Imagen del programa espacializado y temporalizado presentado al «comité de proyecto» del Ilôt Fontaine**

Fuente: GUEZ & CIANCHETTA, 2012: 118.

> «especie de centro cívico del barrio que era, al mismo tiempo, centro de interpretación de la obra en construcción, casa de la Arquitectura, casa de la Política, casa de los vecinos»

que resultó

> «un poco docto, un poco autoritario, un poco 'yo sé lo que puedo hacer por ustedes'».

Por ello nos ceñiremos a su segunda versión, que el autor valora como «mucho más complicada» y que «ha ido más lejos» (NAC, 2012: 37). Es la que también se designa como «La casa de Sophie».

Se trata de un proceso dirigido por Bouchain y desarrollado entre 2010 y 2013 por Sophie Ricard y los habitantes de la calle Delacroix (barrio de Chemin vert) de Boulogne-sur-Mer sobre un grupo de casas adosadas construidas junto a un polígono público (*grand ensemble*) en 1972 para «*meter allí a toda la gente difícil*». El barrio se encontraba

> «en un mal estado total» habitado por «una juventud que nunca ha trabajado, una pobla-

> ción que no ha conocido el trabajo» (Bouchain)[16].

> «Fue el alcalde, que se enteró un día que el propietario de las viviendas sociales iba a demoler estas casas, y dijo: 'Pero… 60 casas, 300 personas, ¿dónde van a ir?' (…) 'No hay que llevárselas de aquí, hay que encontrar una solución'. Y así fue que me llamó» (Bouchain).

La «permanencia arquitectónica» se inspira directamente en la experiencia de Bouchain en «permanencias artísticas»,

> «un momento largo de la producción durante el cual no se sabe cuándo la obra se produce. Es una obra que no es programable pero que puede producirse precisamente porque hay un lugar sedentario para ello y porque el tiempo no se cuenta» (Bouchain).

Bouchain ha querido

> «calcar la permanencia artística en la permanencia social (sic)»

en condiciones de contexto que asimila:

> «Como las gentes que viven allí ocupan sus viviendas, o sea, que no pagan alquiler porque están en paro o porque tienen una pensión demasiado pequeña, yo voy a trabajar, pues, como trabajaba para los artistas que ocupaban lugares por los que no pagaban y que auto-reparaban o construían las cosas pero que recibían, al menos, una pequeña subvención de la colectividad pública para hacer las obras» (Bouchain).

De hecho, respaldado por su prestigio en trabajos precedentes para el mismo Ayuntamiento, consiguió que los organismos públicos concernidos aceptasen sus «*condiciones*»:

> «que me den la mitad o la tercera parte [del dinero] que dan habitualmente para una operación de demolición y nueva construcción, y que ese dinero (…) no sea un dinero sujeto a reglamentaciones, que sea un dinero libre, justamente para poder hacer las cosas de otra manera, igual que cuando se da una subvención a una compañía de teatro o a un artista» (Bouchain).

Sin embargo, el creador en «La casa de Sophie» no es un artista, sino un sujeto complejo cuyos componentes remiten a distintas expresiones del enfoque antropológico. Por un lado está el «binomio» formado por Ricard («*nunca se ha reunido con los políticos*») y Bouchain («*nunca me he reunido con la población*»). Éste asume un papel de «*filtro para impedir que el sistema la contamine* [a Ricard]», algo crucial para el desarrollo del proceso (de traducción, como veremos más adelante) y «delega el encargo», decidiendo:

> «no ocuparme de ello, organizar lo que era el encargo, podríamos decir, y hacer que sea claro, conseguir del propietario de las viviendas sociales la claridad del encargo —que debería caber en [un texto de] dos líneas—, el montante de la operación y punto» (Bouchain).

Sin embargo, su relato le revela como sujeto de la concepción, puesta en marcha y seguimiento de un método que gravita sobre la observación participante de una arquitecta en un proceso de creación colectiva y que está guiado por el criterio de

> «hacer de cada proyecto y de cada obra un verdadero acto cultural» (NAC, 2009).

Por su parte, Sophie Ricard

> «hizó un trabajo (…) único, como un trabajo de antropóloga (…) pero lo ha hecho en una sociedad que era la suya» (Bouchain).

> «Para elaborar estos diagnósticos, los primeros meses pasados en la calle han sido necesarios para comprender los modos de vida y las historias de cada quien» (Ricard en Bouchain & *al.*, 2013)[17]

La permanencia de Ricard engloba innumerables actividades (*Cf.* Bouchain & *al.,* 2012: 393-406). Entre otras,

> «tenía un cuaderno por cada casa, hizo fotos a la gente, puso quiénes eran, contó las historias de la gente, hizo un inventario con ellos habitación por habitación e hizo fotos con ellos: 'cambiamos esto, cambiamos la ventana…', todo. Y luego ponía al lado los precios estimados para que fuesen 30.000 euros por casa y entonces, cuando alguien había pedido de más, le decía: 'No, no puedes escoger papel pintado [en una pieza] porque ya has escogido un alicatado [en otra pieza] pero si empapelas tu y azulejas tu, yo puedo pagar los materiales y tu tendrás las dos cosas'» (Bouchain).

[16] La metodología prevista al inicio, tal y como aparece en la documentación elaborada antes del proyecto (NAC, 2009) parece muy deudora de la experiencia previa habida en Tourcoing. La documentación posterior y la entrevista a Bouchain permiten restituir la *metodización* como se expone en este texto.

[17] Los extractos de esta obra han sido todos traducidos por la autora.

Aparece así el tercer componente del sujeto complejo: los propios habitantes, que tienen un papel directo en el proceso de concepción[18] y realización de la transformación de su casa (y por extensión, del conjunto):

> «Era necesario que, cuando yo llegase para hacer el diagnóstico con ellos, ellos hubiesen pensado ya los problemas y los cambios futuros» (Ricard en Bouchain & *al*., 2013).

La dimensión estrictamente urbanística de «La casa de Sophie» está muy poco difundida pero revela bien el alcance y las limitaciones del método. Más allá del restablecimiento de los servicios urbanos «*porque ella* [Ricard] *ha reclamado*» como vecina, la figura de la arquitecta-habitante apenas se insinúa en el relato de la concepción de la reordenación del espacio público: el Ayuntamiento quería hacer «*un espacio peatonal*» porque «*había muchos niños*»; los vecinos rechazaban la idea «*diciendo:*

> 'Ah, no, hay que dejar una calle, coches, niños, aceras y todo'»;

y, finalmente,

> «se dejó un espacio público común: aceras, calzada, alumbrado, contenedores de basura en las esquinas de las calles y todo lo demás (…) y, por un nuevo saber vivir, las ganas de vivir juntos, se reintrodujo el compartir el espacio público»

porque

> «justo al contrario de lo que se cree, (…) el espacio público (…) se comparte por un comportamiento. No se comparte por una [solución de] urbanización» (Bouchain).

El relato de Bouchain sugiere la continuidad entre el proyecto arquitectónico, el proyecto urbano (ver Fig. 3) y los efectos de ambos sobre los comportamientos, pero es difícil reestablecer la genealogía de las esas decisiones:

> «La gente repinta su propia casa. Ellos mismos han cambiado el color y las han repintado (…) y se han puesto buzones encastrados porque los chicos estropeaban los buzones. Y también se ha puesto un banco de hormigón delante de cada casa para que pudiesen sentarse. El buzón, el banco, el color, eso es lo que ha rehecho el espacio público, ¡es magnífico! También han sido las ventanas porque, como se doblaron los muros [por el exterior] (…) quedaron una ventanas muy espesas y, entonces, se han rehecho los alféizares y las flores han podido aparecer (…) La ventana con el alféizar ha devuelto una apertura hacia el espacio público» (Bouchain).

La construcción de un pequeño equipamiento parece situarse al margen de «La casa de Sophie»:

> «Se ha hecho un trabajo con un arquitecto japonés, Kinya Maruyama, que ha venido un mes para hacer un objeto común [compartido] que es la casa de los niños» (Bouchain).

La reflexión de conjunto es clara:

> «la participación de la gente no es posible más que en la permanencia arquitectónica. No es posible en una consulta ocasional».

Sin embargo,

> «decimos muchas veces que, en el momento que se reprodujese la experiencia a una escala más grande, ya no podría funcionar» (Bouchain).

4. (In)conclusiones: una Urbanística de procesos

Más allá de la escucha y del interés por que la perspectiva de los habitantes fundamente la concepción de la transformación de su espacio urbano, las disparidades de las tres *metodizaciones* son notorias. Sin embargo, en los relatos de estos casos tan disímiles, se perciben algunas convergencias en torno a ciertas tareas especialmente significativas del proceso de concepción del mejoramiento urbano: la traducción, el «bricolaje» de procesos y la pedagogía institucional.

4.1. Traducción, diálogo: concepción

> «La traducción es algo que, verdaderamente, hace comprender al otro algo. Y eso, la verdad, yo creo que lo he aprendido en el mundo antropológico. No es en el mundo del urbanismo donde lo he aprendido (sonríe)» (De Biase).

La traducción que se describe en las concepciones del mejoramiento urbano se desarrolla sobre el lenguaje verbal,

[18] Ricard relata que el revestimiento térmico exterior fue una decisión de la agencia (Bouchain, & *al.,* 2013). Por lo demás, los paralelismos con la experiencia de Ch. Alexander en Lima son claros.

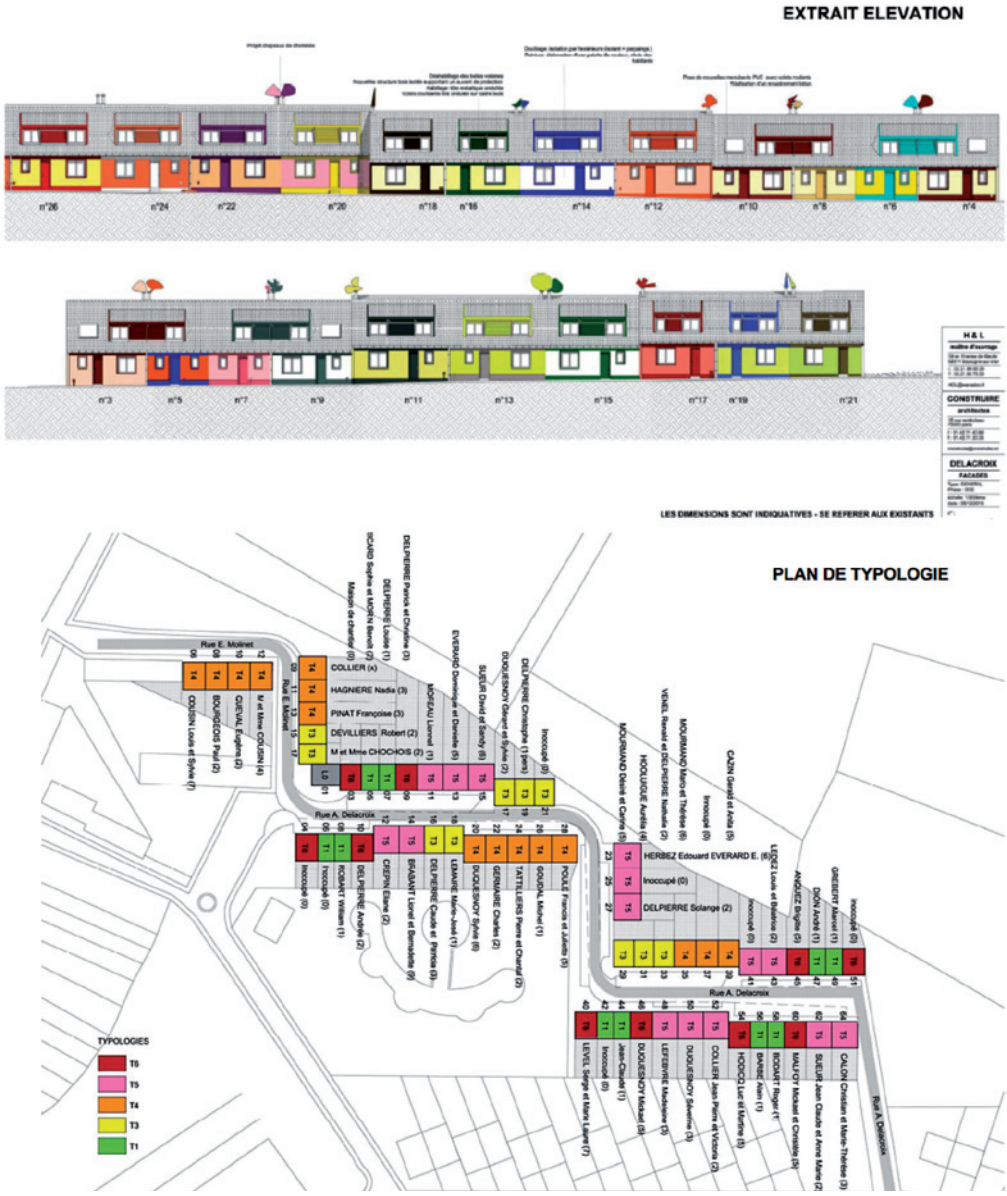


Fig. 3/ **Alzados parciales (arriba) y planta de la calle Delacroix (Chemin vert, Boulogne-sur-Mer) elaborados por la agencia Construire para H & L**

Fuente: Bouchain & *al.,* 2013.

> «incluso si es en la misma lengua: el acto de traducción se refleja en el paso de un mundo a otro. Tenemos que traducir, tenemos que traducir siempre» (De Biase).

Guez lo describe como una herramienta:

> «si queremos trabajar juntos, hace falta cuando menos que hablemos el mismo lenguaje… y para mí no es un problema decir: 'No hacemos un diagnóstico, hacemos un 'cómo está la cosa' *(état des lieux)'*» (Guez).

Pero también se reconoce una dimensión de la traducción que no es verbal, que es gráfica (De Biase) o que incluso va más allá de los códigos de expresión. Se percibe en la preocupación de Guez por las temporalidades de técnicos y habitantes, y en la voluntad de Bouchain —como de Carlos González Lobo (1999)— de ser

> «la mano de quien sabe lo que quiere (…) y no sabe bien cómo construirlo» (Bouchain).

La traducción debe evitar sobreentendidos o interferencias de códigos no compartidos. El traductor precisa, para ello, desembarazarse de todo lo adquirido, «*se dépayser*» (Biase). Bouchain, a través de Ricard, quería

> «demostrar también que, cuando no se sabe todo, cuando se es cándida (…) se está más abierta a escuchar a otro».

Por eso,

> «hacía falta alguien que no tuviese lecciones que dar ni modelos que imponer» (Bouchain).

La traducción, el sólo hacer comprensible algo (la perspectiva de los habitantes) a alguien (otros técnicos y responsables políticos), no es una finalidad para estos urbanistas:

> «yo quiero que todos, los habitantes y el mundo del proyecto, puedan dialogar y que puedan dialogar de una manera eficaz» (De Biase).

De hecho, la traducción no se concibe como una condición previa y separada de la concepción urbanística sino como parte integrante de ella:

> «Tenemos cosas que los planos de los habitantes y los planos cuantitativos dicen de la misma manera, y tenemos también emergencias, es decir, donde los habitantes señalan algo que, del lado urbanístico, es justo lo contario o un dato que falta. Y es verdaderamente en esas emergencias donde se construyen las ideas del proyecto» (De Biase).

> «Para mí, esto es parte de las competencias del proyecto, eso sí, con una postura antropológica, en el sentido de (…) intentar comprender eso de lo que [el habitante] es portador, de entenderlo y de hacer algo» (Guez)

> «No hay diferencia entre el momento de la observación y el del discurso, la cosa profunda se expresa de manera imprevista, como muchas veces en la vida» (Bouchain, 2011).

El proceso debe, en su conjunto, ser comprensible:

> «hace falta, no que sea transparente, sino que sea, al menos, inteligible» (Guez).

Hay que

> «pensar la manera en que las cosas se presentan y que eso da una inteligibilidad a las cosas (…) para que los otros comprendan qué es lo que estamos haciendo» (De Biase).

Ricard, de hecho,

> «para empezar, ha mostrado que aquéllo era habitable ésta era la primera de las reglas» (Bouchain).

4.2. «Bricolaje» de procesos: la subjetivación del urbanista

La traducción a menudo se acompaña de la invención de herramientas: visitas de campo (Anselme, Guez), maquetas de trabajo (Guez, Ricard), fotos (Anselme, Ricard).

> «Hay que encontrar las maneras de decir y de hacer para que el otro comprenda» (De Biase).

Pero la traducción y sus métodos son sólo una pieza de un proceso que constituye, todo él, una creación:

> «Hemos dicho: '¿qué podemos hacer para salir de los esquemas, para salir de los modelos, fundamentalmente, y proponer cosas?'» (De Biase)

La invención del proceso requiere ensayos, tanteos…

> «tantear en el sentido de probar, de ver si funciona… y nosotros lo hacemos continuamente» (De Biase).

El proceso es inventado y reinventado de forma permanente, a medida que se pone en práctica: en el Îlot Fontaine, los «dispositivos»

> «han aparecido sobre la marcha, son sobrevenidos, han sido concebidos para responder a la transformación en curso, sólo después han tenido nombre y han sido reconocidos» (Guez & Cianchetta, 2012: 5).

En «Trozo de ciudad»,

> «tenemos la experiencia, tenemos los madios pero, a cada ocasión, hacemos modulaciones (…) cuando modulas, progresas» (De Biase).

«La casa de Sophie» es una «permanencia» como la de Tourcoing, pero completamente distinta.

El proceso es un ensamblaje de técnicas y métodos en los que queda involucrada la acción de diferentes actores pero no siempre la

acción directa del urbanista. Sin embargo, todos los entrevistados se representan como ideadores y organizadores de procesos que remiten a la formulación de un problema que da sentido al ensamblaje, a la experimentación: un cuestionamiento disciplinar, una «postura» (Guez) problematizadora que es explícitado por cada uno de ellos.

> «Mi problema era cómo hago yo dialogar cuantitativo y cualitativo. ¡Y yo quiero que dialoguen!»; «Así que la cuestión es cómo producir con los habitantes algo que sea completamente comparable y utilizable con lo que el ayuntamiento produce» (De Biase).

Guez expresa su interés por

> «la experimentación de un nuevo régimen temporal del proyecto de ordenación (…) En esta perspectiva, el proyecto se entiende como una herramienta de comprensión, de acción y de conocimiento» (Guez & Cianchetta, 2012: 5).

De hecho, Guez observa una «brecha temporal»:

> «cuando eres experto, o concejal o técnico o 'conceptor', estás en el proyecto. El proyecto puede acabarse, realizarse mañana, dentro de dos años, dentro de diez años… pero está ahí, de hecho, porque tú trabajas en él. Sin embargo, cuando eres habitante, ese tiempo es cotidiano, es decir, momento y después del momento» (Guez).

Por ello concibe el ATU como un taller multigeneracional donde

> «uno de los objetivos, muy personal, diría yo, era decir: '¿Cómo podemos trabajar sobre esta brecha y reducirla por medio de un cierto número de dispositivos operativos, comunicativos, sensibles, experimentales… de diferentes tipos y que permitan reducir la brecha o, en todo caso, iniciar cambios —tanto en los hechos como en el imaginario— reduciendo finalmente ese horizonte del proyecto realizado que está tan lejos?'» (Guez).

La reducción de la «oposición» entre los tiempos de los técnicos y de los usuarios también había dado sentido a la «programación continua» con algunas materializaciones muy rápidas (Mollet, 1986: 15). Guez, sin embargo, propone un «urbanismo transitorio» (Guez & Cianchetta, 2012: 166) que es funcional tanto a la construcción dialógica del proyecto (y a la traducción), como al «acuerdo» de las diversas temporalidades:

> «experimentaciones a muy, muy corto plazo que, de hecho, permitan, a la vez, poner a punto el proyecto y, al mismo tiempo, tener tiempo para hacer un cierto número de operaciones de compra de algunas parcelas» (Guez).

En «La casa de Sophie» se opera un desplazamiento de las cuestiones epistemológicas a otras que tienen un caracter ético y político. Bouchain, el arquitecto que durante mucho tiempo no quiso hacer Arquitectura porque no la creía

> «capaz de responder a las necesidades del momento»,

se plantea:

> «¿Juntos podemos hacer los 'grandes conjuntos sociales' que no fueron hechos durante los años 60 en Francia?» (Bouchain).

De ahí que conciba el proceso como

> «un acto colectivo a escala de barrio» (NAC, 2009),

con un horizonte que está más allá del urbanismo:

> «poner en marcha una democracia activa por la participación de cada quien en el proyecto (concepción asistida), en su realización (autoconstrucción) y en su gestión (autogestión)» (NAC, 2009).

> «Trabajar con la gente (…) es implementar un Estado democrático en el que deberíamos estar» (Bouchain).

Bouchain busca a los actores y distribuye entre ellos los roles («concepción asistida») que desarrollarán en una

> «permanencia arquitectónica, pero sin saber adónde iba el proyecto» (Bouchain).

Este proceso sin programa («Esto es lo que es nuevo: la propia permanencia es la que hace el proyecto, de manera totalmente experimental»: Bouchain).es un bucle (el proceso de concepción de la transformación es el proceso de transformación mismo) que se produce en un tiempo «largo», porque

> «en el tiempo largo, contrariamente a lo que se piensa, es quizá donde la manifestación de, digamos, el desarrollo social de una persona, de un habitante, puede tener lugar y, de paso, que esta persona pueda retomar el gusto por la participación» (Bouchain).

Y ello con un horizonte histórico:

> «Hay que retomar la idea de una sociedad donde no se puede hacer mucho pero donde hay que hacer todo el tiempo, en lugar de hacer mucho en muy poco tiempo» (Bouchain).

En el conjunto de los relatos de urbanistas, emerge y se hace especialmente visible el aspecto de bricolaje. Los urbanistas no son sólo los organizadores (explícitos) de la acción de los demás actores. Son los creadores —en todos los sentidos de la palabra— de un proceso que pueden objetivar hasta el punto que algunos se sitúan casi fuera de la acción. Sin embargo, el proceso inventado porta las inquietudes intelectuales del creador —su postura frente al mundo, frente a la disciplina— y resulta *de facto* de sus habilidades y recursos personales disponibles. Por estas dos vías, paradójicamente, el *bricoleur* imprimirá su subjetividad (invención del proceso) en una concepción colectiva (anticipación espacial).

4.3. Pedagogía institucional: procesos para transformar algo más que un espacio

En todas las entrevistas realizadas emergen también cambios y adaptaciones que se producen en los márgenes del campo del proceso de concepción, sobre las instituciones de la administración urbanística, como también observó en su momento MOLLET (1986). En los casos estudiados, algunos de estos cambios son previos. Así, por ejemplo, Bouchain consigue que los poderes públicos responsables de la renovación urbana operen como promotores artísticos. Para los demás se trata de cambios a lo largo del proceso:

> «Una de mis hipótesis es decir: '¿Cómo se puede, no hacer algo en un campo cultural o en otro campo, sino cómo se puede hacer algo en el interior, entre comillas, del 'cuadro técnico', empujándoles un poco (…), lo justo para reconstruir una tecnicidad política y cultural que tenga otro alcance (…)? ¿Cómo se vuelve a entrar en la máquina y se intenta que tuerza y empujarla desde dentro?'» (Guez).

> «Dijimos: 'Necesitamos un comité. Necesitamos gente con quien trabajar, hacer talleres, etc.' Y ellos dicen: 'Oh, la, la…'. Es decir, que los servicios técnicos municipales tenían una guerra interna, un servicio contra otro, y no se hablaban. Y nosotros: 'Pues entonces no podemos empezar. Tómense el tiempo que necesiten para construir un comité con todos los actores y después empezamos'» (De Biase).

> «Lo que el proyecto ha producido más allá de los resultados, que no nos interesan aquí, son todas las prácticas que han venido detrás de él» (De Biase).

Para Bouchain, aunque

> «el primer fin es mostrar que esto funciona»,

hay también una tarea pedagógica, aunque, en su caso, se dirige a los habitantes:

> «El objetivo es volver a introducir el saber vivir a todos los niveles».

5. Consideraciones finales

Los resultados obtenidos armonizan bien con el estado de la cuestión esbozado. La traducción, el bricolage de procesos y la pedagogía institucional reconocidos en la concepción del mejoramiento urbano pueden relacionarse con una modalidad del rol mediador entre poderes públicos (*maîtrise d'ouvrage*) y habitantes. En el caso del mejoramiento urbano, las tres tareas remiten a una actitud de

> «disponibilidad» y de «sensibilidad al otro» (Guez).

que facilita un tipo de mediación que, siguiendo el juego de palabras propuesto por Marié, sería más un «*ménager*», un cuidar y atender al «sujeto-objeto» del urbanismo, que un «*aménager*», un ordenar autocrático (MARIÉ, 1989, citado en BLANC, 2010: 132). De hecho, la tarea del urbanista implicado en la concepción del mejoramiento urbano no está centrada en la anticipación de espacios (en la «ordenación», *aménagement*) sino en la ideación continuada de procesos que él mismo va construyendo con los recursos de los dispone en cada momento («bricolaje») y en los que se engarzan, entre otros, traducciones y pedagogías[19].

[19] La validez de estos resultados no puede aspirar a extenderse más allá de la «tradición de la reforma social» (FRIEDMANN, 2001). Tanto la bibliografía crítica como los casos estudiados dejan un hueco: el de «tradición de la movilización social» (FRIEDMANN, 2001) ¿Qué pasa cuando el promotor (*maîtrise d'ouvrage*) son los habitantes, esto es, cuando los urbanistas no van «al encuentro de los habitantes» para escucharles, sino que éstos «irrumpen» en escena y se hacen oir (por ejemplo, en el caso de las movilizaciones que portan un contraproyecto)?

PINSON (2007) defiende que la condición para la capacidad de renovación del urbanismo es que se piense «desde él mismo, cruzando sus métodos con los de la Antropología». Y éste es el caso de las *metodizaciones* aquí analizadas. Sin embargo, esta renovación ¿será una expresión de la tendencia de los urbanistas a la «mitificación de los procedimientos», una «renovación de prácticas parapetada detrás de los aspectos instrumentales» (SEMMOUD, 2007: 142)? ¿O será que, recentrando la concepción sobre los procesos en lugar de sobre los espacios, el mejoramiento urbano puede operar a favor de los «mundos urbanos posibles» que pretende HARVEY (2000: 29)? ¿Se trata, quizá, de una Urbanística «en transición»?

6. Bibliografía

ALGUACIL GÓMEZ, J. & C. DENCHE MORÓN & A. HERNÁNDEZ AJA & C. LEÓN & I. VELÁZQUEZ VALORIA & T. RODRÍGUEZ VILLASANTE (1989): *Retrato de chabolista con piso. Análisis de redes sociales en la remodelación de barrios de Madrid*. Cuadernos de Vivienda, IVIMA, SGV, Revista Alfoz-CIDUR. Madrid.

ALVAREZ MORA, A. (2013): «Regeneración, renovación y rehabilitación urbana», *Urban*, NS04, septiembre 2102-febrero 2013: 123-126. UPM, Madrid.

ANSELME, M. (2000): *Du bruit à la parole. La scène politique des cités*. L'Aube, La Tour d'Aigues.

AUTHIER, J-Y. (1993): *La vie des lieux. Un quartier du Vieux Lyon au fil du temps*. Presses Universitaires de Lyon, Lyon.

BACQUÉ, M. H. & Y. REY SINTOMER (dir.) (2005): *Gestion de proximité & démocratie participative. Une perspective comparative*. La découverte, Paris.

BACQUÉ, M-H. & M. GAUTHIER (2011): «Participation, urbanisme & études urbaines. Quatre décennies de débats & d'expériences depuis 'A ladder of citizen participation' de S. R. Arnstein», *Participations,* 1(1): 36-66

BACQUÉ, M-H. & M. MECHMACHE (2013). *Synthèse du rapport «Pour une réforme radicale de la politique de la Ville-Ca ne se fera plus sans nous-Citoyenneté & pouvoir d'agir dans les quartiers populaires»*-Juillet. Ministère délégué à la Ville (Francia). http://www.ville.gouv.fr/IMG/pdf/synthese_presse_rapport.pdf (consultado 20 de enero de 2014)

BIAU, V. & M. FENKER & E. MACAIRE (dirs.) (2013): «L'implication des habitants dans la fabrication de la ville. Métiers et pratiques en question», *Cahiers Ramau*, 6, noviembre Éd. de la Villette, Paris

BIAU, V. & M. FENKER & E. MACAIRE (2013a): «Les métiers de l'architecture et de l'urbanisme à l'épreuve de l'implication des habitants et des usagers», en V. BIAU & M. FENKER & E. MACAIRE (dirs.).(2013): 109-122.

— (2013b): «Postface», en V. BIAU & M. FENKER, & E. MACAIRE (dirs.). *(2013):* 325-332.

BIAU, V. & G. TAPIE (2009): *La fabrication de la ville: métiers et organisations*. Parenthèse, Marsella

BLANC, M. (2010): «Métiers et professions de l'urbanisme: l'ingénieur, l'architecte et les autres», *Espaces & sociétés*, 2 (142): 131-150. Érès, Paris.

BOUCHAIN, P. (2011): *Ma voisine, cette architecte. Propos recuillis par Édith Hallauer. Publié le 28 juillet* http://strabic.fr/Patrick-Bouchain-ma-voisine-cette,48 (consultado el 20 de diciembre de 2013).

— & L. JULIENNE & S. EYMARD (2013): *Ensemble a Boulogne-sur-Mer. Rénovation de 60 maisons au Chemin Vert. Fiche projet mars 2013*. http://www.construire.cc/ (consultado el 20 de diciembre de 2013).

BOUCHAIN, P. & L. JULIENNE & A. TAJCHMAN (2012): *Histoire de Construire*. Actes Sud, [Arlès].

BUSQUET, G. (2013): «Question urbaine & droit à la ville», *Mouvements*, /2 n° 74, «La ville, brûle-t-elle?», p. 113-122. La découverte, Paris.

CAMACHO, H. & L. CÁMARA & R. CASCANTE & H. SAINZ (2001): *El Enfoque del marco lógico: 10 casos prácticos. Cuaderno para la identificación y diseño de proyectos de desarrollo*. CIDEAL – Fundación CIDEAL y Acciones de Desarrollo y Cooperación, Madrid

CARTILLIER, J. (2013): «La participation citoyenne comme opportunité de mise en mouvement des cultures professionnelles», en V. BIAU & M. FENKER & E. MACAIRE (dirs.) (2013): 123- 132.

CASTELLS, M. (1986): *La ciudad y las masas: sociología de los movimientos sociales urbanos*. Alianza, Madrid

CASTRILLO, M. A. (2010): «Hacia un urbanismo más justo: reflexiones sobre la rehabilitación de barrios periféricos en España», en Alain MUSSET (comp.) *Ciudad, sociedad, justicia: un enfoque espacial*,: 237-274. EUDEM, Buenos Aires.

— (2013): «La réhabilitation urbaine: une politique impossible?», en COUDROY DE LILLE, Laurent; VAZ, Céline; VORMS, Charlotte. *L'urbanisme espagnol depuis les années 1970. La ville, la démocratie & le marché*: 113-125. PUR, Rennes.

— & M. JIMÉNEZ & C. FERNÁNDEZ & M. DOMINGO (2014): «¿Y ahora qué? Perspectivas cruzadas sobre la crisis económica y la mejora de barrios en España», *Bitácora urbano-territorial*. Universidad Nacional de Colombia, Bogotá (en prensas).

CLAUDE, V. (2006). *Faire la ville. Les métiers de l'urbanisme au XXe siècle*, Parenthèses, Marseille.

COUTURE, A. (2013): «Agents territoriaux & consultants 'experts' de la participation, des acteurs stratégiques pour l'évolution d'une culture locale» en V. BIAU & M. FENKER & E. MACAIRE (dirs.), *(2013):* 109-122.

DE BIASE, A. (dir.) & G. MENSITIERI & A. SOTGIA & N. OTTAVIANO (2010): *EAPCVBX. Étude anthropologique pour le centre ville de Bordeaux*. 5 vols. Laboratoire Architecture Anthropologie, Paris.

DEBOULET, A. (2012): «Faire de l'écoute un élément clé du projet Urbanismes de projet», *Les Cahiers de l'IAU îdF*, 162, mai: 125-128.

— & H. Nez (dirs.) (2013): *Savoirs citoyens & démocratie urbaine*. PUR, Rennes.

Faburel, G. (2013): «L'habitant & les savoirs de l'*habiter* comme impensés de la démocratie participative», en V. Biau & M. Fenker & E. Macaire (dirs.) (2013): 31-54..

Friedmann, J. (2001): *Planificación en el ámbito público. Del conocimiento a la acción*. Instituto Nacional de la Administración pública, Madrid.

Gardesse, C. (2013): «Les acteurs du projet urbain et la participation des habitants, entre évolution des pratiques et pregnance des codes culturels», en V. Biau & M. Fenker & E. Macaire (dirs.) *(2013):* 133-150.

Garnier, J. P. (1999): *Le nouvel ordre local; gouverner la violence*. L'Harmattan, París.

— (2006): *Contra los territorios del poder. Por un espacio público de debates y... de combates*. Virus, Barcelona.

— (2011): «Del derecho a la vivienda al derecho a la ciudad: ¿De qué derechos hablamos… y con qué derecho?», *Biblio 3W*, XVI(909), 5 de febrero. Universidad de Barcelona, Barcelona. http://www.ub.edu/geocrit/b3w-909.htm (consultado 20 enero 2014).

Gatta, F. (2013): Tactiques et formes d'engagement des acteurs non institutionnels de la transformation urbaine, en V. Biau & M. Fenker & E. Macaire (dirs.) (2013): 71-88.

González Lobo, C. (1999): *Vivienda y ciudad posibles*. Escala, Bogotá.

Gonzalo Morell, C. (2012) «El movimiento vecinal como modelador del urbanismo: el caso de Valladolid en la transición y la campaña La Ribera es nuestra», *Historia Actual Online*, 27: 45-52.

Grosjean, M. & J. P. Thibaud (2001): *L'espace urbain en méthodes*. Parenthèses, Marsella.

Guez, A. (2010): «L''entre-temps': una postura di progetto», en Paolo Bossi & Stefano Moroni & Matteo Poli (a cura di). *La città e il Tempo: interpretazione e azione*. Maggioli editore, Milano.

Guez, A. & A. Cianchetta (2012): *Atelier de co-production urbaine. Récit illustré d'un travail dans l'entre-temps. Le cas de l'îlot Fontaine: mémoire d'un processus. Lille Métropole – Wasquehal*. Documento inédito.

Harvey, D. (2000). «Possible Urban Worlds», *Forth Megacities Lecture*. http://www.megacities.nl/lecture_4/possible.pdf (consultado 20 enero 2014)

Lefebvre, H. (1969): *El derecho a la ciudad.* Península, Barcelona.

López Medina, J. M. (2012): *El diseño participativo en programas de rehabilitación de viviendas*. Tesis doctoral. Universidad de Sevilla.

Macaire, E. (2012): *L'architecture à l'épreuve de nouvelles pratiques. Recompositions professionnelles & démocratisation culturelle*. Tesis doctoral. Ecole Nationale Superieure d'Architecture Paris-La Villette.

Marié, M. (1989): *Les terres & les mots. Une traversée des sciences sociales*. Méridiens Klincksieck, Paris.

Mollet, A. (éd.) (1986): *Droit de cité: à la rencontre des habitants des banlieues délaissées*. L'Harmattan, Paris.

Moya, L. & A. Díez, (2013): «La intervención en la ciudad construida: acepciones terminológicas», *Urban*, NS04, septiembre 2102-febrero 2013: 113-122.

NAC (2009): *Construire ensemble la rue Auguste Delacroix à Boulogne-sur-Mer. Méthodologie. Septembre 2009*. http://ddata.over-blog.com/xxxyyy/1/51/74/17/Ensemble---Boulogne/LGE-BOU-Methodologie_090923b.pdf (consultado 20 enero 2014)

— (2012): *L'université foraine. Saint-Jacques de la Lande / Novembre*. NAC, Rennes

Nez, E. (2013): «Les savoirs & les savoir-faire des professionnels face à la participation: entre aptitude au dialogue et communication graphique», en V. Biau & M. Fenker & E. Macaire (dirs.) (2013): 151-163. Éd. de la Villette, Paris.

Parvu, S. & A. Sotgia (2012): «L'histoire en projet. La part du récit dans la construction et la rénovation de la cité des 4000 à La Courneuve», *Lieux communs*, 15, novembre: 46-67.

Pinson, D. (2007). «De l'Anthropologie pour l'Architecture et l'Urbanisme?», en Vilanova, Roselyne de. *Conjuguer la ville. Architecture, Anthropologie, Pédagogie:* 65-90. L'Harmattan, Paris.

Ruiz Olabuénaga, J. I. (2003): *Metodología de la investigación cualitativa* (3ªed.). Universidad de Deusto, Bilbao.

Semmoud, N. (2007). *La réception sociale de l'urbanisme*. L'Hamattan, París.

Tellier, T. (2007): «L'exemple pionnier du quartier de l'Alma Gare à Roubaix, de 1968 aux années 1990», en Yannick Marec (dir.) *Villes en crise?: les politiques municipales face aux pathologies urbaines (fin XVIIIe-fin XXe siècle)*. Créaphis, [Paris]

Vargas, I. & E. Jiménez & A. Grindlay & C. Torres (2010): «Procesos de mejoramiento barrial participativo en asentamientos informales: Propuestas de integración en la ciudad de Ibagué (Colombia)», *revista INVI*, 25 (68), mayo: 59-96.

Vaz, C. (2013): *Le franquisme & la production de la ville. Politiques du logement & de l'urbanisme, mondes professionnels et savoirs urbains en Espagne des années 1930 aux années 1970*. Tesis doctoral. Université Paris Ouest Nanterre La Défense.

Verdaguer, C. & I. Velázquez (coords.) (2012): «La ciudad de abajo arriba. Aportaciones para la práctica y la teoría del urbanismo participativo» *Habitat y sociedad*, 4: 7-11.

Vidas urbanas (2011). Sección de la revista *Urban*. Universidad Politécnica de Madrid, Madrid.

Zetlaoui-Léger, J. (2009): «La programmation architecturale et urbaine. Émergence et évolutions d'une fonction», *Les Cahiers de la Recherche Architecturale et Urbaine*, Paris, Éditions du Patrimoine– Centre des Monuments Nationaux, 24/25: 143-158.

— (2013): «L'implication des habitants dans les projets d'écoquartiers en France. Vers des démarches intégrées?», en V. Biau & M. Fenker & E. Macaire (dirs.), *(2013):* 239-254.

Rehabilitación en España: una visión empresarial ¿Puede la rehabilitación convertirse en una oportunidad para nuestra economía?

Valentín Alfaya Arias

Miembro del Grupo de Trabajo de Rehabilitación (GTR). Director de Calidad y Medio Ambiente. Ferrovial.

RESUMEN: El sector de la construcción en nuestro país ha perdido más de 1,6 millones de empleos directos desde el inicio de la crisis, con un impacto especialmente significativo en el ámbito de la edificación residencial. Las tendencias actuales no permiten atisbar una recuperación de la actividad en los próximos años, al menos bajo el modelo de negocio actual. En este artículo, el autor explora una alternativa para el futuro sector de la edificación en España; un nuevo sector enfocado en la mejora de la habitabilidad y las prestaciones energéticas del parque edificado, capaz de complementar el modelo tradicional basado en la urbanización extensiva y la construcción de viviendas de nueva planta. Para desarrollar esta propuesta, el artículo repasa la situación actual del sector, muestra la insostenibilidad del modelo vigente y propone las líneas maestras de un nuevo sector de la edificación, así como las barreras que deben superarse. Finalmente, se proponen una serie de soluciones para desbloquear la eclosión de este sector en España, articuladas en torno a tres ejes: la financiación, la involucración de los propietarios y el nuevo marco legal e institucional que se adivina a partir de la Ley 8/2013, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas.

DESCRIPTORES: Rehabilitación urbana. Sector de la construcción. Ley 8/2103.

1. Introducción ¿Tiene sentido la rehabilitación en nuestro país?

A estas alturas ya nadie duda de la necesaria reflexión sobre el modelo productivo que se ha mantenido vigente hasta ahora, en particular en relación con aquellos sectores que tradicionalmente han ejercido como motores de nuestra actividad económica. En este contexto, muchos apostamos por una *reorientación de sectores tradicionales de actividad hacia un modelo más sostenible*. El maltrecho sector de la construcción y, más específicamente, la edificación, es probablemen-

Recibido: 17.01.2014
Correo electrónico: valentin.alfaya@ferrovial.com

te el mejor candidato para una necesaria y urgente reorientación. Una reorientación capaz de generar un empleo de calidad y, digamos, «suficientemente sostenible», más aún si consideramos que desde el inicio de la crisis que aún nos atenaza, este sector ha destruido más de 1.600.000 empleos directos (Instituto Nacional de Estadística, 2013).

En este sentido, la rehabilitación de edificios se ha exhibido en los medios y foros de opinión como una suerte de panacea para sacar al sector de la profunda crisis en la que se encuentra. Lo cierto es que no se adivina una recuperación del sector a medio plazo, y casi todo el mundo está convencido de que probablemente nunca volveremos a los niveles de producción previos a la crisis (llegamos a construir 700.000 viviendas en 2007, ¿recuerdan?). Por ello parece obvio que, si no vamos a construir edificios nuevos, habrá que buscar en el parque de edificios existente un nuevo mercado capaz de recuperar, si no toda, al menos una parte de la actividad perdida desde 2008 en el sector de la construcción.

Y efectivamente esta necesidad es, o debería ser, obvia por diversas razones. La primera porque es necesario actuar sobre ese conjunto de más de doce millones de viviendas construidos antes de 1980 (esto es, antes de las primeras normas sobre edificación), que representan casi un 60% del stock de viviendas del país (Instituto Nacional de Estadística, 2011). Viviendas con un pobre aislamiento térmico y acústico, y con prestaciones impropias de las capacidades tecnológicas y arquitectónicas que deberíamos ofrecer a los ciudadanos del siglo xxi. Pero es que además del impacto positivo sobre la habitabilidad de estas viviendas obsoletas, a nadie se le escapa que la rehabilitación profunda de un edificio supone un incremento de su valor de mercado (y, en épocas de crisis, la diferencia entre «estar o no estar» en ese mercado); una plusvalía que los expertos han evaluado en torno al 10% del valor total (Cuchí & Sweatman, 2013).

La segunda razón se basa en que ese conjunto de antiguas viviendas no solo presentan deficiencias en términos de habitabilidad, sino que también suponen un pasivo insoportable para la factura energética de España. Nuestro país gasta cada año más de 60.000 millones de euros en energía primaria, y una tercera parte de esta energía se utiliza en los edificios (Cuchí & Sweatman, 2013). Además, y a pesar de las buenas intenciones de los sucesivos gobiernos, nuestro modelo energético sigue siendo altamente dependiente del exterior: más de un 75% en la actualidad. De hecho, la parte de la balanza comercial atribuible al déficit energético no solo no se ha reducido en los últimos años, sino que incluso se ha incrementado (a diferencia de lo que viene pasando con la aportación de la producción industrial y de servicios). Pues bien, la rehabilitación de estos edificios, incorporando criterios de eficiencia energética, podría mejorar su rendimiento entre un 40 y un 60% por término medio; más de un 80% según otras fuentes (Cuchí & Sweatman, 2011). Según estas últimas, un plan de rehabilitación de viviendas a largo plazo, podría ahorrar hasta 390.000 millones de euros en la factura energética y los derechos de emisión que pagará nuestro país hasta 2050. En definitiva, una jugosa alternativa para contribuir al reequilibrio de nuestra balanza comercial.

La tercera razón es aún más evidente: necesitamos generar empleo en el sector de la construcción, si queremos reducir significativamente el número de inscritos en el INEM. No es fácil la recolocación de esos 1,6 millones de trabajadores del sector, actualmente en el paro, en actividades distintas de la construcción. Pero, además, no podemos dilapidar la experiencia y el conocimiento de estas personas. Nosotros hemos calculado que si fuéramos capaces de rehabilitar entre 250.000 y 400.000 viviendas al año, podríamos generar entre 150.000 y 180.000 empleos directos en el sector de la construcción, y alcanzar un volumen de mercado entre 9.000 y 14.400 M€/año que beneficiaría no sólo a este sector, sino también al inmenso conjunto de actividades que forman parte de su cadena de suministro.

En suma, tres razones de peso que ofrecen soluciones parciales a sendos problemas que están en la base de la crisis social y económica que atravesamos: la mejora de la habitabilidad de nuestros edificios, la (in)eficiencia energética, así como la reducida actividad económica y el desempleo. Por tanto, parece obvio que la reconversión del sector de la edificación hacia este nuevo modelo, no traería más que beneficios a nuestra maltrecha economía. Sin embargo, según diversas estimaciones (incluyendo las no muy fiables estadísticas del INE, en este ámbito particular) en nuestro país tan solo se rehabilitan cada año entre 30 y 40.000 viviendas; y la actividad no ha crecido sustancialmente, en términos absolutos, desde que se inició la crisis en el sector de la construcción. Estamos muy lejos de esas 400.000 viviendas/año que nos permitirían reorientar el sector de la construcción hacia un nuevo modelo.

¿A qué esperamos, por tanto, para activar un sector tan prometedor?. En otros países de nuestro entorno han sido capaces de desarrollar, en el pasado y actualmente, ambiciosos planes de rehabilitación que se han mostrado beneficiosos no solo para el progreso urbano, económico y social, sino incluso para las propias arcas del Estado. Así, Reino Unido, Francia y Alemania nos llevan con mucho la delantera, a pesar de no tener una economía tan tradicionalmente apalancada en el sector de la construcción, y con un nivel tecnológico similar al nuestro en este ámbito. ¿Por qué, hasta ahora, no hemos sido capaces de arrancar este nuevo modelo?. ¿Por qué? ¿por qué?... En lugar de parafrasear a un célebre entrenador que todos los aficionados al fútbol tenemos en la cabeza, en los próximos párrafos expondré mi punto de vista sobre las barreras que están impidiendo avanzar a este sector, y cuáles, en mi opinión y la de otros muchos, podrían ser las soluciones.

2. Sobre las barreras que bloquean la rehabilitación en España, y sus posibles soluciones

Como hemos visto, la rehabilitación de viviendas en nuestro país no pasa de ser anecdótica, en comparación con los volúmenes de actividad que necesitaríamos para reorientar de forma efectiva el sector de la edificación. Desde mi punto de vista esto se debe a diversas barreras que hemos empezado a entender y gestionar solo parcialmente, y que yo aglutinaría en torno a tres capítulos:

- La necesaria involucración de los propietarios y gestores de edificios.
- Los problemas de financiación.
- Las barreras legales para arrancar proyectos de rehabilitación a gran escala.

No se trata de barreras intangibles o evanescentes. Durante la última década, la filial constructora de Ferrovial (Ferrovial-Agromán) ha estado involucrada en numerosos proyectos de rehabilitación de edificios, tanto del sector residencial como terciario, y durante este tiempo hemos constatado que estas dificultades son absolutamente perceptibles sobre el terreno, y que en el nivel de proyecto siguen paralizando la eclosión de esta actividad en nuestro país.

3. Respecto de la involucración de los propietarios

¿Cómo convencer a los propietarios y gestores de los edificios para que inviertan en rehabilitación?. No es fácil, dado que estamos hablando en general de inversiones a medio y largo plazo, en un país donde un ciudadano medio está dispuesto a gastarse un dineral en un coche último modelo, que se deprecia en pocos años, pero no así en el mantenimiento del espacio donde vive. Convencer a un solo propietario es complicado, pero cuando se pretende abordar un proyecto a escala urbana (digamos, centenares de viviendas), la labor de involucración de los clientes/usuarios finales resulta inabordable. Ello, además, deriva en tal incertidumbre respecto de los plazos de ejecución del proyecto, que hace inviables los planes de inversión público-privada.

Las sucesivas modificaciones legislativas han tratado de paliar esta incertidumbre reduciendo el consenso necesario de las comunidades de vecinos para abordar un proyecto de rehabilitación. Sin embargo, la práctica indica que cuando existe un número suficiente (no necesariamente amplio) de vecinos que se oponen al proyecto, o que no son capaces de asumir los compromisos económicos, es muy difícil que la rehabilitación salga adelante en un plazo razonable. Por esta razón, y aún a pesar de las últimas y bien intencionadas modificaciones legislativas (véase concretamente la Disposición Final Primera de la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas), debemos buscar instrumentos y métodos que nos permitan involucrar al vecindario a través del convencimiento, más allá de lo establecido en las disposiciones legales.

En este sentido, existen desde nuestro punto de vista varias palancas que deberíamos aprender a utilizar en las fases tempranas de los proyectos. Por un lado, deberíamos poner en valor el impacto social de las obras de rehabilitación, aspecto que muchas veces se trata tan solo tangencialmente, pero que en la práctica puede ser el principal desencadenante de un proyecto de estas características. Muchos de los edificios en los que hemos venido trabajando durante los últimos años tenían como factor común que la principal necesidad del vecindario no era otra sino la accesibilidad al edificio. No somos conscientes de cómo un ascensor puede cambiarle la vida a muchas personas, particularmente a aquéllas de mayor edad y con dificultades de movilidad. En ocasiones hemos trabajado con vecinos que llevaban prácticamente dos años sin salir a la calle, con su plan de vida adaptado para permanecer todo el día en su domicilio; cuando ejecutamos el proyecto de rehabilitación e instalamos el ascensor, realmente cambia la vida de

estas personas. La comunicación al resto del vecindario de esta experiencia vital positiva podría contribuir a acelerar el proceso de involucración de los propietarios en proyectos a escala de barrio.

Por otra parte, la plusvalía económica puede convertirse también en una importante palanca. Cuando se lleva a cabo una rehabilitación profunda del edificio, mejorando la accesibilidad, la habitabilidad y el aislamiento térmico de la envolvente, la vivienda se revaloriza de una manera efectiva. Los expertos del Grupo de Trabajo de Rehabilitación (GTR) han evaluado esta plusvalía en torno al 10% del valor del inmueble (Cuchí & Sweatman, 2013). En tiempos de crisis como los que atravesamos, quizás esta plusvalía no se materialice en el precio de venta, pero sí permitirá al propietario colocar su activo en el mercado (sobre todo en aquéllos barrios periféricos con edificios muy homogéneos, donde la diferencia entre el que ha sido rehabilitado y el resto es abismal).

Finalmente, existe una creciente sensibilización respecto de la eficiencia energética y los ahorros económicos que ésta conlleva (en gran medida canibalizados por las recientes modificaciones legislativas en materia energética, como comentaré más adelante). La certidumbre de un escenario de precios creciente (desde 2006 la electricidad se ha encarecido más de un 70% para el usuario medio, Instituto Enerxético de Galicia, 2013), y el interés por aquilatar los gastos domésticos pueden, aunque desde luego requieren una labor didáctica previa, coadyuvar a una involucración masiva del vecindario.

Volviendo a los aspectos sociales, y ya que hemos mencionado el asunto del coste energético, deberíamos reflexionar sobre la extensión del fenómeno de la «pobreza energética» en nuestro país, esto es, *la incapacidad económica de un hogar para satisfacer una cantidad mínima de servicios de la energía para sus necesidades básicas*, con sus implicaciones en términos de confort, habitabilidad, e incluso salud. Las cifras de un reciente informe resultan llamativas: más de un 10% de los hogares españoles se encuentra en esta situación (Asociación de Ciencias Ambientales, 2012). Abordar la creciente pobreza energética de los hogares debería convertirse en una prioridad de la acción social de los gobiernos, tanto a nivel central como autonómico y local. Una acción decidida en este sentido sería también una importante palanca para la activación de proyectos de rehabilitación energética a gran escala.

En Ferrovial estamos desarrollando nuevos métodos que faciliten la involucración de los vecinos, basándonos en las palancas que acabo de detallar. El proyecto que hemos denominado «PRENDE» (Plataforma de Rehabilitación Energética de Distritos Urbanos Eficientes), está liderado por un consorcio formado por Ferrovial-Agromán, Ferconsa, la EMVS del Ayuntamiento de Madrid, el CIEMAT, la agencia de comunicación 3LEMON y el Centro Tecnológico de Infraestructuras Inteligentes (CI3), con el apoyo del Ministerio de Economía y Competitividad.

PRENDE pretende desarrollar un servicio orientado al ciudadano mediante herramientas TIC (Tecnologías de Información y Comunicación) de fácil acceso y manejo, necesario para informar e incentivar el interés de los vecinos, a escala barrio, por mejorar la eficiencia energética y la habitabilidad a través de la rehabilitación integral de los inmuebles y la recomendación de buenas prácticas. En concreto, este proyecto profundiza en estrategias de DesignThinking y cuenta con un plan de comunicación, basado en acciones y medios no convencionales (desde el street marketing a las redes sociales). Herramientas de comunicación que nos permitirán, por ejemplo, transmitir al resto del vecindario, en primera persona, la experiencia vital de aquel vecino de edad que salió a la calle por primera vez en mucho tiempo, gracias a la rehabilitación de su edificio y a la instalación de un ascensor; medios de comuniación que contribuirán también a crear entre el vecindario un orgullo de pertenencia al barrio, y un mayor interés por mejorarlo. Además, a través de este proyecto se están desarrollando también herramientas web que permiten localizar una determinada vivienda, introducir sus características, simular su comportamiento energético y ofrecer soluciones técnicas, económicamente viables, para la rehabilitación.

4. Respecto de la financiación de los proyectos

Una vez involucrados los vecinos, asunto nada fácil como veíamos en el apartado anterior, es necesario buscar soluciones de financiación para hacer posible el proyecto. Pensemos que aún en los supuestos en los que la comunidad de vecinos alcance un acuerdo para llevar a cabo la rehabilitación, los problemas de financiación de algunas familias pueden bloquear el proceso (Fig. 1).

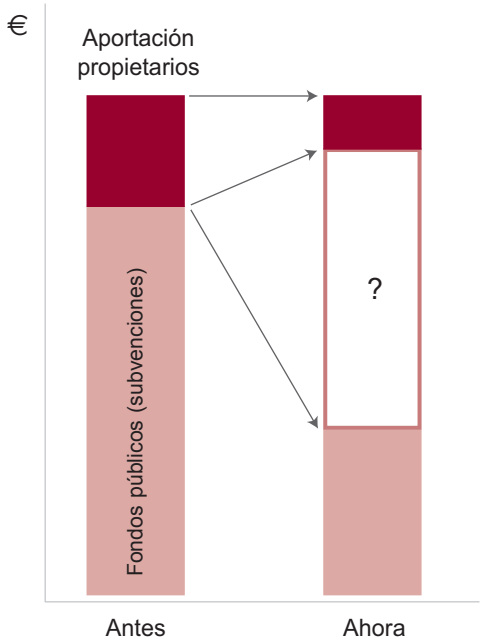


FIG. 1/ **Cambio en las condiciones de financiación de los proyectos de rehabilitación**

Fuente: Elaboración propia.

La falta de recursos públicos que en otro tiempo llegaban a financiar hasta un 70-75% de la inversión total, y la reducida capacidad de endeudamiento de las familias, nos obliga a hacer uso de la imaginación para buscar fórmulas alternativas. Llegados a este punto, resulta crítico el desarrollo de nuevos productos financieros que faciliten a los propietarios la financiación de las obras a largo plazo, y a tipos de interés bajos. Con este tipo de productos, podríamos capitalizar el ahorro energético generado a medio y largo plazo (pongamos, quince años), e invertirlo al principio para financiar la obra de rehabilitación. Según los expertos del GTR, y nuestros propios cálculos, este modelo podría costear entre un 20 y un 50% de la inversión necesaria en eficiencia energética[1].

Para que esto sea posible necesitamos una financiación a tipos por debajo del 5% y plazos entre 15 y 20 años. Desde nuestro punto de vista, se requeriría (a) movilizar fondos del BEI / ICO y ponerlos a disposición de la banca comercial para que lleguen a las familias, y (b) reducir el riesgo vinculando los repagos de la deuda a un instrumento fiable, de morosidad conocida. En las propuestas que se hacen desde el GTR, con las que nosotros coincidimos plenamente, la única fórmula viable para ello es lo que los anglosajones denominan «*on-bill financing*», esto es, el pago de la deuda a través de la factura energética del inmueble.

Según se destaca en el último informe GTR (CUCHÍ & SWEATMAN, 2013), las ventajas del repago a través de la factura son numerosas, ya que

> «El cliente puede comparar fácilmente la amortización del préstamos con los ahorros de energía, se pueden utilizar múltiples fuentes de financiación (no solo las empresas energéticas), los controles de calidad pueden incorporarse dentro del ciclo de procesamiento de préstamos, si el ocupante del edificio se muda los pagos del préstamo pasan automáticamente al nuevo titular de la cuenta energética, y la estandarización es necesaria y forzará el desarrollo de economías de escala».

El objetivo sería que durante el plazo en el que se capitalicen los ahorros de energía, el propietario pagaría una factura energética con importes similares a los anteriores al proyecto de rehabilitación, destinando la parte del ahorro al repago de la deuda que se ha adquirido con este objeto.

Resuelta esta parte de la financiación (hasta un 50%, como destacábamos más arriba), debemos buscar soluciones para costear el resto de la inversión necesaria. En nuestra opinión, al menos durante los primeros años será necesario incentivar la rehabilitación con subvenciones, eso sí de una cuantía muy inferior a la que manejábamos antes de la crisis. Un horizonte de contribución a la inversión total en torno al 25% podría ser suficiente en una primera etapa; es de esperar que la curva de aprendizaje, la optimización de los costes y la progresiva eficiencia de los procesos de rehabilitación permitan abaratar el coste de los proyectos a medio plazo, reduciendo paralelamente las necesidades de financiación pública. Pero hasta entonces, la mayor parte de los proyectos solo serán viables con una aportación pública a fondo perdido.

Esta aportación no es descabellada en un marco de control del déficit público. De hecho, los programas de financiación pública han demostrado ser rentables también para el erario, que obtiene por la vía de impuestos y reducción de gastos sociales unos ingresos netos superiores a las subvenciones que aporta. El mejor ejemplo es el del programa de rehabilitación alemán 2008-2010 (KfW Research, 2011), cuya evaluación a posteriori concluye

[1] Sin incluir otros aspectos de la rehabilitación (por ejemplo la accesibilidad.

que por cada euro invertido se recuperaron en las arcas públicas 2,8, al tiempo que se generaban 5,6 de actividad económica. En el caso de España bastará con una sola cifra. Según el citado informe GTR 2014, el apoyo público necesario para crear cada nuevo empleo en rehabilitación, asciende a 14.500€; pues bien, el coste medio de un parado para el Estado se aproxima, por término medio, a los 20.000€.

Por otra parte, el adecuado y justo tratamiento de las responsabilidades del sector de la energía en relación con la eficiencia energética de sus usuarios y clientes, podría convertirse en una fuente adicional de financiación para estas actuaciones. En esta línea, la nueva Directiva de Eficiencia Energética (Directiva 2012/27/UE del Parlamento Europeo del Consejo) obliga en su artículo 7 a que los Estados Miembros establezcan un «Sistema de obligaciones» de eficiencia energética, mediante el cual se garanticen ahorros en los clientes finales equivalentes al 1,5% de las ventas anuales de energía. En Reino Unido, por ejemplo, se espera que las eléctricas aporten mediante un mecanismo similar a este, casi 1.000 millones de Euros al año en medidas de eficiencia energética dirigidas a los clientes finales. Una transposición *ambiciosa* de este apartado de la Directiva a nuestro ordenamiento jurídico, nos permitiría movilizar fondos para la eficiencia energética en edificios, fondos que podrían invertirse en obras de rehabilitación y contribuir a financiar el *«gap»* que mostrábamos gráficamente en la Fig. 1.

La optimización de los recursos financieros de los suministradores de energía, junto con las aportaciones estatales y los fondos de la banca pública (BEI/ICO), pasaría probablemente por la articulación de un fondo específico para la rehabilitación de edificios. En la propuesta que hace el último informe del GTR, este fondo sería el instrumento principal para articular la inversión público-privada para los proyectos de rehabilitación energética, al menor coste financiero posible. Las normas para acceder a la financiación de este fondo, si se construyen con inteligencia, servirían también para asegurar los principales objetivos energéticos de los proyectos en función de su viabilidad técnica y económica, así como para suministrar las ayudas necesarias a colectivos desfavorecidos que en ningún caso serían capaces de abordar con garantías la financiación. En un caso ideal, los productos asociados a este fondo se comercializarían a través de la banca minorista y, en algunos casos, podrían incluso asociarse a proyectos de eficiencia energética «llave en mano» dirigidos a consumidores domésticos, donde la financiación, el proyecto, las autorizaciones necesarias y la propia obra formarían un único producto (por así llamarlo, un «*kit*» de rehabilitación).

Finalmente, un ámbito de actuación a escala de barrio podría proporcionar oportunidades de financiación adicionales mediante la inversión en proyectos urbanísticos que pueden generar sus propios retornos económicos. Incrementos de edificabilidad (donde aún exista demanda para la adquisición de viviendas), promoción y venta de plazas de aparcamiento, usos comerciales, etc. podrían ligarse a los proyectos de rehabilitación, de manera que los retornos económicos de estas actuaciones se dirigieran a financiar la renovación del barrio. El tratamiento diferencial en materia urbanística previsto por la nueva Ley, más ágil, debería contribuir a la viabilidad de numerosos proyectos de rehabilitación a gran escala que ahora mismo no se pueden ejecutar por falta de recursos económicos.

5. Respecto del marco legal (e institucional)

Es justo reconocer que el actual Gobierno ha llevado a cabo un considerable esfuerzo para desarrollar el nuevo marco normativo amparado por la ya citada Ley 8/2013, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas. Desde nuestro punto de vista, este nuevo marco derriba buena parte de las barreras legales que impedían el avance del nuevo sector de la rehabilitación. Así, por ejemplo, se introducen modificaciones sustanciales en la Ley del Suelo, de Ordenación de la Edificación, de la Propiedad Horizontal y otras, que nos permiten mirar hacia adelante con un mayor optimismo. De forma particular, me gustaría destacar la reinterpretación del denominado «deber legal de conservación» del edificio, mediante el cual se establecen obligaciones de los propietarios respecto de los procesos de rehabilitación y renovación de las viviendas. Además, el nuevo paquete normativo incluye un Plan de Vivienda y Rehabilitación, y de fomento del alquiler, que en general contempla inversiones públicas en línea con las necesidades de financiación que apuntábamos en el apartado anterior.

Son, en definitiva, muy buenas noticias. Sin embargo, pensamos que aún queda un importante camino por recorrer en el ámbito institucional y legal. Para empezar, resulta clave

que, por su importancia decisiva para la economía española, la estrategia de rehabilitación se convierta en un asunto «de interés nacional» (parece grandilocuente, pero no lo es); de manera que las principales iniciativas y actos legislativos sean concebidos y aplicados de forma coordinada por los distintos departamentos ministeriales. Por poner un solo ejemplo, frente a los esfuerzos del Ministerio de Fomento para desarrollar un marco legal favorable para la rehabilitación y la eficiencia energética de los edificios, la reciente Reforma Energética patrocinada por el Ministerio de Industria no ha hecho sino dinamitar buena parte de las oportunidades que todos esperábamos para activar este sector. Todo ello sin mencionar el flaco favor que esta reforma hace a nuestro país en términos de autosuficiencia energética. Además, la tendencia del recibo de la luz, con un progresivo incremento de la parte fija en relación a la variable (la asociada al consumo), es evidente que desincentiva los proyectos de eficiencia energética, al tiempo que canibaliza las posibilidades de financiación a través de los ahorros, reduciendo considerablemente nuestro margen de actuación.

En este sentido, la nueva Directiva sobre Eficiencia Energética constituye la mejor oportunidad para hacer eclosionar definitivamente el sector de la rehabilitación en nuestro país. Una transposición «ligera», poco ambiciosa y que no cumpla el verdadero espíritu de la norma, nos hará perder la gran oportunidad de dotarnos de los instrumentos necesarios para financiar y hacer posible la rehabilitación energética a medio plazo. Esta *transposición ambiciosa* se hace especialmente necesaria en lo que se refiere a los artículos 4 (que obligan a los Estados Miembros a definir una hoja de ruta para la renovación de edificios), 5 (referido al parque de edificios públicos) y el antes mencionado artículo 7, respecto de las obligaciones de los distribuidores y suministradores de energía.

Por último, sin duda es necesario que nuestros legisladores piensen a más largo plazo, y de manera coordinada entre los distintos departamentos ministeriales, si queremos aprovechar las oportunidades de generación de empleo y actividad económica que nos ofrecería el sector de la rehabilitación. En particular, contar con un modelo energético suficientemente consensuado y orientado al largo plazo, que trascienda el ámbito temporal de los sucesivos gobiernos, generaría un marco estable que facilitaría el desarrollo de grandes proyectos, su financiación y la atracción de los recursos necesarios para hacerlos posibles.

6. Un breve apunte respecto del sector terciario

En los párrafos anteriores nos hemos centrado en la rehabilitación del sector residencial. Aunque en términos de volumen de actividad el sector terciario no es comparable con el anterior (de hecho, el residencial es imprescindible si queremos alcanzar un volumen de actividad suficiente como para reorientar el conjunto del sector de la edificación), sin duda presenta singularidades que en ciertas condiciones pueden hacerlo muy atractivo. Todo ello a pesar de que se trata de un sector muy heterogéneo, que requiere de estrategias de actuación propias, incluso para cada uno de los subsectores que lo conforman (oficinas, hospitalario, comercial, industrial…).

El sector terciario tiene, como el residencial, un considerable potencial en términos de ahorro de energía. Tengamos en cuenta que este sector representa el 35% del total del consumo energético de la edificación en nuestro país. Aun considerando las precauciones que deben tomarse para un sector de tipologías y patologías tan diversas, según el informe GTR (Cuchí & Sweatman, 2013) el potencial de ahorro de este sector a través de la rehabilitación energética de los edificios podría situarse entre el 35 y el 50% con cierta facilidad. Además, el sector ofrecería ciertas ventajas para actuaciones de este tipo respecto del residencial. Así, por ejemplo, la toma de decisiones es mucho más ágil, dado que el número de decisores es reducido, y en general está mucho más familiarizado con las ventajas de la eficiencia energética (no en vano, en ciertos subsectores el coste energético es una parte muy importante del coste operacional del inmueble).

Sin embargo, la mayor parte de las actuaciones realizadas hasta la fecha no han acometido renovaciones profundas del edificio con criterios energéticos. Y ello a pesar de que es relativamente habitual la intervención en fachadas, aunque lamentablemente no siempre se hace para mejorar la eficiencia del edificio, sino más bien como una medida de embellecimiento. Hasta hoy, la mayor parte de las intervenciones con criterios energéticos se han centrado en las instalaciones: climatización, iluminación, equipos y, cuando es significativo, acs. Ello se debe fundamentalmente a que la amortización de estas intervenciones tienen lugar en un corto plazo de tiempo (generalmente inferior a diez años), a diferencia de otras actuaciones de mayor

profundidad sobre la envolvente del edificio. Es el modelo de negocio que se ha extendido entre las empresas de servicios energéticos, que financian la intervención sobre las instalaciones del edificio y retribuyen su inversión compartiendo los ahorros energéticos con el cliente.

Sin embargo, si queremos cumplir los objetivos de eficiencia energética marcados por la agenda europea y materializados en la ya citada Directiva, deberíamos abordar una rehabilitación más profunda de al menos una parte del parque edificado en el sector no residencial, especialmente en subsectores como las oficinas, hospitales u hoteles. Para hacer estas inversiones posibles, se requerirán productos a medida que, igual que sucedía en el sector residencial, permitan a los propietarios y gestores de los edificios financiarse a largo plazo y con reducidos tipos de interés. En este sentido, es digna de aplauso la reciente iniciativa «PIMA Sol», patrocinada por el MAGRAMA y dirigida al sector hotelero, que adquiere a un precio tasado la reducción de emisiones de carbono de los edificios rehabilitados con criterios de eficiencia energética. Esta iniciativa se complementa con financiación a largo plazo del BEI, gestionada a través de la banca comercial española, mediante convenios suscritos expresamente con este fin. Es sin duda un esperanzador ejemplo que convendría replicar en otros sectores.

En el ya citado informe de GTR, se han dibujado actuaciones de rehabilitación energética para distintos subsectores no residenciales (en concreto, oficinas, hospitales, hoteles, centros comerciales), que podrían servir de inspiración para una hoja de ruta en el sector no residencial, la cual se antoja imprescindible si queremos alcanzar los objetivos de eficiencia fijados en la UE.

7. A modo de conclusión

La responsabilidad para que el sector de la rehabilitación eclosione definitivamente no descansa exclusivamente en los poderes públicos. Llegado el momento, y con un marco legal y financiero más favorable, el sector privado tendrá que desempeñar su papel, asumir los riesgos asociados a una nueva actividad económica y poner su mejor voluntad para que estos proyectos sean viables. Todos deberemos poner lo mejor de nuestra parte y aprovechar la oportunidad histórica que nos ofrece la crisis para modernizar el sector de la edificación, haciéndolo más solvente, competitivo y sostenible a largo plazo.

Fig. 2/ **Ejemplos de infografías (antes/después del proceso de rehabilitación) Barrio del Pilar, Madrid**

Fuente: Elaboración propia.

8. Bibliografía

Asociación de Ciencias Ambientales (2012): *Estudio de Pobreza Energética. Potencial de generación de empleo derivado de la rehabilitación energética de viviendas.* Madrid: ACA.

Cuchí, A. & P. Sweatman (2011): *Informe GTR 2012. Una visión país para el sector de la edificación en España.* Madrid: GBCe & Fundación CONAMA.

— (2013): *Informe GTR 2014. Una estrategia para la rehabilitación.* Madrid: GBCe & Fundación CONAMA.

Instituto Enerxético de Galicia (2013): *http://www.inega.es/*.

Instituto Nacional de Estadística (2011): *Censo de Población y Viviendas.* Obtenido de www.ine.es.

— (octubre de 2013): *Encuesta de Población Activa (EPA):* Obtenido de www.ine.es.

KfW Research (2011): *Impact on public budgets of KfW promotional programmes in the field of «energy efficiency building and rehabilitation».* Frankfurt: KfW Bankengruppe.

Nuevas iniciativas locales sobre rehabilitación urbana en el marco de la nueva Ley 8/2013: una nueva lectura de la ciudad construida. Hacia nuevos modelos de gestión

Juan Rubio del Val

Arquitecto Urbanista. Jefe del Área Rehabilitación Urbana. Sociedad Municipal Zaragoza Vivienda.

RESUMEN: En los últimos años la ciudad de Zaragoza ha sido escenario de la puesta en practica de algunas formulas innovadoras de gestión del fomento de la rehabilitación residencial de iniciativa privada, enmarcadas en unas políticas municipales normadas desde el año 1989. A la luz de esta experiencia, basada en unos supuestos sociales y económicos que han cambiado sustancialmente, se hace un análisis del escenario global y desde la situación local, que concluye en la necesidad de volver la mirada a la ciudad existente, a la ciudad construida, pero no solo a las áreas centrales e históricas, para su posible rehabilitación edificatoria o su regeneración urbanística, si no también a otras áreas de la misma, haciendo una relectura completa de la actual situación.
Se valora positivamente el nuevo marco normativo estatal aprobado en nuestro país sobre estas materias, pero también se alerta sobre algunas carencias importantes, especialmente del modelo financiero todavía no resuelto para las actuaciones que se pretenden impulsar. Puede ser contraproducente intentar estimular la demanda de esta actividad, tan importante por muchos motivos en estos momentos en España, si no se tienen bien resueltos los mecanismos de gestión y de financiación hacia los agentes a los que va dirigida.

DESCRIPTORES: Rehabilitación urbana. Ley 8/2013, Modelos de gestión.

1. Introducción

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

Recibido: 17.02.2014
Correo electrónico: jrubio@zaragozavivienda.es

> Además, esta voluntad respaldada por todos los grupos políticos de las sucesivas Corporaciones Municipales, especialmente a partir del año 2001, se ha visto intensificada en los años 2008 a 2010. Todo ello ha hecho posible visualizar el modelo de rehabilitación que se pretendía, conformar equipos técnicos y sociales experimentados en estas tareas, que antes no existían, evitar la desaparición de algunas medianas empresas constructoras muy adecuadas a este tipo de obras, y con la suma de estos logros parciales, adquirir durante estos años pasados (2006-2012) una formidable experiencia de gestión real en contacto con propietarios de muy diversas condiciones socioeconómicas y en diferentes barrios de la ciudad. Con ello se ha contribuido, finalmente, a identificar bien las barreras (legales, administrativas, financieras, organizativas etc.), que todavía es necesario superar, para extender y «normalizar» esta actividad económica y social de mejora de las condiciones de la edificación residencial mas obsoleta en los barrios urbanizados y construidos en las décadas de los cincuenta a los ochenta en Zaragoza, como en otras ciudades y núcleos urbanos de nuestro país».

Así iniciaba un reciente artículo editado hace apenas unos meses en una Monografía de la Revista Aragonesa de Administración Publica (Rubio, 2013: 238-239), dedicada a estos temas.

Continuaba señalando como las consideraciones incluidas en dicho artículo, al igual que en el presente, aunque se referían a la ciudad de Zaragoza podían:

> «servir de igual manera para reflejar las características generales del modelo que han seguido las estrategias de fomento y estimulo de la rehabilitación residencial en otras ciudades españolas, así como la comprobación de la imposibilidad de la continuidad del mismo» (*op.cit.*),

al estar basado en un fuerte apoyo publico tanto económico como de gestión y en la necesidad sentida, incluso antes del colapso financiero privado y de la falta de inversión publica actuales, de investigar y ensayar con otras nuevas formulas de gestión distintas, en otro marco normativo.

Y finalizábamos, conocedores ya de la recién aprobada Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbana, con la siguiente pregunta:

> ¿Qué papel pueden jugar las administraciones públicas autonómicas y locales en España en el nuevo escenario económico y normativo?

Dando continuidad a aquellas reflexiones, ahora me propongo exponer en las siguientes páginas, las posibles respuestas a la pregunta antes formulada, compartidas, en la mayoría de los casos, con otros profesionales vinculados a la gestión de estos proyectos en Zaragoza o de otros similares en otros lugares de España (Madrid, País Vasco, Cataluña, Navarra, Extremadura, etc.).Sin embargo, antes de entrar en cuestiones más concretas, me parece oportuno compartir con textos de algunos prestigiosos autores, algunas reflexiones más generales, desde lo global hasta lo local.

El momento actual es a mi juicio un momento de inflexión, que va más allá de una crisis cíclica, como algunos nos quieren seguir haciendo creer, para que en cuanto el escenario económico, sobre todo el financiero, cambien, volver a las andadas. Coincido con Jose Fariña, cuando señala:

> «La situación actual, tanto por su génesis como por sus circunstancias, es radicalmente distinta y supone, probablemente, un verdadero momento crítico en la evolución del sistema de relaciones tanto de los ciudadanos con la naturaleza como de los ciudadanos entre sí. Además, el caso español presenta especificidades importantes que todavía la diferencian en mayor medida. Resulta imprescindible analizar dos aspectos complementarios para poder abordar la situación: la realidad global y la coyuntura local.» (Fariña, 2013: 16-26)

2. Desde lo global a lo local

2.1. Crisis ambiental y energética... en el planeta

En el periodo 1950-2000, según se recoge en un excelente ensayo (Riechmann, 2012, 66-67) el consumo mundial de energía primaria se multiplicó por cinco posibilitando que el PIB se multiplicase por siete, la población humana por algo mas de dos y las emisiones de CO2 por cinco. El consumo anual de petróleo pasó de 3.800 millones de barriles a 27.635, se multiplico por 7,27. Los humanos consumimos algo más del doble de energía que en toda la historia humana anterior. En EE.UU. el uso de sustancias químicas agrícolas aumentó un 500% entre 1950 y 1987 y el consumo mundial de estas sustancias se multiplicó por 10 entre 1950 y 1990.

Antes de 1950, según los datos proporcionados por diversas fuentes en el ensayo antes

mencionado, la mayoría del dióxido de carbono que las actividades humanas expulsaban a la atmosfera procedía de la combustión de biomasa (madera, residuos vegetales, excrementos animales, etc). Después de esa fecha, en su mayor parte procede de la quema de combustibles fósiles. Entre 1950 y 1990 las emisiones anuales pasaron de 1.620 a 5.941 millones de toneladas. Entre 1990 y 2010 las emisiones aumentaron un impresionante 49% adicional.

Esta acusadísima aceleración del planeta en la segunda mitad del siglo pasado, lleva a afirmar a Sylvia Earle, ex Científica jefe de la Administración Nacional Oceánica y Atmosférica de EE.UU., en una entrevista recogida en El PAIS del 5 de octubre de 2010:

> «Es la primera vez que tenemos capacidad (científica) para entender los riesgos que sufre el planeta, pero tal vez la ultima para solucionarlo».

Todo ello ha supuesto una sobreexplotación del planeta, que desde hace ya tiempo se mide en términos de lo que se ha denominado la «huella ecológica», expresada en hectáreas por cabeza, que el propio José Fariña en el mismo artículo antes mencionado, señala:

> «En el año 2000 se calcula la huella ecológica de la totalidad del planeta atendiendo a siete indicadores. Los resultados fueron una llamada de atención acerca de que algo no se estaba haciendo bien: se consumían alrededor de 164 millones de unidades de medida pero la biocapacidad del planeta era sólo de 125, lo que significaba un sobre consumo del 31%. Aunque la utilización de otros indicadores pueda cambiar algo el resultado parece que el exceso de consumo de planeta, en cualquier caso, no baja del 20%».

2.2. Crisis social, económica y medioambiental... en España

Según el proyecto CORINE Land Cover[1] entre 1987 y 2006 ha tenido lugar un consumo de suelo de 307.065 hectáreas, elevándose la superficie artificial de España a 1.017.400 hectáreas: un 2,01% del total del territorio nacional, cifras que otros organismos elevan casi al doble».

> «Desde hace años, el modelo territorial español viene girando hacia una ciudad cada vez más dispersa. El gran protagonista de la reciente fase expansiva de la economía española ha sido el sector de la construcción, debido a la conjunción de tres factores: nuestra integración en la zona euro, que ha permitido disponer de financiación abundante y barata; las políticas de liberalización del suelo, que han puesto en el mercado ingentes cantidades de suelo, y la extrema descentralización de las decisiones de planeamiento urbanístico, que han hecho del suelo y de la vivienda un simple subyacente sobre el que se ha construido una inmensa burbuja inmobiliaria y financiera (Martin Rodriguez & Garcia Delgado, 2013).

En el periodo 1997-2007, la contribución directa de la construcción al crecimiento económico ha sido superior a un 20%. Un 53% del aumento de la inversión se debió a la construcción, que pasó del 12% al 15,5% del PIB. De los más de seis millones de nuevos empleos creados, el 23% lo fue en la construcción.

En un reciente informe de la Comisión Europea sobre las ciudades del mañana[2], se señalan las causas de la creciente dispersión de las ciudades europeas y la amenaza que ello representa para un desarrollo territorial sostenible:

> «hace más caros servicios esenciales como la enseñanza primaria y secundaria; exige incesantemente nuevas infraestructuras y mayor consumo energético; produce una sobreexplotación de los recursos naturales y una expansión creciente de las superficies artificiales; genera segregación espacial y exclusión social para quienes no tienen posibilidades de salvar la distancia que los separa de los centros suministradores de servicios, y contribuye al declive económico de los centros urbanos históricos, con el consiguiente despilfarro de recursos y creciente fragmentación entre lugar de residencia y lugar de trabajo.

[1] El 27 de junio de 1985, en virtud de una decisión del Consejo de Ministros de la Unión Europea (CE/338/85), se inicia el Programa CORINE, *CoORdination of INformation of the Environment:* «un proyecto experimental para la recopilación, la coordinación y la homogenización de la información sobre el estado del medio ambiente y los recursos naturales en la Comunidad».
Dentro de este programa se crea el proyecto CORINE Land Cover (CLC) —desde 1995 responsabilidad de la Agencia Europea del Medio Ambiente— con el objetivo fundamental de obtener una base de datos europea de ocupación del suelo a escala 1:100.000, útil para el análisis territorial y la gestión de políticas europeas.

[2] «*Ciudades del mañana. Retos, visiones y caminos a seguir*» Publicación de la Comisión Europea (Dirección General de Política Regional). Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2011.

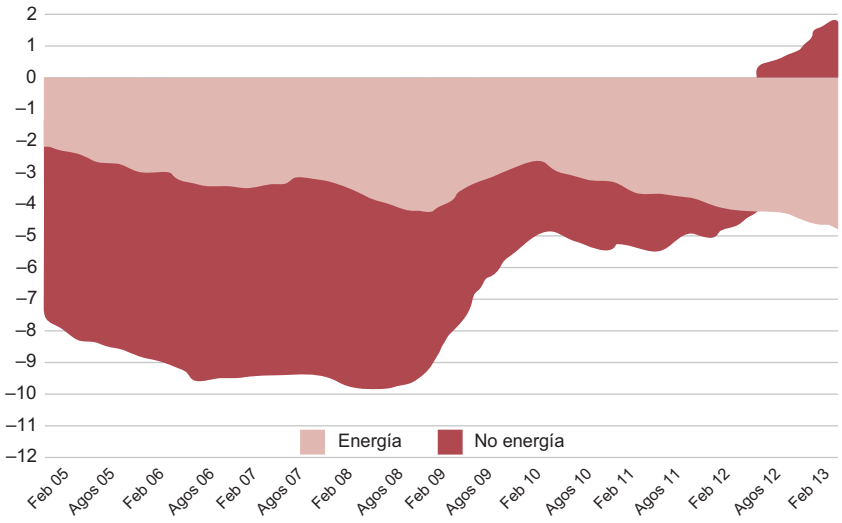


FIG. 1/ **Saldo comercial acumulado a 12 meses (% del PIB)**

Fuente: BBVA *Research* (2013).

Sobre la cuestión energética, cada día más preocupante, basten algunos datos recogidos en el Informe GTR 2014 (CUCHI & SWEATMAN, 2013) recientemente hecho públicos.

- España importa gran parte de la energía que usa. Tiene una dependencia energética externa del 76%, un porcentaje solo superado por Italia entres los países grandes de la UE.
- Europa se caracterizada por su dependencia energética. Su tasa promedio de dependencia de fuentes externas de energía es del 52%, y España se encuentra dentro las naciones de la UE con mayor dependencia energética.
- El balance comercial de España es un problema energético. El déficit comercial precrisis en España estaba relacionado con la energía aproximadamente en una tercera parte. Las mejoras en el balance comercial español desde el 2009 han ido acompañadas por un empeoramiento en el déficit energético y sin ninguna señal de incremento en la productividad de la energía.(Ver FIG.1)

El último dato, quizás el menos conocido, sea el más grave. Ya que esta dependencia del exterior en materia energética, junto con la ineficacia de nuestros sectores productivos, nos está empobreciendo como país y nos aleja de ser competitivos, por razones estrictamente energéticas.

Finalmente y debido al modelo territorial seguido junto a otros factores, seguimos muy alejados de los compromisos de Kyoto, según señala el Informe anual sobre emisiones GEI en España de CCOO y WWF (SANTAMARTA & HIGUERAS, 2013)[3], aun incluso habiendo descendido el nivel de emisiones en los años 2007 hasta la fecha por razones del decrecimiento económico y el menor consumo en general.

Las principales conclusiones del citado informe indican que:

- En 2012 las emisiones de gases de invernadero disminuyeron un 1,9% respecto al año anterior. Después del descenso experimentado en 2012, las emisiones alcanzan un incremento del 18,7% respecto a 1990, año base del Protocolo de Kioto.
- A pesar del descenso de las emisiones de GEI en 2012, España sigue siendo uno de los países industrializados donde más han aumentado las emisiones respecto a 1990.
- El sector energético es el mayor responsable del conjunto de las emisiones, que en 2012 representó el 78% del total. Las emisiones más importantes se deben a la generación de electricidad y al transporte por carretera. El resto corresponde a las diez refinerías de petróleo, consumos energéticos de la industria, transporte aéreo, y usos residenciales y servicios (sobre todo calefacción y agua caliente sanitaria).

[3] http://awsassets.wwf.es/downloads/informe_de_emisiones_de_gei_en_espana_1990_2012.pdf

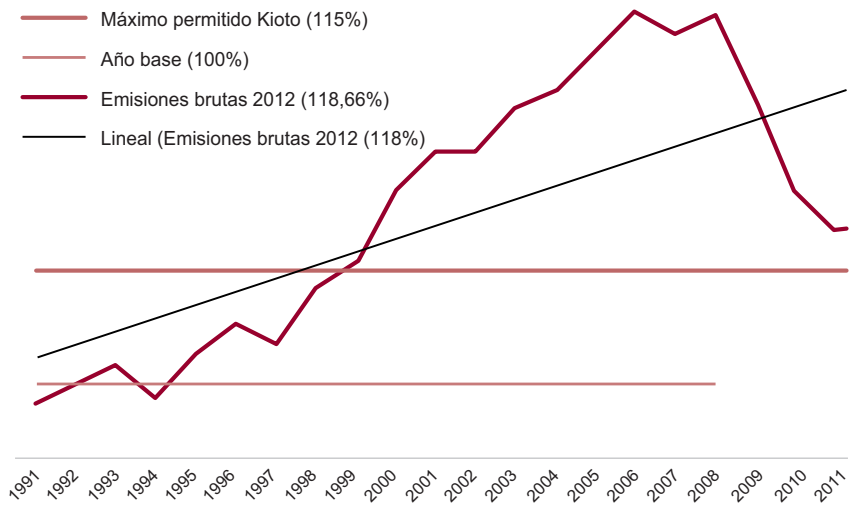


FIG. 2/ **Evolución de las Emisiones GEI en España (1990 – 2012)**

Fuente: Informe WWF ESPAÑA 2013.

Si a todo esto añadimos el inusual encarecimiento de la electricidad en nuestro país, en el que el coste de producir un Kw/h es el tercero más caro de Europa tras Chipre y Malta. En España en la última década se ha duplicado el coste del Kw/h de los usuarios domésticos.

En el primer semestre de 2011, el precio del KWh doméstico en España era un 25,25% más caro que el precio medio del KWh doméstico en la Unión Europea (27 países); un 13,58% más caro que en Alemania; un 26,44 más caro que en Dinamarca, un 47,73% más caro que en Finlandia; un 60,66% más caro que en Francia, etc.

Para completar el cuadro, tenemos el fenómeno escasamente conocido de la «pobreza energética» (familias que emplean más del 10% de sus ingresos en energía para sus hogares), que esta siendo cada vez más preocupante en España, como lo demuestran algunos datos de un reciente informe[4]:

En nuestro país entre 2006-2010 el 9% de hogares estaba en situación de pobreza energética afectando a unas 4.000.000 personas. En 2010 había aumentado al 12,4 %. En ese mismo periodo el porcentaje de los ingresos que los hogares destinan a las facturas de la energía se ha incrementado un 25 % y mucho nos tememos que desde 2010 hasta la fecha, con las condiciones de desempleo creciente, esta situación todavía hay empeorado aun mas.

Actualmente los municipios se encuentran en un momento de crisis financiera, con el problema de que tienen que dar servicios a los ciudadanos en unas condiciones de eficiencia del funcionamiento de sus territorios realmente deplorables. Pero es que, a esta crisis financiera hay que añadir que el modelo de desarrollo seguido hasta el momento basado en la creación de áreas urbanizadas de forma indiscriminada ya no funciona. El mantenimiento transitorio de la actividad constructiva en una superficie ya construida sólo puede venir de la recomposición de este espacio construido: rehabilitar, reconstruir o reutilizar.

A la vista de esta situación no podemos continuar así ni un instante más. Nuestras ciudades requieren de un análisis en profundidad a la vista de la situación actual global del planeta, pero también, como hemos visto, de nuestro país, que día a día pierde eficiencia y recursos debido a su gran dependencia energética del exterior y la impotencia, cuando no complicidad, manifestada por sucesivos gobiernos de distinto signo, de embridar a las todopoderosas compañías productoras o distribuidoras de energía, que actúan de facto en régimen de oligopolio.

[4] Pobreza energética en España, *Potencial de generación de empleo directo de la pobreza derivado de la rehabilitación energética de viviendas*. 2011 Asociación de Ciencias Ambientales, Madrid.

Así lo expresa resumidamente José Fariña en la ya mencionada Monografía de la Revista Aragonesa de Administración Publica (FARIÑA; 2013, 16-26)

> «Aparentemente la única solución posible para conseguir aumentar la competitividad es aumentar la eficiencia. Y aumentar la eficiencia de nuestros territorios es hacer que funcionen más con menos. No desperdiciando energía, suelo, tiempo y contaminación en desplazamientos innecesarios o caros o en calentar o enfriar edificios bioclimáticamente absurdos. Convirtiendo hectáreas de territorios inservibles a la espera de ser urbanizados en territorios productivos».

3. Territorio y ciudad para despues de la crisis

3.1. No todos hemos estado en lo mismo

Tomo prestado el titulo de un excelente articulo publicado recientemente en el suplemento de Negocios de El País (MARTIN RODRIGUEZ & GARCIA DELGADO, 2013), algunos de cuyos datos y conclusiones mas destacadas he citado anteriormente, para recordar a las generaciones mas jóvenes con las que mantengo algún contacto gracias a algunos cursos de postgra-

Hotel Alagarrobico. Almería.
Fuente: laotraandalucia.org

Costa Almería.
Fuente: Publico.es

Una promoción en Seseña.
Fuente: miramsalsurblogspot

Urbanizaciones Mascarat. Costa de Alicante.
Fuente: Greenpeace.

Urbanización sin usar en Parla (Madrid).
Fuente: JRV.

Arcosur (Zaragoza), para 28.000 viviendas.
Fuente: JRV.

FIG. 3/ **Imágenes de diversas urbanizaciones en costa e interior representativas del modelo anterior**

Fuente: Estas imágenes han sido así colocadas por el autor.

do, que en los últimos 25 años en nuestro país, al menos, han existido dos almas, dos sensibilidades, en materia de urbanismo, ya que he observado que muchos de ellos piensan que todos los urbanistas y profesionales que giramos en torno al mundo del planeamiento urbanístico y de la gestión de asuntos urbanos, nos hemos dedicado durante este largo periodo a lo mismo… esto es a hacer crecer la ciudad.

Sin embargo durante estos años han existido otros muchos profesionales, tanto desde el sector publico, como, en menor medida, desde el sector privado, muchas veces vinculados a movimientos vecinales o ciudadanos, que han tenido en la ciudad existente el objeto principal de su quehacer. Primero en los Centros Históricos y ensanches del siglo XX y mas recientemente sobre otros tejidos y áreas edificadas en los años de posguerra e inicial desarrollo económico (1950-1980). En ambos casos, para detener primero el deterioro del tejido urbano y social, y también para preservar sus valores patrimoniales, reforzar la cohesión social y favorecer la actividad económica. En definitiva mejorar la calidad de vida de sus habitantes y usuarios.

Conocemos difusamente las terribles y desastrosas consecuencias derivadas del modelo urbano seguido por una buena parte de nuestros ayuntamientos en este ultimo periodo (1997-2007) de mayor expansión y ocupación de suelos para nuevos crecimientos urbanísticos, algunas de cuyas imágenes mas conocidas se acompañan[5], y cuyos efectos y consecuencias todavía no sabemos ni lo que duraran, ni lo que supondrán económica y socialmente de rémora y peso muerto en el devenir a corto plazo de nuestras ciudades. A algunas de ellas les ha llevado ya o les van a llevar a la ruina económica.

Seguimos en España sin asumir como sociedad y desde luego no está en los primeros lugares de la agenda política, la crisis severa medioambiental de nuestro planeta, a la que no hacemos mucho caso, en la practica, mas allá de declaraciones retóricas y variados planes estratégicos en los diferentes niveles administrativos, con escaso valor efectivo. A pesar de la insistencia de tantos y tantos colectivos y personas de prestigio científico que nos lo recuerdan con abundante información y datos, o de los abundantes hechos en forma de catástrofes climáticas, que anuncian la insostenibilidad del mismo y la cada vez mayor dificultad como especie de encontrar una solución a la ecuación que liga la atención a las necesidades actuales, con el compromiso de no limitar o impedir a nuestros descendientes la satisfacción sus necesidades futuras.

3.2. Ni la melancolía, ni el escepticismo. Es la hora de la relectura de la ciudad

Pero lejos de dejarnos seducir por una melancolía[6] del desastre, a la que muchos se apuntan últimamente, al examinar el contexto local en crisis o el más global de nuestro planeta finito, o ante la dificultad y magnitud de la tarea, caer en el escepticismo, que como señala el director de la Fundación Ecologia y Desarrollo (ECODES) (VIÑUALES, 2008) «*es el mayor enemigo de los cambios*», creo que es el momento de recomponer y adaptar a la situación actual, algunas de las bases que hicieron posible en su día la no destrucción de los Centros Históricos y su posterior rehabilitación y regeneración urbanística, con todas las limitaciones y fallidas expectativas, que se quieran. Evitando quedarnos en una lectura superficial de las mismas o alejándonos de los tópicos de que aquella rehabilitación solo lo fue en aspectos cosméticos o que produjo la expulsión de sus habitantes originarios.

Ya en aquel momento uno de los urbanistas teóricos y en su caso práctico, como fue el caso de CAMPOS VENUTI (1981), que además de urbanista fue concejal en la ciudad de Bolonia y tuvo ocasión de impulsar un Plan para su Centro Histórico en el año 1969, fue adalid en contra del despilfarro y en defensa de la austeridad en el urbanismo, o como se recoge acertadamente en el libro de VEGARA & DE LAS RIVAS, 2004: 156, en como esta:

> «reflexión sobre el centro histórico acabará conduciendo a otra mas amplia, ya que el rigor analítico y la exigencia de calidad generalizada para el espacio residencial se ampliará a la periferia y al conjunto de la ciudad. No se habla ya solo de restauración sino que se introduce el concepto de rehabilitación, directamente orientado a

[5] Existe una interesantísima y reciente exposición titulada «*Ruinas Modernas, una topografía del lucro*» fruto de una investigación y de un viaje por toda España de más de 10.000 km, documentado por la arquitecta Julia Schulz-Dornburg, con imágenes muy expresivas de lo que comento (http://www.juliaschulzdornburg.com/).

[6] «Tristeza vaga, profunda, sosegada y permanente, nacida de causas físicas o morales, que hace que no encuentre quien la padece gusto ni diversión en nada», según la definición del Diccionario de la RAE.

> convertir la vieja ciudad y sus edificaciones en espacios habitables, vitales para el conjunto urbano (FALLINI, 1997). La reutilización de las edificaciones se convierte en un tema recurrente. Y todo ello en el marco de una critica profunda a la idea de desarrollo urbano dominante, al urbanismo de la pura expansión aliado con la renovación urbana destructiva, muy próxima al concepto —derecho a la ciudad—».

Por lo que podemos resumir el diagnostico diciendo que tanto la coyuntura global como la local nos invitan a mirar en la misma dirección, la ciudad construida o mejor, la ciudad existente. Podemos expresarlo también diciendo que el modelo que debe guiar los pasos en nuestras ciudades y núcleos urbanos y rurales debe perseguir un **«***desarrollo sostenible, competitivo y eficiente del medio urbano»,* según se recoge en el Artículo 1 de la recientemente aprobada y conocida como la Ley RRR.[7]

3.3. Desde el ámbito de lo local: ¿crisis o cambio de ciclo?

El nuevo escenario social, económico y medioambiental nos debe animar a hacer una lectura nueva y en profundidad del conjunto de la ciudad existente, ya que cuando hay cambios tan significativos y los modelos anteriores no sirven, tanto las distintas áreas de la ciudad, como los propios agentes y habitantes que interactúan en la misma, se van a tener que plantear sus nuevas funciones y sus nuevos papeles en el futuro.

La limitación de este artículo no permite extendernos sobre como podíamos clasificar o como intentar hacer una cierta taxonomía de la ciudad construida, a la luz de esta situación actual y de los nuevos instrumentos legales, del modo como un reconocido urbanista[8] junto a otros expertos lo están haciendo en Cataluña. Quede constancia al menos de que no solo es necesario volver la vista a los barrios tradicionales, a lo que se esta denominando como la ciudad consolidada. Sean las áreas centrales históricas o no (¿Qué límites temporales ponemos para designarlos así?), o sean en el otro extremo «*las áreas de interfase fragmentada de baja densidad (sprawl)»,* (FARIÑA, 2013: 16-26).

Sebastia Jornet, propone[9] una clasificación, estableciendo un cruce entre de lo que ha denominado:

> **«atributos básicos del reciclaje urbano»**: **contexto** (reciclaje-extensión), **finalidad** (dotación-transformación), **función** (residencial-no residencial), **escala** (barrio-ciudad-territorio), **dimensión**(pequeña-grande), **fragmentabilidad** (reducida-grande), **sostenibilidad** (económica-social-medioambiental), **viabilidad económica** (inversión-retorno), **iniciativa** (publica-privada-mixta) y **gestión** (simple-compleja)»,y de determinados **requisitos** (reservas para vivienda protegida, para sistemas, cesiones aprovechamiento y gastos urbanización).

Esta posible clasificación incluiría las siguientes áreas, que englobarían a la mayor parte de las situaciones en las que nos podemos encontrar nuestras ciudades y núcleos urbanos habitados en la actualidad, sin pretensión por su parte de agotar las diversas situaciones posibles, y hecho desde su mayor experiencia en el territorio catalán, en lo que denomina como ***«escenarios para el reciclado urbano».***

Las áreas de especial atención (AEA)

Se corresponden con los barrios débiles, los centros históricos, los polígonos de vivienda masiva, las áreas suburbanas, los de la ley de barrios en Cataluña en definitiva... donde vive gente y en los que se concentran conflictos urbanísticos y sociales. En los que es totalmente necesaria la actuación intensa y transversal del urbanismo, tal y como se ha ido haciendo en los últimos años en más de un centenar de estas realidades de nuestras ciudades y pueblos de Cataluña.

---

[7] Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas. Articulo 1. Esta Ley tiene por objeto regular las condiciones básicas que garanticen un *desarrollo sostenible, competitivo y eficiente del medio urbano*, mediante el impulso y el fomento de las actuaciones que conduzcan a la rehabilitación de los edificios y a la regeneración y renovación de los tejidos urbanos existentes, cuando sean necesarias para asegurar a los ciudadanos una adecuada calidad de vida y la efectividad de su derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada.

[8] Sebastia Jornet, arquitecto urbanista, coautor de numerosos planes urbanísticos, Premio Nacional de Urbanismo de Cataluña (años 2005, 2009 y 2013), Premio Nacional de Urbanismo 2006, por el Plan de Revitalización del Barrio de La Mina y Premio Europeo de Urbanismo 2010, interviene en un grupo de expertos, que a instancias de las autoridades urbanísticas de la Comunidad Autónoma les han invitado a reflexionar y proponer desde una radical relectura de la legislación urbanística (resetear) un nuevo modelo urbanístico para un nuevo tiempo.

[9] En una reciente y excelente conferencia dictada por Sebastian Jornet, titulada *«Crisis o cambio de ciclo»*,en el marco del XIX Curso de Urbanismo, organizado por la Agrupación Vasco-Navarra de Arquitectos Urbanistas (AVNAU) del Colegio Oficial de Arquitectos Vasco Navarro el 30-01-2014, señaló las áreas que cito. Las imágenes y textos proceden de dicha conferencia y tengo la autorización del autor para su publicación en el presente artículo.

FIG. 4/ **Plano e imagen de actuaciones en el centro histórico de Tortosa**

Fuente: Sebastia Jornet.

Las áreas de remodelación urbana (ARU)

Se corresponden con las ya clásicas de lo que se puede entender por remodelación interior de la ciudad donde lo que hay que hacer es reordenar sustancialmente el vacío urbano y donde los gastos de urbanizaciones limitan básicamente a la obra urbanizadora, ya que habitualmente no hay indemnizaciones, ni traslados significativos que tratar en la nueva ordenación».

FIG. 5/ **Imágenes de un área de remodelación urbana**

Fuente: Sebastia Jornet.

Las áreas de finalización (completar) o relleno (ACR)

Se corresponden con lo que podríamos llamarlos alvéolos urbanos, donde hay que llenar con elementos o aprovechamientos de la misma naturaleza que ya existe: viviendas, actividades…y en los que a menudo todavía quedan obras de urbanización pendientes y/o cesiones de sistemas suelos públicos. Son espacios de la ciudad no consolidada y a su vez medio consolidados, con algunas piezas desuelo pendientes d edificar, que se entremezclan entre las otras edificaciones ya ejecutadas. En general se corresponden con lo que podríamos llamar actuaciones de dotación.

FIG. 6/ **Imágenes de un área urbanizada residencial, no completa**

Fuente: Sebastia Jornet.

Las áreas de transformación de usos (ATU)

Se corresponden con áreas donde lo que se trata es de cambiar sustancialmente la realidad y el destino de los usos actuales por unos nuevos usos. Este es el apartado más complejo y más amplio del reciclaje urbano, ya que en el mismo peden tener cabida diferentes subtipos de actuaciones:

— *Áreas de oportunidad de nuevas funciones (AOF): Son antiguos espacios industriales obsoletos, vacíos de actividad y en los que es adecuado planteara un nuevo marco de ordenación y usos. En este caso los gastos de urbanización corresponden a la obra urbanizadora y a las edificaciones existentes.*

— *o Áreas de transformación secuencial (ATS): Se corresponden con ámbitos llenos de usos y actividades, en los que por localización y posición urbana y territorial es posible prever en el futuro, una transformación de lo que hoy encontramos, pero que nos puede realizar por los elevados gastos de indemnización de actividades. Son estos sectores que podríamos llamar no de hoy, pero del mañana seguro que si, y en los que se debería establecer un marco de la transformación que incorporara esta posible transformación secuencial del tejido urbano consolidado. Se corresponden con áreas de lo que podríamos llamar de «reprogramación».*

— *Las áreas de centralidad significativa (ACS):Se corresponden con actuaciones concentradas de nuevas centralidades, con mezcla de usos y actividades significativas y que se identifican con grandes proyectos singulares del proyecto de ciudad. Vienen a ser las nuevas áreas de centralidad en un municipio. Sectores de carácter marcadamente público, con ordenaciones complejas e intensidad de usos, funciones y arquitecturas en un mismo espacio.*

FIG. 7/ **Imágenes de un área obsoleta de usos industriales**

Fuente: Sebastia Jornet.

Fig. 8/ **Imágenes de áreas obsoletas de usos industriales**

Fuente: Sebastia Jornet.

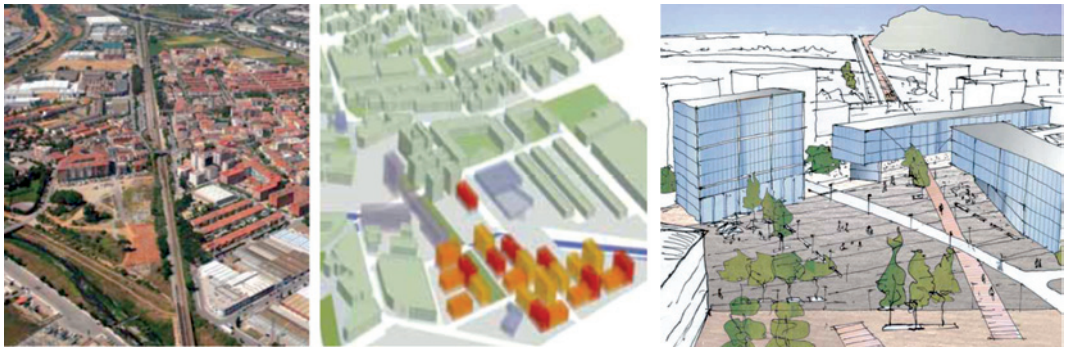


Fig. 9/ **Imágenes de una nueva área de centralidad del futuro PMU de Montmelo**

Fuente: Sebastia Jornet.

Quiero destacar tras estas breves referencias, la novedad del discurso y del lenguaje de Sebastià Jornet, uno de los mejores y más premiados urbanistas españoles. Pero mucho más importante, en mi opinión, que el mayor o menor acierto de los tipos de áreas o de «escenarios» posibles para el reciclado de la ciudad, o de su descripción, es el método empleado. Más importante que lo que ve en este caso el urbanista, me parece oportuno destacar la «mirada». El modo de plantear y encarar el urbanismo del futuro, del presente.

4. El nuevo marco normativo

4.1. La Ley 8/2013 de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas

Sobre el contenido de esta Ley, habrá otros autores o autoras mas cualificados/as, que en este mismo numero la explicaran destacando los aspectos mas novedosos de la misma. Sin embargo querría expresar que en mi opinión representa un paso cualitativamente importante y sin duda es un punto de inflexión legislativo en nuestro país en la buena dirección. Este indudable avance que es consecuencia de la petición unánime e insistente en los últimos años, en los que se avistaba ya el desastre del modelo anterior, desde muchos sectores académicos, profesionales y ciudadanos, recoge y refunde acertadamente el trabajo legislativo realizado por el anterior equipo ministerial que dio lugar, en mi opinión y a pesar de la buena voluntad e intención, a una legislación dispersa e incomprensible en muchos casos[10], muy alejada de la voluntad política clara manifestada en declaraciones ante el Congreso de los Diputados el 30 de junio de 2008 por la entonces titular del departamento, Dª Beatriz Corredor en la que se formularon las líneas maestras de su actividad y los objetivos para la legislatura.

[10] La incorporación en la Ley 2/2011, de 4 de marzo de Economía Sostenible, en su Título III de un Capitulo IV de cinco artículos, en la que fue denominada ley-ómnibus por la cantidad de temas y áreas que incluía, y la incorporación en otro pequeño e inconexo capitulo IV denominado de Medidas de Fomento de la Rehabilitación en el Real Decreto-Ley 8/2011 de fomento de la actividad económica y otras variadas finalidades, aprobados en la parte final de la segunda legislatura del gobierno socialista de Rodríguez Zapatero, con la crisis financiera haciendo ya estragos en la economía del país, hizo que las importantes novedades y modificaciones que se proponían, si bien desdibujadas y algo confusas, pasaran prácticamente e injustamente, a mi juicio, desapercibidas.

Pero es también algo más. Es el fruto de un trabajo tenaz e inteligente de un grupo de profesionales, algunos de los cuales con una gran experiencia legislativa en equipos anteriores, que impulsados por el coraje y la clara visión política de la Directora General de Vivienda y Suelo, han dado a luz un texto legal importante y necesario, que contempla por primera vez de manera horizontal y transversal el marco normativo que «envuelve» a la rehabilitación y a la regeneración urbana en nuestro país, cuya ausencia y necesidad he venido manifestando reiteradamente en mis escritos y charlas.

Hasta ahora, el tronco central de este árbol normativo en torno a estas materias, estaba constituido por la legislación urbanística estatal y autonómica, apoyado esencialmente en el deber de conservación y su exigencia (el «palo») y en la necesidad de protección de algunos edificios por su interés monumental, arquitectónico o ambiental (Catálogos). A un lado, estaban desde el año 1983[11] en que se inician en España las políticas de estimulo a la rehabilitación privada y publica, las medidas que por medio de subvenciones, creación de oficinas de apoyo, etc., tanto a nivel autonómico como local, han sido la parte amable (la «zanahoria»), para incentivar por este método las actuaciones de diverso grado y escala, de rehabilitación edificatoria y en menos medida de regeneración urbana y actuación sobre el espacio publico o los equipamientos. Y al otro lado de este imaginario árbol, están lo que yo he denominado «legislaciones concurrentes» (Ley de Patrimonio, Ley Arrendamientos Urbanos, Ley de Propiedad Horizontal, IRPF, IVA, Código Técnico y Ley de Ordenación de la Edificación, etc), cuya importancia es tal que pueden ayudar o dificultar hasta impedir el éxito de las otras medidas.

La Ley, que ha sido calificada desde ciertos ámbitos de excesivamente «intervencionista» profundiza en los deberes de conservación de la legislación urbanística, no los aumenta, a pesar de que algunos hubiésemos querido que se diera algún paso mas en materia de aislamiento térmico de los edificios (lo que algunos han denominado la «ruina energética» por asimilación a la ruina física, que contempla la legislación urbanística española), invocando el interés general ante la situación de grave dependencia energética de nuestro país y de su empobrecimiento como estado por el déficit obligados por la exportaciones energéticas, como veíamos en apartados anteriores. Ello teniendo además en cuenta que casi el 58 % de nuestros edificios se construyó con anterioridad a la primera normativa que introdujo en España unos criterios mínimos de eficiencia energética: la norma básica de la edificación NBE-CT-79, sobre condiciones térmicas en los edificios.

No se trataba, teniendo en cuenta las competencias de la AGE en esta materia, tanto de intervenir o de obligar a los propietarios a actuar, o de invadir competencias de otras administraciones, como de ayudar o eliminar obstáculos que había en legislaciones básicas, solo modificables por otra Ley estatal, como eran la Ley de Propiedad Horizontal, la Ley de Ordenación de la Edificación, el Código Técnico de la Edificación, o la propia Ley del Suelo. Además de alinear con los objetivos de la Ley otras iniciativas importantes como el nuevo Plan Estatal[12] u otras medidas de fomento del ahorro energético, aprobadas casi simultáneamente. Lastima que el texto no haya modificado el reglamento del IRPF (poderosa es Hacienda), en el que se da la contradictoria situación de que las subvenciones a la rehabilitación figuren como un ingreso en el año en que se reciben, sin limite alguno, ni posibilidad de diferir en el tiempo ese ingreso, mientras que la desgravación por reinversión en estas obras, si lo tiene. Esta situación, en lugar de incentivar estas inversiones en muchos casos las desincentiva al casi no tener ningún beneficio por ello. El tratamiento fiscal en el IRPF y en el IVA de estas actuaciones, que se quieren apoyar e impulsar debiera cambiarse urgentemente.

4.2. Plan Estatal de fomento del alquiler de viviendas, la rehabilitación edificatoria, y la regeneración y renovación urbana, 2013-2016)

No creo que sea necesario en este artículo extenderme en los muchos comentarios que podría suscitar este instrumento clásico de las políticas de vivienda en nuestro país en las últimas décadas. Si acaso resaltar su decidida apuesta por el fomento del alquiler y de las

[11] Año de publicación del Real Decreto 2329/1983, de 28 de julio, sobre protección a la rehabilitación del patrimonio residencial y urbano, que cambio el rumbo legislativo en las políticas de vivienda en España.

[12] 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 urbana, 2013-2016.

políticas de fomento de la rehabilitación y regeneración urbanas y la ausencia, histórica, de ayudas a la construcción de nuevas viviendas, salvo que se destinen al alquiler.

Sin embargo estando de acuerdo en lo sustancial con la orientación general, con su estructura y los diferentes programas que se prevén, podíamos resumir diciendo que el Plan era y es necesario, pero no suficiente. Desde la perspectiva de lo local y de la gestión próxima a los propietarios organizados en Comunidades de Propietarios son manifiestamente escasos los plazos previstos para el desarrollo de los programas de regeneración urbana en áreas, para los que se debía haber previsto, al menos, la posibilidad de su desarrollo en fases. La preocupación de no dejar para futuros planes compromisos económicos, no debiera haber estado reñida con la experiencia mas que contrastada de periodos de gestión mayores de los previstos en el plan, máxime cuando casi 10 meses después de su publicación y a falta de menos de tres años para su finalización, todavía no se han puesto en marcha los Planes Autonómicos que lo desarrollen.

He de manifestar, a pesar de mi cercanía y proximidad con los postulados y con la mayor parte de ambos textos aprobados, que una importante debilidad del Plan y de la Ley, se encuentra, como se advirtió en las primeras sesiones de trabajo de uno de los grupos de expertos, a los que amablemente nos invitaron a participar a algunos técnicos vinculados con el urbanismo y con la gestión de la rehabilitación en el ámbito local[13], en la carencia de un claro modelo de financiación de las posibles actuaciones que se pretendían impulsar, mas allá de confiarlo todo, al pequeño impulso que pudiesen suponer las ya previsibles entonces escasas subvenciones del mencionado Plan Estatal, que además por las circunstancias del país, no se iban a ver complementadas por ayudas económicas en los otros niveles administrativos.

Esta falta de instrumentos o de vehículos financieros adecuados al tipo mayoritario de posibles agentes promotores de este tipo de actuaciones, como son las Comunidades de Propietarios, que exigirían plazos de devolución mas amplios (entre 15 y 20 años), de los que la banca privada, en el supuesto de que concediera créditos, va a ser lo que, de no corregirse a tiempo y con el apoyo de las instituciones crediticias públicas (ICO), eche a perder todo el esfuerzo legislativo emprendido en un tiempo relativamente breve de la legislatura. Puede ser contraproducente intentar estimular la demanda de esta actividad, tan importante por muchos motivos en estos momentos en España, si no se tiene bien resuelta la oferta de los mecanismos de gestión y de financiación hacia los agentes a los que va dirigida.

La otra carencia o dificultad sustancial sobre la que ya advertía en algún artículo mío reciente (Rubio, 2013: 264) se refiere a que de nada sirve el esfuerzo, como señalaba antes, en la buena dirección emprendido desde la AGE, si:

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

En ese sentido ha sido una lastima, en mi opinión, que el novedoso Programa para el *fomento de ciudades sostenibles y competitivas*, incluido en el actual Plan Estatal 2013-2016, quede su implementación y puesta en practica sobre los recursos económicos y de gestión puestos a su servicio, a la decisión política de cada Comunidad Autónoma, debido a la posible interpretación de invasión de competencias del mencionado programa, de haberse impulsado directamente desde la AGE en régimen de concurrencia publica, como se desarrollan tantos programa europeos o los mismos programas Urban desarrollados en muchas ciudades españolas e impulsados del la AGE con fondos europeos.

5. El papel de las administraciones autonómicas y locales

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

El papel que las administraciones públicas autonómicas y locales pueden jugar en este nue-

[13] Creo que es destacable el hecho de que en ese grupo de expertos, estuviésemos dos de los que ya integrásemos con el equipo ministerial anterior otro grupo similar.

Fig. 10/ **Grupo A. Rojas Barrio de Delicias en Zaragoza (año 1960). Imágenes del estado anterior y posterior a la rehabilitación**

Fuente: JRV & A. Moron.

vo escenario económico y normativo, en materia de impulso a políticas más maduras de fomento de la rehabilitación edificatoria y de impulso a estrategias de regeneración urbana en áreas edificadas en los años 40 a 80[14], en nuestro país, está por desarrollar, sin duda, pero ya hay suficientes pistas, a nuestro juicio, que indican el camino posible a seguir. Y que resumidamente, podíamos afirmar junto al arquitecto Gerardo Molpeceres, autor de los proyectos de rehabilitación del Grupo Girón, en Zaragoza y del barrio de Lourdes de Tudela, reconocidos ambos con premios nacionales, que reclama:

> «un papel de la administración igual de activo, pero más centrado en facilitar el proceso que en financiarlo»[15].

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

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

[15] Articulo «Regeneración urbana en tiempos de crisis» Gerardo Molpeceres (Soria, 9 de abril de 2013), recogido en el blog https://marquitectos.wordpress.com/2013/04/09/rehabilitar-revitalizar-regenerar/

Fig. 11/ **Grupo A. Casamayor (antes Girón) en Zaragoza (año 1957) Imágenes del estado anterior y tras la rehabilitación**

Fuente: JRV.

5.2. Propuestas desde el ámbito de lo local

Fruto de un reciente grupo de trabajo entre técnicos municipales de algunas ciudades especialmente activas en estas materias, convocadas por la FEMP y la Dirección General de Vivienda y Suelo del Mº de Fomento y la FEMP, han surgido algunas propuestas pueden ayudar a los ayuntamientos españoles a avanzar con estos temas, a la luz de nuevo marco normativo. De entre las muchas formuladas, me permito destacar esquemáticamente tres grupos de ellas:

- *Medidas normativas para facilitar la rehabilitación.*

  — Armonizar la actual dispersión normativa y fijar el concepto y tipos de rehabilitación.

  — Relectura de la normativa sobre edificación a la luz del nuevo marco normativo.

- *Medidas administrativas y de gestión que contribuyan a facilitar los procesos de rehabilitación.*

  — Resumir y agilizar los trámites de obtención de licencias.
  — Facilitar la gestión mediante oficinas de información y gestión coordinadas (Ventanilla Única).
  — Colaboración con todos los agentes implicados y ayudar en los primeros pasos.

- *Medidas de información y comunicación que ayuden a los procesos de rehabilitación y al fomento de la eficiencia energética.*

Las Comunidades Autónomas, en cooperación con los ayuntamientos tienen una buena opor-

tunidad como ya lo están haciendo algunas de ellas[16] para incorporar o modificar su legislación urbanística algunas de las posibilidades que la ley, como lo hace la aragonesa, al sugerir posibles contenidos para un posible programa de rehabilitación urbana:

> «Las actuaciones de rehabilitación urbana podrán recogerse en un programa de rehabilitación urbana para acogerse a las medidas que se regulan en la presente norma, en la legislación básica estatal y normativa que las desarrollen».

La citada legislación sugiere en su texto recientemente aprobado, diversos contenidos para este tipo de nuevo instrumento, que permitiría la revisión completa del planeamiento vigente a la luz de la nueva ley autonómica y que yo , de nuevo algo simplificadamente los agrupo en torno a estos apartados, sin ninguna pretensión de agotar los posibles temas a incluir:

- Revisión sistematizada del planeamiento vigente (Normas de Edificación).
- Definición de los tipos actuaciones posibles, adaptadas al lugar y características de la edificación existente.
- Criterios de delimitación y delimitación concreta de algunos de ámbitos de:

  — *rehabilitación edificatoria (continua o discontinua),*
  — *regeneración urbana*
  — *renovación urbana*

- Instrumentos vigentes de disciplina (ITEs) y su relacion con los Informes de Evaluación de los Edificios (IEE).
- Instrumentos vigentes de estímulo (Ordenanzas, exenciones de tasas, etc).

5.3. Una oportunidad para el reciclado sostenible de las ciudades

La experiencia adquirida en los últimos años, tanto en Zaragoza como en otras actuaciones de éxito en ciudades españolas ya citadas (Madrid, Barcelona, Tudela, Pamplona, etc.) en la situación actual de crisis económica y financiera, junto al nuevo marco legal y económico, que he tratado de exponer en los apartados anteriores, apuntan hacia un nuevo modelo de gestión de estos procesos, una vez agotado el modelo anterior, basado en la preponderancia de la financiación publica y en el trabajo de gestión edificio a edificio, con o sin apoyo social y administrativo por equipos de gestión especializados (técnicos y trabajadores sociales).

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

- Aumentar los ámbitos de actuación y las escalas de las actuaciones: pasar de la escala del edificio a la escala de conjunto urbano o de barrio.
- Aumentar el nivel de las actuaciones de rehabilitación y extenderlas al entorno en procesos más amplios de regeneración urbana de áreas.
- Crear estructuras mixtas de gestión (público-privadas) que permitan garantizar la certidumbre en la toma de decisiones y agilizar todo el proceso, de manera que estos proyectos sean atractivos para la participación del capital privado, liderando el Ayuntamiento o Sociedades Publicas, el proceso y los primeros pasos de la gestión.
- Financiar estas actuaciones a más largos plazos (15-20 años) mediante un modelo de colaboración público-privada, con un menor peso de las subvenciones públicas[17] y la búsqueda de todo tipo de retornos económicos, incluidos los de posibles nuevos aprovechamientos urbanísticos que faciliten la financiación del proceso y contribuyan a paliar las carencias existentes en el barrio como los aparcamientos, locales comerciales o servicios comunitarios, mediante el oportuno documento urbanístico, que ayuden a hacer viables este tipo de procesos.
- Canalizar la financiación de los fondos y programas españoles y europeos específicos destinados a la Rehabilitación de Vivienda, Eficiencia Energética y Energía Renovables, tales como los PAREER del

[16] *Modificación de la Ley Urbanística de Aragón (LUA), de 23 de mayo 2013. Artículo 190 ter. Programa de rehabilitación urbana.*

[17] El papel de las administraciones publicas o de las sociedades publicas, podría cambiar de ser solo donantes de ayudas a fondo perdido (reservado solo a determinadas áreas y colectivos)m, a ser co-garantes de la financiación de las entidades financieras, multiplicando así la capacidad de financiar actuaciones de estas y favoreciendo la viabilidad económica de este tipo de actuaciones, en las que el nudo gordiano, esta en garantizar los retornos, o en todo caso, compartir los riesgos posibles de impagados, si los hubiese, que se pueden , a su vez, garantizar con anotaciones preventivas de las deudas en el Registro de la Propiedad, de los respectivos importes.

ICO, FEDER, FSE o los del nuevo Programa Marco Europeo de Investigación e Innovación (Horizon 2020).

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

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

6. Bibliografía

Campos Venuti, G. (1981): *Urbanismo y austeridad,* Editorial Siglo xx.

Cuchi, A. & P. Sweatman (2013): *Informe GTR 2014 Estrategia para la rehabilitación. Claves para transformar el sector de la edificación en España*. Una iniciativa de GTR (Grupo de Trabajo sobre Rehabilitación) diciembre.

Fallini, P. (1997): *Il territorio della Ricualificazione Urbana,* Officina Edizioni, Roma.

Fariña Tojo, J. (2013): «Ciudad sostenible, rehabilitación arquitectónica y regeneración urbana», *en* Julio Tejedor Bielsa, (Coord. y Ed.) *Rehabilitación y Regeneración Urbana en España. Situación actual y perspectivas,* Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública. XV: 15-26, Zaragoza.

Martin Rodríguez, M. & J. L. García Delgado (2013): «Territorio y ciudad para después de la crisis». *El País suplemento de negocios* de 4-08: 15

Riechmann, J. (2012): *Interdependientes y ecodependientes. Ensayos desde la ética ecológica y hacia ella.* Editorial Proteus.

Rubio del Val, J. (2013): «La rehabilitación integral de algunos conjuntos urbanos en Zaragoza. Una oportunidad para el reciclado sostenible de la ciudad» . Julio Tejedor Bielsa, (Coord. y Ed.) *Rehabilitación y Regeneración Urbana en España. Situación actual y perspectivas,* Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública. XV: 237-282, Zaragoza.

Santamarta, J. & Mª. A. Higueras (2013): *Informe de emisiones de Gases de Efecto invernadero en España 1990-2012,* WWF España.

Tejedor Bielsa, J. (2013): *«Rehabilitación y Regeneración Urbana en España. Situación actual y perspectivas»* en Julio Tejedor Bielsa, (Coord. y Ed.) *Rehabilitación y Regeneración Urbana en España. Situación actual y perspectivas,* Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública. XV: 238-239 Zaragoza,

Vegara, A. & J. L. de Las Rivas (2004): Territorios Inteligentes, Fundación Metrópoli,

Viñuales, V. (2008): *Caja de herramientas para los constructores del cambio*. Expoagua Zaragoza 2008 SA.

La reprogramación de la ciudad: consideraciones urbanas y sociales en torno al programa «estonoesunsolar»

Ignacio Grávalos Lacambra & Patrizia Di Monte

Arquitectos. Autores del programa estonoesunsolar. Profesores ETSA-USJ.

RESUMEN: La ciudad contemporánea está viviendo una nueva reconsideración del espacio público. Las diferentes transiciones entre la esfera pública y privada han condicionado de modo variable los espacios comunes destinados al ciudadano. En las últimas décadas hemos asistido a dos fenómenos que han forzado una nueva reflexión sobre los espacios urbanos. Por un lado, el espacio público es cada vez menos público, bajo la sombra de urbanizaciones endogámicas e impermeables y de equipamientos privados que canalizan de un modo más eficaz el flujo ciudadano entre las promesas del consumo; por otro, la aparición de un espacio digital en la red está cambiando los modos de relación social en un espacio virtual. En ambos fenómenos subyace la idea de la pérdida de identidad colectiva y la ausencia de conflicto en un horizonte incierto.

En este contexto surge el programa experimental «estonoesunsolar» cuyo objetivo es la adecuación temporal de solares en desuso, y que ha supuesto la incorporación de nuevos espacios públicos no planificados a la ciudad. El artículo analiza las estrategias urbanas desarrolladas durante este proceso, con el objetivo de perfilar una ciudad inclusiva, garantizando procesos de participación ciudadana.

DESCRIPTORES: Regeneración urbana. Estonoesunsolar. Participación ciudadana. Temporalidad. Re-uso.

1. Cuestiones de identidad

Los espacios públicos han reflejado el modo en que se ha estructurado la sociedad a lo largo de las diferentes épocas. Estas transformaciones han sido objeto de estudio desde una perspectiva antropológica enfocada al fenómeno urbano. La progresiva privatización que han sufrido las ciudades ha derivado en un espacio público devaluado, desacreditado, ajeno a la acción humana y caracterizado hiperbólicamente por unas infraestructuras que instrumentalizan el tránsito, modificando de modo sustancial las relaciones sociales (Innerarity, 2006).

Recibido: 14.01.2014
Correo electrónico: estudio@gravalosdimonte.com

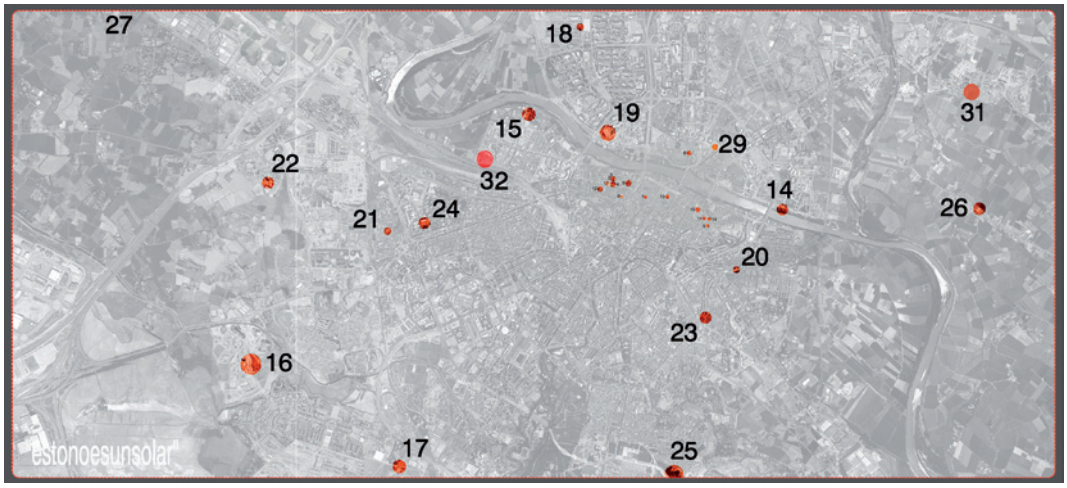


FIG. 1/ **Intervenciones de estonoesunsolar en Zaragoza**

Fuente: grávalosdimonte arquitectos.

La pérdida de identidad viene fuertemente condicionada por la separación de los ámbitos público y privado, redefinidos a raíz de la irrupción de la metrópoli industrial. La desarticulación de las relaciones primarias, que la ciudad dificulta, viene aparejada a la proliferación de las relaciones secundarias, que la ciudad fomenta. Existe pues, un trasvase de identificación que parte originariamente de la familia nuclear, se traslada a la comunidad, al barrio y finalmente se disuelve en el anonimato.

El sentimiento de comunidad y de la acción compartida está íntimamente ligado al espacio público como espacio de socialización. La inconsistencia del espacio público conlleva la fragmentación del sentimiento de lo común, ya que «*en una época en que la vida pública se está erosionando, la relación entre la acción compartida y la identidad pública se rompe*» (SENNET, 2011: 275). Las relaciones humanas desarrolladas en el espacio urbano resultan determinadas por los condicionantes temporales, la memoria y los recuerdos, destacando

> «el papel importante en la construcción de un imaginario colectivo y por ser el lugar de la representación de los propios individuos; es decir, de su identificación tanto con la propia ciudad como con la comunidad a la cual pertenecían (...)» (MUÑOZ, 2010: 87).

En un sentido perceptivo, esta pérdida de identidad fue consecuencia del exceso de impulsos sensoriales que emitía la metrópoli en lo que se vino a llamar *el acrecentamiento de la vida nerviosa* (SIMMEL, 1986). Esta saturación perceptiva que adquiría la ciudad, sobrepasaba la capacidad del ser humano anulando su capacidad de respuesta emocional, mientras que a su vez, potenciaba las respuestas calculadas y racionales. Sin embargo, es este mismo fenómeno, este distanciamiento emocional, el que le permite soportar las innumerables interacciones personales que la ciudad le ofrece constantemente.

El desvanecimiento de la identidad ciudadana le procuró al individuo cierto grado de emancipación o libertad respecto a los controles emotivos y personales. Pero del mismo modo, perdió la

> «autoexpresión espontánea, la moralidad y el sentido de participación que aporta vivir en una sociedad integrada. Todo ello establece un estado de anomia o vacío social que se irá incrementando con el desarrollo tecnológico» (WIRTH, 1988: 41).

El peatón, así, pasa a ser un personaje incapaz de subjetivizar el espacio, en busca de poder fijar significados emocionales en un escenario que no se lo permite. La aceleración del tiempo y la constante transformación de la ciudad tradicional, deshilvanan las referencias ambientales con las que la sociedad mantenía una cohesión identitaria. La ciudad contemporánea, que ha adquirido un ritmo frenético y esquizoide, ya no permite, por tanto, la contemplación estática. Exige el movimiento, consumir el tiempo y el espacio en un vagar constante heredado del *flâneur* benjaminiano.

El cuestionamiento de la identidad del individuo, pero también del grupo social, introduce un nuevo modo de concebir el espacio público. Esta simbiosis del espacio urbano-ciudadano ha sido planteada por la *antropología de ciudad*, de la que se han derivado principalmente dos visiones diversas. La primera, llamada *hipótesis ecologista*, heredera de la Escuela de Chicago, es aquella que defiende la configuración de la ciudad como una variable independiente y condicionadora de todo aquello que se agrega a su sistema. La segunda, plantea que son la existencia de sistemas políticos, económicos y sociales las que la determinan (SIGNORELLI, 1999). En cualquiera de estas dos visiones, ambas transformaciones, urbanas y sociales, vienen indisolublemente unidas.

Herederos de la sociedad industrial, los *mass* media se erigieron como la ventana principal por la que mirar el mundo. La radio y los diarios, posteriormente la televisión y más tarde el PC, establecieron un modo electrónico de conexión con la realidad. En ese sentido desaparecieron las distancias entre lo próximo y lo lejano en un nuevo sistema que introdujo la inmediatez como valor. La realidad, por tanto, ya no se nos presenta directamente, la percibimos interpretada, insertada en sistemas globales que han engullido las peculiaridades locales, y por tanto, la diferencia.

Ante este flujo unidireccional de información, las redes digitales se establecieron como el medio más eficaz de dar réplica a un mundo mediado, permitiendo la interacción y la respuesta, reivindicando un sistema alternativo y multidireccional. La ciudadanía ante esta tesitura virtual reclama una interacción real, una presencia participativa a través de unos espacios sensibles. En ese aspecto, la ciudad busca un equilibrio entre los espacios físicos y los virtuales, proponiendo

> «un espacio urbano caracterizado por la complementariedad entre el territorio y el entramado tecnológico que asegura la comunicación digital o, en palabras de Manuel Castells, entre el tradicional espacio de los lugares y el nuevo espacio de los flujos» (MUÑOZ, 2010: 26).

Esto conlleva a la configuración de una ciudad en la que las infraestructuras tradicionales van perdiendo peso, siendo sustituidas por una red etérea de infraestructuras digitales, organizada en torno a datos y códigos.

Detrás de cada espacio físico subyace un espacio social. Pero no sólo allí; el ciberespacio ha multiplicado las posibilidades de interacción.

> «Todo el problema de la realidad virtual es, esencialmente, negar el *hic et nunc,* negar el «aquí» en beneficio del «ahora» (...)Ello entraña una considerable pérdida del otro, el ocaso de la presencia física en beneficio de una presencia inmaterial y fantasmagórica». (VIRILIO, 2005: 46).

Por tanto, estamos ante una nueva concepción del espacio-tiempo, que había sido interpretado como continuo e inseparable a través de la concepción científica de principios de siglo XX y de nuevo parece volver a desligarse. Ya no importa la distancia ni el espacio, importa el tiempo.

Las tecnologías, y en concreto las ligadas a los medios de comunicación, han ido incrementando las extensiones del hombre[1] y por tanto, la distancia existente, primero entre hombre y objeto y, posteriormente, la distancia interpersonal. Este distanciamiento, paradójicamente, ha procurado una mayor libertad al ser humano. Sin embargo, autores como VIRILIO (1997), con un gran escepticismo sobre la influencia tecnológica en la condición social, arrojan una visión agónica de las mismas, vaticinando la desocupación definitiva de la memoria y de la conciencia del hombre.

La ciudad debe resolver el equilibrio de un espacio público transformado ya de modo inequívoco por las tecnologías. Gubern (1986) constata la presión ejercida por las industrias tecnologías del entretenimiento en favor de un ocio privatizado y claustrofóbico frente a la ritualidad tribal del ocio agorafílico, defendida supuestamente por las políticas culturales de los poderes públicos.[2] En se mismo sentido, CASTELLS (1998) planteaba los peligros de un sistema urbano social y espacialmente polarizado por la tecnología en la que se producía una división entre los sectores con funciones de alto valor añadido frente a bolsas de población socialmente devaluadas. El reto consiste, por tanto, en entender los avances digitales como un medio democrático capaz de llegar a todas las capas sociales, capaz de incluir a todos los estratos de la sociedad.

[1] MCLUHAN (2007) analiza los medios de comunicación como extensiones virtuales del ser humano, teorizando sobre un sistema circular en el que el hombre crea los medios como herramienta pero es posteriormente la herramienta la que condiciona al hombre.

[2] Gubern analiza las consecuencias urbanas de dicha polaridad, ya que la escasa oferta cultural en aquellas zonas de la ciudad cuyo bajo nivel de vida no la hace rentable, produce un anclaje en el hogar en torno a los aparatos electrodomésticos (televisión, ordenador,..), sectorizando el espacio en diversas capas sociales homogéneas, con las consecuencias derivadas de la incomunicación en el tejido social.

Desde la Ilustración, la identificación social con el optimismo científico ha ido oscilando según los acontecimientos históricos. En la actualidad la idea del progreso vuelve a estar cuestionada. Lipovetsky[3] analiza el cambio de paradigma social heredero de las transformaciones surgidas en la ciudad posmoderna. Nos presenta un mundo que ha perdido la confianza en el progreso y que reacciona contra la homogeneidad fordista mediante un proceso de personalización, con un ansia de autorrealización inmediata. Disecciona una sociedad en la que

> «ya nadie cree en el porvenir radiante de la revolución y el progreso, la gente quiere vivir en seguida, aquí y ahora, conservarse joven y no ya forjar el hombre nuevo» (LIPOVETSKY, 2002: 9).

Este autor traza una dialéctica que contrapone el deseo personalista del ser frente a los mecanismos genéricos de la ciudad. Y en ese sentido, intuye una

> «esterilización silenciosa del espacio y del lenguaje».

Estas visiones más pesimistas sobre la incidencia de la tecnología en la sociedad, son contrarestadas por el optimismo que muestran otros autores confiando en ella como impulsora de los cambios urbanos y sociales. En un horizonte próximo se vaticina la muerte de la ciudad tradicional a causa de los bits, en la que

> «el modelo tradicional no puede coexistir con el ciberespacio» (MITCHELL, 2001: 7).

Este autor establece la necesidad de renovar digitalmente los espacios públicos que soportan una vida pública que va desapareciendo. En ese sentido propone una redefinición de las esferas pública y privada, ahora condicionada insoslayablemente por la interacción tecnológica, y las fronteras y límites impuestos por la red digital.

2 Espacios para la diversidad

Un espacio se convierte en un lugar una vez que el ser humano lo subjetiviza. Lo característico del espacio público es la interacción de muchas personas diversas. El intercambio social y cultural, lo heterogéneo, la búsqueda, el encuentro y el desencuentro realizados en el espacio público activan una serie de mecanismos por los que el hombre se va construyendo a sí mismo. En ocasiones, estas interacciones devienen en un conflicto, ya que el ser humano se enfrenta a una situación inesperada. Es así como se produce un aprendizaje de lo urbano, una resolución de problemas donde ciudadanos diversos comparten su tiempo y sus pensamientos y logran adquirir un equilibrio resolviendo sus diferencias (JACOBS, 2011). Es precisamente esta fricción la que ha permitido progresar a la sociedad.

Por tanto, la esencia del espacio urbano es la heterogeneidad. Esta diversidad ha sido analizada en clave utilitarista por diversos autores, viendo en ella una especie de oportunidad de supervivencia. Wirth considera el fomento de las diferencias individuales como un elemento constituyente de la esencia urbana, y encuentra en esa diferencia una beneficiosa utilidad mutua. Ese mismo autor considera que con la proliferación de los contactos secundarios

> «el individuo gana, por una parte, un cierto grado de emancipación o libertad respecto a los controles emotivos y personales, y pierde, por otra, la autoexpresión espontánea, la moralidad y el sentido de participación que aporta vivir en una sociedad integrada» (WIRTH, 1988: 41).

Otra de las claves del espacio público es la flexibilidad y la polivalencia. SIGNORELLI (1999) sostiene que es la copresencia de muchas funciones y actividades lo distintivo de la estructura urbana actual. La sociedad urbana ofrece de este modo la posibilidad de fragmentar los intereses sociales, diversificarlos y multiplicar las ocasiones de interacción personal.

La vida urbana exige un equilibrio entre los compromisos colectivos y las obsesiones individuales. La conducta pública implica un alejamiento del yo, de su especificidad, de sus circunstancias, a la vez que una experimentación de lo múltiple y de lo diverso. Se produce una consideración del ser social como un ser cuyos pensamientos son débiles ya que están mediados por la normas de convivencia y por tanto, no son enteramente suyos (SENNET, 2011).

[3] Lipovetsky identifica la cultura posmoderna con *«la búsqueda de calidad de vida, pasión por la personalidad, sensibilidad ecologista, abandono de los grandes sistemas de sentido, culto de la participación y la expresión, moda retro, rehabilitación de lo local, de lo regional, de determinadas creencias y prácticas regionales».* Considera que se trata de una sociedad obsesionada con la información y la expresión que desarrollará lógicas duales y flexibles. Y es en esta capacidad donde encuentra un nuevo sentido que legitima al hombre posmoderno.

La condición de debilidad de los espacios públicos actuales junto con la tendencia homogeneizadora de los espacios privados, donde se fomenta la interacción con el igual pero no con el diverso deriva en una sociedad que no tiene posibilidades de progreso ya que no hay espacio para lo inesperado, la sorpresa o el conflicto. Y es este conflicto inherente a las relaciones sociales el origen de cualquier posible transformación de las sociedades. (SIGNORELLI, 1999).

El espacio público por tanto, debe garantizar la diferencia. Y para ello es básico la producción de lugares, entendidos como territorios de tránsito de voluntades, de flujos, de vectores de deseos, que van conformando una segunda ciudad invisible estructurada en torno a una suma de subjetividades y de obsesiones colectivas. El hombre es un ser territorial que establece vínculos muy estrechos con el lugar y es esa asociación la que le dota de una sensación de seguridad y control en la medida en que es capaz de proyectar afectos sobre el espacio. Este aspecto se está empezando a cuestionar en una sociedad desanclada de la realidad, que tiene a disolver estos vínculos en la medida que deslocaliza las acciones. Un hombre desubicado, desarraigado no ya sólo por su desconexión territorial sino también por su tránsito por una ciudad genérica que no pertenece a ningún lugar concreto mientras que a su vez, pertenece a todos.

3. Urgencias transitorias. Lo inmediato, evaluaciones y reacciones

En el paisaje urbano contemporáneo son muchos los espacios residuales que han sido apropiados por grupos sociales que no encuentran lugares de relación. SOLÁ-MORALES (1996) analizó bien este tipo de espacios existentes en la ciudad, poniendo en valor su carácter de

> «contraimagen de la propia ciudad, tanto en el sentido de su crítica como el de su posible alternativa»[4].

Esta actitud, en principio con carácter marginal, ha puesto en valor intersticios urbanos, tanto en el centro como en la periferia, que han adquirido un nuevo sentido en su abandono urbano. La ausencia de jerarquía y normas, la polivalencia e indefinición o la desconexión con la lógica urbana ha sido reinterpretada por grupos de jóvenes, de jubilados, de inmigrantes, etc., que han encontrado en ellos una alternativa ante el silencio irrazonable del mundo.

FIG. 2/ **Zona de descanso en el entorno de E-topia (2013)**

Fuente: Fernando Grávalos.

El carácter efímero de estos espacios conforma un escenario urbano cambiante, frágil y evanescente. Una ciudad que encuentra su definición en su mutabilidad, concebida como

> «una realidad en constante cambio, impredecible y efímera, heterogénea, fragmentada, indiferente y también banal, que necesita ser reproducida ininterrumpidamente por imágenes que documentan su transitoria existencia antes de que ésta se desvanezca» (MOYÁ, 2011: 19).

Se trata de un espacio urbano inaprensible por el ritmo de la contemporaneidad, de un tiempo líquido y fugaz. Un tiempo que empezó a acelerarse con la aparición de la sociedad industrial y que ha ido anulando paulatinamente el espacio. El sistema perceptivo inherente al paisaje urbano está ya definitivamente condicionado por el flujo y la velocidad.

En este sentido, lo inmediato y lo efímero adquieren una consistencia insospechada e irán construyendo una realidad contemporánea panóptica y fraccionada en microrrelatos. Esta visión atomizada de la realidad, introducida inicialmente por la revolución industrial, ha sustituido la visión lógico-lineal incapaz de abarcar la complejidad contemporánea.

[4] SOLÁ-MORALES (1996) relaciona la extrañeza de estos paisajes urbanos con la propia extrañeza del ciudadano, en una vinculación emocional en la que el hombre siente la indefinición de los «terrain vague» como una expresión de su propia inseguridad, pero también de *«una expectativa de lo otro, de lo alternativo, lo utópico, del porvenir»*.

Es precisamente esta coyuntura la que permite elaborar un discurso con lo fragmentado y lo transitorio. Buscar una manera de construir sobre lo existente, un proceso inclusivo, posible y eficaz. Trabajar con los deshechos que la sociedad contemporánea ha producido, encontrar un valor en lo residual, buscar un nuevo punto de vista. Poner en valor estrategias medioambientales, entender el reciclaje como un sistema operativo, aprovechar los recursos, optimizarlos. Es esta incertidumbre la que permite elaborar propuestas experimentales, transitorias y reversibles bajo un proceso alternativo y participativo. Se trata en definitiva de encontrar el *producto mínimo viable*. Bajo la consideración de que lo urgente es lo posible, detectar una posibilidad de intervenir en el espacio de modo ágil y económico en un proceso conocido como *LQC (lighter, quicker, cheaper)*.

4. Estonoesunsolar. Nuevas estrategias para un espacio público no programado

Es en este contexto y fruto de estas reflexiones sobre las oscilaciones del espacio público se enmarca «estonoesunsolar», un programa experimental de uso temporal de solares en desuso inicialmente ensayado en el Casco Histórico de Zaragoza.

Tras una primera puesta en escena con el programa «Los vacíos cotidianos»[5], el programa se creó en 2009 enmarcado en un Plan de Empleo destinado a parados de larga duración con riesgo de exclusión social[6]. Si bien el objetivo principal del programa era la limpieza y vallado de solares, se propusieron una serie de intervenciones temporales en los mismos a través de procesos de participación ciudadana. Desarrollado principalmente en los años 2009 y 2010, y de modo menos decidido en los años posteriores, el programa ha conseguido añadir 50.000 m^2 de espacio público a la ciudad.

La peculiaridad del programa residía en poner atención sobre una serie de solares abandonados, espacios que habían quedado al margen de la ciudad o tenían una presencia residual en su configuración. Estas discontinuidades de la trama urbana[7], fueron identificadas como una oportunidad de dar respuestas al *meanwhile*, una situación no programada. Las desconexiones de esta continuidad urbana eran interpretadas del mismo modo como interrupciones de actividad, y en cierto modo, suponían un cortocircuito del fluir continuo de la presencia ciudadana en el espacio público. Se consideró oportuno aprovechar estas ausencias de ciudad para poder proyectar sobre ellas las voluntades colectivas de la ciudadanía.

FIG. 3/ **Estrategias de comunicación. Uniformes de los trabajadores de estonoesunsolar**

Fuente: Sofía Cortés.

El creciente numero de vacíos urbanos abandonados como restos de una ciudad sin certezas o como ruinas de la explosión especulativa están conformando un nuevo paisaje urbano inesperado. Las intervenciones pretendían mantener el carácter del vacío, preservando estos esponjamientos temporales. En cierto sentido se trata de una reacción a la lógica de la saturación y de la acumulación, de lo que VIRILIO (1997) denomina la «*sociedad sobreexpuesta*».

En alguno de los casos, se trataban de intersticios urbanos de gran dimensión situados en la periferia o simplemente envueltos por el crecimiento de la ciudad, que Solá-Morales (1996) definió como *terrain vagues* y a los que les asociaba tan solo un cierto valor residual al situarse ajenos a los circuitos productivos. Sin

[5] «Los vacíos cotidianos» formaba parte del festival de arte urbano «En la frontera», celebrado en Zaragoza en el año 2006. En él se propuso por primera vez en la ciudad la apertura y utilización temporal de solares, en esta ocasión para intervenciones artísticas. Comisariado por Patrizia Di Monte, participaron autores como N55, P. G. Romero, E. Ruiz-Geli y Martín de Azúa.

[6] El programa «estonoesunsolar» fue promovido por la Junta de Distrito del Casco Histórico de Zaragoza y gestionado por la Sociedad Municipal Zaragoza Vivienda. La autoría intelectual del programa corresponde a Patrizia Di Monte e Ignacio Grávalos.

[7] El primer año del programa (2009) se actuó exclusivamente en el Casco Histórico de Zaragoza. Por tanto se trataban de solares pequeños, que correspondían a pequeñas parcelas que interrumpían la trama compacta del núcleo histórico.

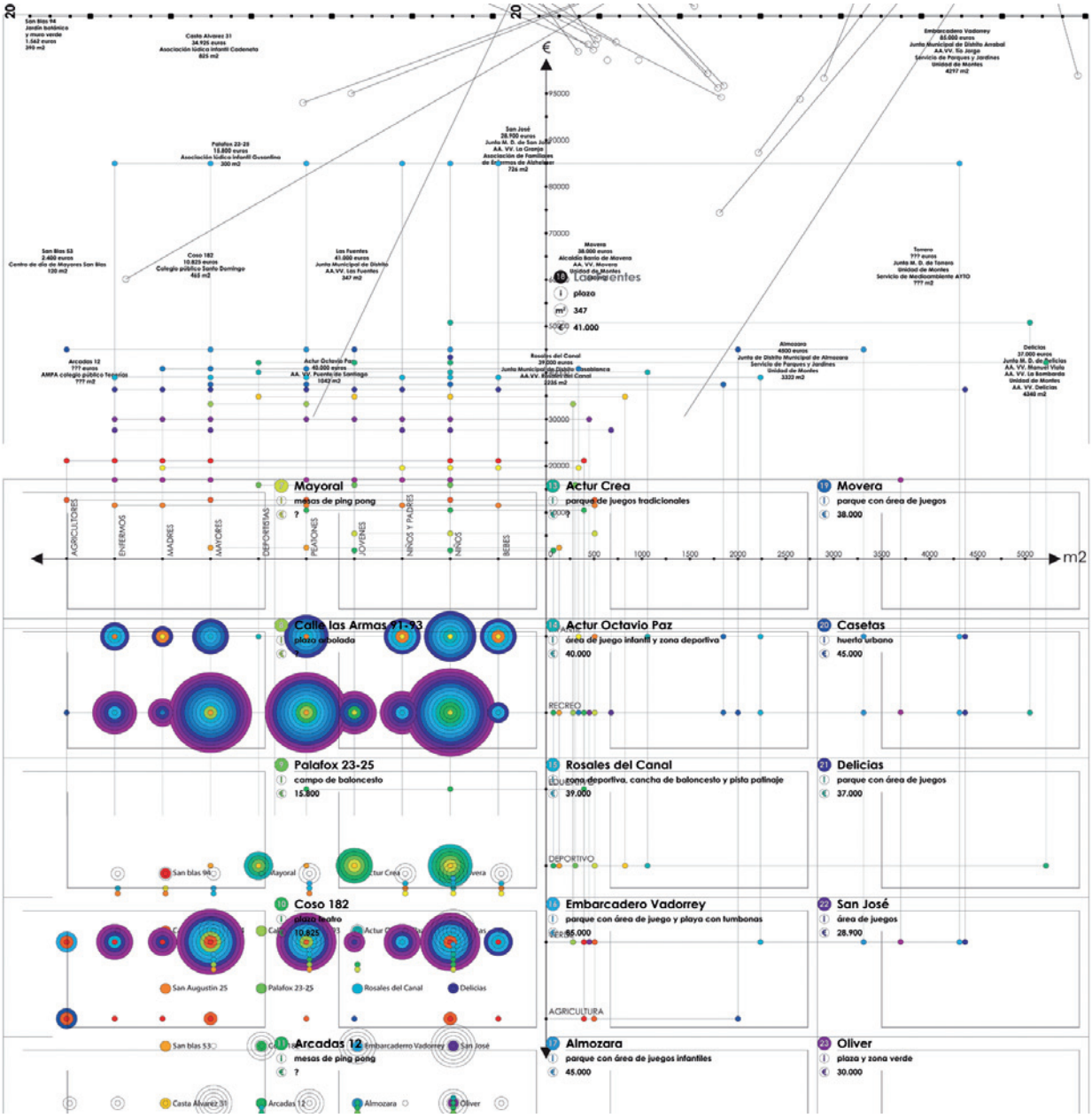


FIG. 4/ **Diagrama de las actuaciones de estonoesunsolar**

Fuente: grávalosdimonte arquitectos.

embargo, detectaba en ellos una potencialidad, una capacidad evocativa, un espacio de encuentro y de expectación.

Si bien la extrañeza de los ciudadanos se produce en un inicio debido a la nueva realidad urbana, matérica, definida, bulliciosa y cinética que les resulta inaprensible, con este fenómeno les sobreviene una segunda extrañeza, y esta vez por la irrupción de un escenario opuesto, el vacío, adimensional, etéreo y silencioso. Se trata de ciudadanos que se sienten

> «extranjeros en nuestra patria, extraños en nuestra ciudad (...) el habitante de la metrópoli siente los espacios no dominados por la

FIG. 5/ **Intervención para el centro de alzheimer en el barrio de San José (2010)**

Fuente: grávalosdimonte arquitectos & Laura Di Virgilio.

FIG. 6/ **Parque en la ribera del río Ebro (2010)**

Fuente: Fernando Grávalos.

FIG. 7/ **Festival internacional de danza en paisajes urbanos «Trayectos» en solar de barrio de la Magdalena**

Fuente: Carlos Espeleta.

> arquitectura como un reflejo de su propia inseguridad…pero también una expectativa de lo otro, de lo alternativo, lo utópico, del porvenir» (SOLÁ-MORALES, 1996: 39)

Los espacios usados transitoriamente se presentan como el ámbito urbano por excelencia. Tanto los espacios públicos (calles, vestíbulos, parques,..) o semipúblicos (cafés, bares, discotecas, centros comerciales,…) constituyen el escenario de una urbanidad consistente en la reunión de extraños, unidos por la ausencia de identificación, a los cuales el espacio urbano les permite una protección basada en el camuflaje o la invisibilidad (DELGADO, 1999).

El programa «estonoesunsolar» trabaja desde el vacío, tanto físico, social, como legislativo. Encuentra en el silencio una significación y en la ausencia una oportunidad. No se basa en el hecho construido, sino que establece un paisaje simbólico sustentado por los procesos sociales. Explora el vacío como posibilidad, como contenedor flexible, mutable y reversible. Por ello, propone un lenguaje sin peso, inclusivo, en el que las trazas de lo existente siguen teniendo una presencia simbólica de todo aquello que allí ha sucedido. Se pretende, por tanto, una arquitectura que preserve el vacío confiando en su capacidad aglutinadora. En este sentido simbólico, la ciudad es interpretada como un paisaje psíquico que en sus vacíos contienen infinitas ciudades posibles (CARERI, 2006). Y en este pasear azaroso el hombre va creando significados, va elaborando complicidades con el lugar y por tanto estableciendo vínculos con el territorio.

El pensamiento de la ciudad del futuro debe estar fundamentado en la concepción de la reutilización de la ciudad actual, que no puede seguir expandiéndose ilimitadamente por el territorio. En palabras de J. M. Ezquiaga, se trataría de *reprogramar* la ciudad existente, utilizar el soporte actual pero bajo una nueva mirada, un nuevo software. Para ello, es necesaria la concepción de un sistema de re-utilización de edificios sin uso y vacíos urbanos que se van consolidando en las ciudades actuales.

5. Procesos de participación ciudadana

El programa propone un espacio público más perceptivo con las necesidades sociales. Una arquitectura superpuesta que permite dar voz a los ciudadanos y por tanto, a implicarse en la toma de decisiones. Se trata de un intento de canalizar la responsabilidad y el compromiso, de valorar al ciudadano como sensor de la realidad.

Las propuestas se desligan de lo estrictamente planificado por un plan que en numerosas ocasiones se ha desvinculado de la realidad, y precisamente tienen en esa espontaneidad una posibilidad mayor de inclusión ciudadana. De igual forma, el carácter temporal permite a las

propuestas la asunción de riesgos y cierto margen de error, en que el fracaso, más allá de sus significaciones negativas, puede ser entendido como una posibilidad de ajuste y reacción.

El programa de estonoesunsolar introduce pautadamente estrategias de acupuntura urbana[8] en el escenario de Zaragoza. LERNER (2003) describe este tipo de intervenciones de regeneración como «*un comienzo, un despertar*». Muchos de los trabajos expuestos en su obra tienen un carácter más lírico que material, aportan una potencialidad más que una realidad en si misma, pero son procesos que acaban de tener una gran repercusión social. En ese sentido, las intervenciones propuestas constituían precisamente eso, un punto de partida, en esos momentos incierto, del que cabría esperar una reacción y una toma de conciencia. En cierto modo así fue y mediante la primera intervención realizada con cierto éxito en uno de los solares se produjo un efecto de contagio a través de los siguientes. Y fue un modo de operar que se detectó como viable y beneficioso para la ciudad, con lo que se amplió al año siguiente al resto de distritos de Zaragoza.

FIG. 8/ **Huerto urbano en barrio de San Pablo (2009)**

Fuente: Daniel Marcos + grávalosdimonte arquitectos.

La primera intervención se realizó en 2009, en un solar del Casco Histórico de Zaragoza. En esa ocasión se recogió la sensibilidad vecinal hacia la incorporación de espacios verdes en el barrio de San Pablo. Se planteó un jardín urbano con una estructura botánica de plantas aromáticas situadas entre plataformas de palets que acogían zonas de reposo. Se trataba de un espacio público ciertamente indefinido, ya que podía funcionar como una plaza, como un taller didáctico para los colegios adyacentes o como un laboratorio de mantenimiento para el centro de mayores. Su uso concreto era tan sólo una excusa con la que poder hilvanar a los diferentes agentes del barrio que ahora tenían una oportunidad más de interaccionar en un espacio común y de establecer una serie de consensos para su uso y mantenimiento.

Así mismo, supuso la aparición de un espacio verde en un entorno edificado. Un espacio verde que seguía suponiendo una interrupción de la trama urbana, pero ya no se trataba de un cortocircuito, sino de una conexión diversa. Era un modo alternativo de pensar en las posibilidades de los numerosos vacíos que salpicaban el barrio a través de un pensamiento colectivo.

En todas las intervenciones se establecieron procesos de participación ciudadana, principalmente articulados por las Juntas de Distrito de cada barrio y la implicación de asociaciones y colectivos que aglutinaban la voluntad colectiva. Todos ellos mantenían una implicación en todo el proceso, desde las solicitudes de usos hasta las funciones posteriores de mantenimiento. En este sentido se pusieron en marcha diversos procesos de intercambio en que diferentes sensibilidades (promotores privados, administraciones públicas, asociaciones vecinales, colectivos, técnicos, etc.) tuvieron que adquirir consensos y compromisos creando una cartografía de relaciones sociales.

El éxito de la primera intervención fue básico para la continuidad del programa. A ese primer jardín urbano les siguió una zona arbolada en un solar y un huerto urbano. Más allá de dar una respuesta a la demanda de crear espacios verdes en el Casco Histórico se atendieron también otras necesidades que abarcaban intervenciones deportivas, como el baloncesto el ping-pong o a la petanca, juegos infantiles, etc. Todos ellos constituían una metáfora de la sociedad contemporánea que produce su espacio y su tiempo según procesos de participación que aspiran a articular y a estructurar la vida social y política.

[8] El concepto de acupuntura urbana ha sido desarrollado por LERNER (2003) y por Marco Casagrande. Lerner realiza una visión antropológica a diferentes escalas de diversas intervenciones que han logrado reactivar ciertas zonas degradadas. Casgrande ensaya sobre lo que llama «ciudades de tercera generación», en la que se realizan planteamientos ecológicos sobre las ruinas de la ciudad industrial.

Fig. 9/ **Espacio multideporte en el barrio del Actur (2010)**

Fuente: Elena Fedeli & Laura Di Virgilio.

Las escalas de las diversas actuaciones han configurado dos tipos de intervenciones. Las primeras, realizadas durante el año 2009 y en el contexto del Casco Histórico de Zaragoza, presentaban una escala pequeña, vinculada al parcelario existente en esa trama urbana. El tiempo y el espacio era el del peatón, dado que se trataba de ámbitos con escaso flujo de vehículos. Ello permitió establecer un vínculo global entre las diferentes intervenciones que pudieron entenderse como configuradoras de una red, y que a través de las pequeñas soluciones locales, aportaban también una respuesta global al barrio. Esta intención de plantear micro-intervenciones que dieran cohesión al barrio fue potenciada por una propuesta gráfica que fuera fácilmente asimilable y con una inmediata capacidad comunicativa. El hecho de numerar, más allá de significar un espacio, le aportaba una dimensión semántica que ponía en relación el conjunto de las intervenciones y su inspiración social.

Una vez extendido el programa al resto de la ciudad en 2010, las intervenciones se realizaron en parcelas de mayor dimensión, con lo cual adquirieron un carácter más paisajístico y marcaron la voluntad de entrar en diálogo con elementos de aspiración urbana. En muchos de ellos, la presencia del tráfico rodado era intensa y por tanto se trabajó con una concepción del espacio y del tiempo más acelerada, con signos urbanos que se adaptaban al orden estructural de la velocidad y con elementos que encontraban su sentido en la fugacidad del instante. Esta visión contemporánea es definida por Virilio (1997) afirmando la circunstancia actual en la que el tiempo prevalece en lo sucesivo sobre el espacio. Sin embargo, en otros casos, como las intervenciones en torno a las riberas de río Ebro, supusieron un intento de ralentizar el tiempo, de valorar el transitar pero también el estar. Un intento, en definitiva, de proponer imágenes ambientales que permitieran ligar el espacio público al territorio.

6. Hacia unos nuevos espacios públicos

Seguramente la rapidez con que se están produciendo estas transformaciones impiden arrojar un diagnóstico sobre estos procesos urbanos. La sociedad ya no es la misma que hace veinte años. Sin embargo, todavía pueden seguir siendo válidas algunas de las ideas que fundamentaron el buen funcionamiento de los espacios públicos en la ciudad tradicional. La seguridad, la polifuncionalidad y la heterogeneidad o el confort serán aspectos que continuarán configurando el sentido del espacio urbano.

El escenario de incertidumbre que arroja la sociedad actual hace imprescindible prestar especial atención al *meanwhile*, a un periodo de incertidumbre entre la actualidad y una esperada reconversión social, política y económica. Pero no es posible desperdiciar este tiempo intermedio en el que una sociedad reflexiva, pero también activa, está preparada y concienciada para abordar procesos participativos inclusivos para dar respuesta a sus necesidades. Políticamente se espera que estos procesos atenúen la distancia abismal que se ha abierto entre el ciudadano y sus representantes, bajo un sistema cooperativo en que el ciudadano deje de ser un mero espectador y pase a formar parte de los órganos decisorios de su ciudad. En este sentido, es básico el establecimiento de canales que faciliten esta interacción y es allí donde la tecnología puede recuperar su protagonismo como articuladora y generadora de voluntades.

El refuerzo del sentido de lo común, y por tanto del espacio público, es básico para construir una sociedad cohesionada. Por una parte se pretende incorporar de modo más decidido lo diverso y lo heterogéneo que siempre ha caracterizado la vida urbana. Y para ello, es preciso contrarrestar los esfuerzos dirigidos tanto por la industria del ocio privado como por los planteamientos de un urbanismo cerrado por definir una sociedad homogénea y controlada. Para ello se deberá redefinir el sentido del espacio público, analizarlo y evaluarlo. ¿Qué

hace que un ciudadano desee estar en un espacio público? ¿Qué le motiva a no hacerlo? Resulta imprescindible dotar a la ciudad de mecanismos que analicen y chequeen el funcionamiento de estos espacios. Algunos de los aspectos los hemos señalado ya, pero seguramente la sociedad contemporánea irá añadiendo requisitos. La ciudad debe tener poder de reacción y seguramente los instrumentos urbanísticos vigentes no permiten la rapidez de maniobra necesaria.

En este sentido, el espacio público deberá incorporar sistemas de interacción que lo vinculen con el ciberespacio, de modo que se pueda gestionar de modo más eficaz su uso. Este sistema deberá ser lo suficientemente flexible como para poder incorporar a la ciudadanía de un modo inclusivo, evitando la creación de desigualdades tecnológicas. Combatir la sombra de la posible polarización social que puede provocar la articulación de una sociedad en función de la tecnología es uno de asuntos pendientes del espacio público. Existen múltiples y extensas zonas urbanas, así como grandes bolsas de población no preparadas para realizar una interacción digital. Esta será, sin duda, uno de los grandes retos democráticos que debe abordar la sociedad contemporánea.

Fig. 10/ **Foro *outworking* de los semilleros de Zaragoza Activa en barrio del Rabal (2013)**

Fuente: Zaragoza Activa.

Cuestiones sobre la identidad, la diversidad, la tecnología o el progreso han sido formuladas como conceptos inherentes que tienen la capacidad de cohesionar, o en su defecto disgregar, a la sociedad. Pero todos ellos precisan un marco físico, un espacio público que permita la interacción y que sólo la ciudad lo puede ofrecer.

8. Bibliografía

Careri, F. (2006): *Walkscapes. Camminare come pratica estetica*, Einaudi, Torino.

Castells, M. (1998): «The Informational City Is a Dual City: Can It Be Reserved?», en: *High Technology and low income communitie: 25-42*, MIT Press, Cambridge.

Delgado, M. (1999): *El animal público. Hacia una antropología de los espacios humanos*, Anagrama, Barcelona.

Gubern, R. (1986): *El simio informatizado*, Fundesco, Madrid.

Innerarity, D. (2006): *El nuevo espacio público*, Espasa, Madrid.

Jacobs, J. (1961): *Muerte y vida de las grandes ciudades.* Capitán Swing, Salamanca, 2011.

Lerner, J. (2003): *Acupuntura urbana*, Record, Río de Janeiro – Sao Paulo.

Lipovetsky, G. (1983): *La Era Del Vacío*, Anagrama, Barcelona, 2002.

McLuhan, M. (1964): *Comprender los medios de comunicación: las extensiones del ser humano*, Paidós, Barcelona, 2007.

Muñoz, F. (2008): *Urbanalización. Paisajes comunes, lugares globales*, Gustavo Gili, Barcelona, 2010.

Mitchell, W. J. (1999): *E-topía*, Gustavo Gili, Barcelona, 2001.

Moyá, A. M. (2011): *La percepción del paisaje urbano*, Biblioteca Nueva, Madrid.

Senet, R. (1997): *El declive del hombre público*, Anagrama, Barcelona, 2011.

Signorelli, A. (1996): *Antropología urbana*, Anthropos, Barcelona, 1999.

Simmel, G. (1911): «Las grandes urbes en la vida del espíritu», en: *El Individuo y la libertad*, Península, Barcelona, 1986.

Solá-Morales, I. (1996): «Terrain vague», en *Quaderns 212,* 34-43, COAC, Barcelona.

Virilio, P. (1995): *La velocidad de liberación*, Ediciones Manantial, Buenos Aires, 1997.

— (1997): *El cibermundo, la política de lo peor*, Cátedra, Madrid, 2005.

Wirth, L. (1938): «El urbanismo como forma de vida» en Mercedes Fernández-Martorell (ed.), *Leer la ciudad: 29-54,* Icaria, Barcelona, 1988.

Abstracts

Integrated Urban Regeneration in 2014: anything new under the sun and so what for Spain?

Michael Parkinson

Abstract: In 2014 policy makers in many countries face the question of how best to deliver integrated urban regeneration in a period of economic and financial austerity. But there is nothing new under the sun. This question has been asked many times in many countries during the past two decades. But it is particularly important now at European level since the European Commission proposals for the programming period 2014-20 underline that it intends to make a greater effort to promote the urban agenda in future. However, the success of European policies and funds and whether they add value will depend on how they are used in practice in member states. This article explores the prospects for success. It asks what do we know about the challenges of delivering integrated urban regeneration? What has been the experience of different countries? What are the key messages from the past that should guide policy makers in the future? This article attempts to provide some answers to these five questions: What is integrated urban regeneration? What works in delivering it? What are the key policy messages for the future? What are the implications for the European Commission? What are the implications for Spain?

Keywords: Integrated Urban Regeneration. European Union, Spain.

Urban Rehabilitation, Regeneration and Renewal Act 2013 (8/2013, Of 26 June)

Ángela de la Cruz

Abstract: The article consists of a general analysis of the reforms addressed by the Urban Rehabilitation, Regeneration and Renewal Act 2013 (8/2013, of 26 June) affecting land and housing policy as developed in practice in Spain over the last few decades. After a preliminary diagnosis in the introduction, the article discusses the objectives sought by the Act and its main content, much of which is then explored in more detail in the various papers that make up this thematic edition of the journal Ciudad y Territorio Estudios Territoriales.

Keywords: Urban Rehabilitation. Urban Regeneration. Urban Renovation. Act 8/2013.

Type of Interventions and its Legal Regulation

José Manuel Merelo

Abstract: The regulation of interventions in an urban environment is established at State level, subsequent to the Act 8/2013, June 26th, related to Urban Rehabilitation, Regeneration and Renovation, in that mentioned law and in the Land Act (Royal Decree 2/2008) that was modified by the above mentioned law. Therefore it is essential to link the different types of interventions foreseen in both laws to establish their connections, as they are not fully coincident. This essay approaches the legal regulation of interventions in urban environment foreseen in Act 8/2013 (liable persons, planning, management, ways of execution and ways of collaboration) which establishes a common regulation applicable to the different types of interventions. So, once the connections between the interventions regulated in the Act 8/2013 and the Land Act have been established (urban transformations and buildings interventions foreseen in the Land Act) afterwards the paper analyses the urban tasks regulated in the mentioned Land Act, with special attention to adjustment or ways of compliance to such interventions in the urban environment.

Keywords: Urban Rehabilitation. Urban Regeneration. Urban Renovation. Act 8/2013.

State Regulation on the Duty to Preserve Buildings

Felipe Iglesias

Abstract: The paper analyses the current legal regime regarding the duty to preserve the buildings foreseen in the State planning regulations. Three types of preservation are defined and their regimes and limits are analyzed, with special attention to the regime applicable to listed buildings. In order to properly understand the duty of preservation, it is essential to understand the social function that defines the content of the property right and substantiate the owner's legal duty to preserve the buildings and the obligation to face the financial burdens that may arise from this duty.

Keywords: Duty to Preserve Buildings . Protected Buildings. Social Function. Property Rights.

The Assessment of Buildings Report in the Act 8/2013

Ángel Menéndez

Abstract: The Act 8/2013 on urban renewal encloses the regulation of the Assessment of Buildings Report, which integrates the contents of the Technical Building inspection and the Energy Efficiency Certificate. This certificate is regulated in the European directives as an instrument for consumer protection and, in particular, purchasers and users of housing. As its content is now integrated in the new report, the certification becomes linked to the duty to preserve buildings by the owners. This paper explains the legal regulation of the new report and outlines, the need to review previously, the basic regulation of the Energy Efficiency Certificate.

Keywords: Assessment of Buildings Report. Energy Efficiency. Act 8/2103.

Thoughts on Physical Aspects of the New Act

Luis Moya

Abstract: The new Act is much needed, as its objective is to act on Spain's existing housing stock, as occurs in the rest of Europe. The text aims to show why the Act needs to be extended by addressing details of the measures in respect of physical urban and architectural planning. Therefore, a distinction is made between interventions in terms of how long they take to execute, i.e. actions or processes, and in terms of their purpose, i.e. building or public space. It would seem to be inevitable for the Act to pay more attention to dealing with the existing stock, taking into account that addressing this issue constitutes its specific remit. In short, we must seek within the framework of the Act the cooperation between the public sector and the majority private property-building sector that is essential, without prioritising the latter's short-term interests with arguments of economic effectiveness. On the contrary, given that this is about urban areas, it is argued that priority should rather be given to people's comfort and the beauty of the whole.

Keywords: Urban Rehabilitation. Urban Regeneration. Urban Renovation. Act 8/2013.

Planners in Transition? The Anthropological Approach to Urban Improvement and its Effects on Urban Design

María Castrillo

Abstract: This article discusses the urban improvement, which is described in terms of a characteristic anthropological approach which differentiates it from urban regeneration and from "participative urbanism". The text focuses on the influences of this anthropological approach on urban design. Three recent French cases are studied: three methodization of anthropological-approach for urban design applied to the physical transformation of very different urban areas. The analysis methodology developed by this research is qualitative, it's mainly based on the confrontation of interviews with planners who have designed and carried out each of the three methodizations. The results are, a series of tasks (translation, DIY process and institutional pedagogy) characterize the urban improvement like an explicit mediation between citizens and public authorities.

Keywords: Urban Improvement. Anthropological Approach. Urban Regeneration. Participative Planning.

Rehabilitation in Spain: a Business Vision. Could Rehabilitation Represent an Opportunity for the Spanish Economy?

Valentín Alfaya

Abstract: Over 1.6 million direct jobs have been lost in the Spanish construction sector since the financial crisis began, with the impact being felt particularly in the building of new properties. Current trends suggest no short-term recovery in this area, at least under the current business model. In this article the author explores an alternative for the future of the building sector in Spain; a new sector focusing on improving habitability and the energy performance of the existing housing stock, capable of complementing the traditional model based on extensive urban development and the building of new homes. To develop this proposal, the article reviews the current situation in the sector, shows how the current model is not sustainable, and outlines the form that a new building sector could take and the obstacles that must be overcome. Finally, the author proposes a number of solutions to get this sector moving again in Spain, based on three approaches: financing, owner involvement, and the new legal and institutional framework established by the Urban Rehabilitation, Regeneration and Renewal Act 2013 (8/2013).

Keywords: Urban Rehabilitation. Construction Sector. Act 8/2103.

New Local Urban Regeneration Initiatives Under the New Act 8/2013

Juan Rubio

Abstract: During the past years, the city of Zaragoza has been the scenario of the implementation of some innovative formulas of management promoting private residential refurbishment, under municipal policies legislated since1989. From this experience, based on social and economic hypotheses that have changed substantially, a global analysis is done from the local situation concluding the need of focusing on the existent city, but not only on its central part and historical centre for its regeneration but on other areas, making a new approach of the situation.
The new legal frame in this matter has a positive value but it also gives alerts about important absences like the still unresolved financial model of the actions to be promoted. It can be counterproductive to try to stimulate the demand of this activity, so important for several reasons at present stage in Spain, if the management and financing mechanisms aren't well resolved.

Keywords: Urban Rehabilitation. Act 8/2013. Management Models.

Reschedule the City: Urban and Social Issues Around the Program

Ignacio Grávalos & Patrizia di Monte

Abstract: The contemporary city is experiencing a new review of the public space. The different transitions between public and private spheres have conditioned in a variable way common spaces intended for citizens. In recent decades, we have witnessed two phenomena that have forced a new thinking about urban spaces. On one hand, the public space is becoming less public, under the shadow of inbred and impervious residential areas and private facilities that more effectively channel the citizen flow between the promises of consumption. On the other hand, the emergence of a digital space in the network, this is changing the modes of social relationships in a networked virtual space. In both phenomena, the idea of the loss of collective identity lies beneath, along with the absence of conflict in an uncertain horizon.
In this context, the experimental program "estonoesunsolar" arises, aimed to temporary intervention of unused plots, and that has led to the incorporation of new public and unforeseen spaces to the city. The text analyzes the urban strategies developed during this process, with the aim of shaping an inclusive city, ensuring citizen participation processes.

Keywords: Urban regeneration. Estonoesunsolar. Citizen engagement. Reuse.

2014. Mercado de vivienda: entre el final de la recesión y una débil recuperación

Julio Rodríguez López

Doctor en CC. Económicas. Vocal del Consejo Superior de Estadística del INE.

«La llegada a Londres de ricos inversores en propiedades inmobiliarias ha alimentado un crecimiento anual del 10% en los precios de las viviendas, pero la nueva investigación relativa al efecto "puerto a salvo" sugiere que el fenómeno citado actúa de forma independiente dentro de pequeñas zonas de la "city" y en un determinado intervalo de niveles de ingresos... La propiedad en el centro de Londres actúa como una reserva monetaria».

J. Pickford & K. Allen (2014): «Prime London property rises with world's political turmoil», *The Financial Times,* 13 de enero.

1. Introducción

En el segundo semestre de 2013 la actividad productiva se recuperó a nivel mundial y con menos fuerza en la eurozona, aunque la expansión de los países emergentes fue inferior a las previsiones. En el caso de la economía española, la actividad productiva dejó de retroceder en dicho periodo de tiempo, registrándose en el mismo un ligero aumento del PIB. El mercado de vivienda volvió a presentar en España en 2013 descensos significativos de las ventas de viviendas y nuevos descensos de precios, bastante más moderados al final del año que en el primer semestre. La importante presencia de inversores extranjeros y el que el descenso de las hipotecas superase a la caída de las ventas de viviendas fueron aspectos destacados de dicho mercado en 2013, junto al intenso descenso de las viviendas iniciadas.

En los apartados primero y segundo de este trabajo se resume la coyuntura económica mundial y de España, respectivamente. En los tres apartados siguientes se analiza la evolución del mercado de vivienda en España en 2013, desde la perspectiva de los precios, demanda y nueva oferta. Por último, en el sexto apartado se comentan los rasgos básicos de la política estatal de vivienda en 2014.

2. Economía mundial. Recuperación moderada pero persistente

En 2013 la economía mundial redujo el ritmo de crecimiento (3,3%) respecto del año precedente (3,8%). Dicha evolución fue consecuencia de la debilidad prolongada de los países avanzados y del relativo «bache» sufrido por las economías emergentes. En los países avanzados, incluso en los casos en los que el crecimiento está siendo mayor, este último resulta débil, muy por debajo del alcanzado en etapas similares de los ciclos precedentes.

En 2013 se produjeron algunas circunstancias que no contribuyeron a impulsar el crecimiento. Entre las mismas destacan, en primer lugar, las adversas reacciones que produjo en los mercados el anuncio de que la Reserva Fede-

ral iba a reducir significativamente las inyecciones de liquidez realizadas mediante las compras de deuda pública. Dicha reacción obligó a mantener una intensidad equivalente en los estímulos monetarios en cuestión.

En segundo lugar, en algunos países emergentes se produjeron cambios coyunturales significativos, que acentuaron la tensión en los mercados. En tercer lugar, en Estados Unidos se planteó el problema del tope impuesto por el poder legislativo a las emisiones de deuda pública federal, circunstancia que provocó serias incertidumbres dentro y fuera de dicho país (OCDE, 2013).

En el caso de la Eurozona el avance producido en el camino hacia la Unión Bancaria Europea se frenó con la negativa alemana, materializada en la «cumbre» de diciembre de 2013, a que se crease en un plazo razonable un mecanismo único de resolución bancaria. Dicho mecanismo habría de dotarse de los recursos necesarios para acompañar las actuaciones del supervisor único fijado para las entidades de crédito de mayor dimensión, el Banco Central Europeo (BCE). No se ha avanzado en la Eurozona en cuanto a mutualización de la deuda se refiere en 2013.

El camino seguido por la Eurozona es el del ajuste fiscal, unido a la devaluación competitiva en los países de la periferia, como forma de lograr la competitividad necesaria para la recuperación. La Eurozona, con todos los problemas pendientes, puede suponer un riesgo para la estabilidad financiera a nivel mundial (Munchau, 2013). El simple ajuste salarial no puede lograr a la vez la competitividad y el crecimiento preciso para rebajar el peso de la deuda pública respecto del PIB.

A pesar de los problemas fiscales que periódicamente plantea en Estados Unidos la negociación del tope a las emisiones de deuda pública federal, la economía de dicho país ha crecido en 2012-2013 ampliamente por encima de la de la Eurozona, casi dos puntos y medio de media anual (Fig. 1). La previsión para 2014 es que persistirá dicha diferencia favorable a Estados Unidos, pero que se suavizará el diferencial en cuestión.

El esfuerzo de ajuste fiscal realizado en Estados Unidos ha sido inferior al efectuado en la Eurozona, especialmente en el caso del ajuste impuesto a los países periféricos deficitarios. La política de «alivio cuantitativo», de inyección de liquidez a la economía, ha resultado bastante más agresiva en el caso de la Reserva Federal de Estados Unidos respecto de la desarrollada en el mismo sentido por el BCE, circunstancia que ha afectado a la baja al ritmo de crecimiento de la economía de la Eurozona.

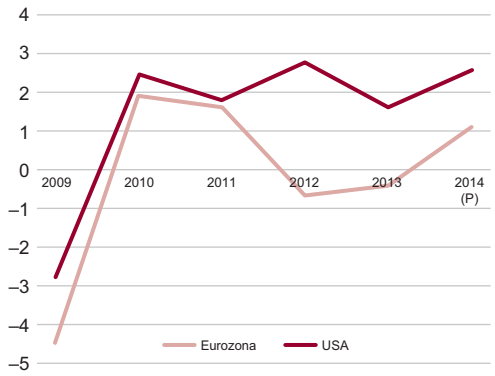


Fig. 1/ **PIB. Tasas reales de crecimiento, Estados Unidos y Eurozona, 2009-2014 (previsión)**

Fuente: Comisión UE.

En lo relativo a la aportación de liquidez a la economía por parte de los bancos centrales, el caso de mayor activismo es el de Japón. El Banco central de dicho país, el Banco de Japón, va a adquirir 129 billones de euros de deuda pública japonesa entre 2012 y 2014, con lo que la base monetaria de dicha economía se habrá así duplicado. En general, la citada aportación de liquidez se está dejando sentir a nivel mundial en los fuertes aumentos registrados por los precios de los activos, en especial en las acciones cotizadas en Bolsa. También han reaparecido notables aumentos de los precios de las viviendas en algunos países, entre los que destaca el Reino Unido.

Las políticas de estimulo monetario citadas, junto a unos tipos de interés muy reducidos, inferiores al ritmo de crecimiento de la economía, plantean serias dudas en cuanto a que el levantamiento de las mismas pueda resultar posible sin ocasionar serias tensiones en los mercados de capitales. Las ventas de deuda que conllevaría el final de dicha política pueden ocasionar serios quebrantos en el balance de los bancos centrales.

En 2014 (BCE, 2013) se reforzará el modesto crecimiento apuntado en la Eurozona en el segundo semestre de 2013. Dicho ejercicio terminó con una tasa de desempleo elevada en la Eurozona (12,1% de los activos en noviembre de 2013) y con una casi estabilidad de precios, como lo indica la previsión de aumento del 0,8% de los precios de consumo para 2013.

FIG. 2/ **Eurozona. Previsiones del BCE Tasas medias de crecimiento interanual (*) Precios constantes. Porcentajes**

Magnitudes	2013	2014(*)	2015(*)
Índice precios de consumo armonizado	**1,4**	**1,1**	**1,3**
PIB real	**–0,4**	**1,1**	**1,5**
Consumo de los hogares	–0,6	0,7	1,2
Consumo público	0,1	0,3	0,4
Formación bruta de capital fijo	–3,0	1,6	2,8
Exportaciones	1,1	3,7	4,8
Importaciones	–0,1	3,5	4,7
Empleo	–0,8	0,2	0,4
Tasa de desempleo	12,1	12,0	11,8
Saldo AA. Publicas (%PIB)	–3,2	-2,6	-2,4
Deuda Publica/PIB	93,2	93,6	93,1
Saldo B. Pagos c. corriente (%PIB)	2,0	2,2	2,6

(*) Previsiones.

Fuente: BCE, *Boletín Mensual,* diciembre 2013.

Lo trascendente de las previsiones para 2014 es que el mayor crecimiento anticipado (1,1% en 2014 y 1,3% en 2015) se apoyará en la recuperación de la demanda interna, en la que la inversión en capital productivo empresarial puede ser el componente más dinámico del gasto interno. Los bajos tipos de interés, la menor intensidad de las restricciones crediticias, la necesidad de modernizar las empresas y las previsiones de un mayor dinamismo general de la economía serán factores que impulsaran el gasto de inversión (FIG. 2).

Los más altos precios de las viviendas y las compras especulativas pueden ayudar a los mercados de vivienda. Sin embargo, la debilidad de la renta disponible de los hogares y las expectativas de nuevos descensos de precios en algunos países actuaran en contra de la recuperación de dichos mercados. El empleo crecerá muy lentamente, por lo que la tasa media de desempleo de la Eurozona estará en torno al 12% de los activos en 2014. Durante este año persistirá en dicha área económica el contexto de precios estables o con muy ligero aumento (1,1% es la previsión de aumento medio de los precios de consumo) de los últimos años.

La aportación neta al crecimiento de las exportaciones será muy moderada en 2014-2015, puesto que las importaciones tendrán un aumento significativo, reflejo de la mayor pulsación de la demanda interna. El superávit de balanza de pagos corriente (2,6% del PIB en 2014) crecerá respecto del correspondiente a 2013, lo que también refleja la debilidad de la demanda interna, en espacial en los países periféricos. El déficit público de la Eurozona se reducirá hasta el 2,6% del PIB, mientras que la proporción de la deuda pública respecto del PIB crecerá levemente, hasta el 93,6% del PIB.

Se considera que, de cumplirse las previsiones citadas, la Eurozona no alcanzará el nivel de PIB obtenido al inicio de la crisis hasta el último trimestre de 2015. De persistir el contexto de débil crecimiento y de niveles del PIB y del empleo lejanos de su nivel potencial, podría hablarse de una situación de «estancamiento secular» (SUMMERS, 2014). Dicha situación de estancamiento puede producirse inclusive en un marco de intensas elevaciones de los precios de los activos y de las propiedades y de nuevos deterioros en los criterios de concesión de nuevos préstamos, al estilo de lo sucedido en 2005-2007.

La actuación exclusiva por el lado de la oferta en la política económica solo produce resultados en un clima de demanda suficiente. En ausencia de cierto nivel de demanda las políticas de oferta solo tienen a corto plazo efectos deflacionistas sobre la economía. Las políticas de estimulo monetario, desarrolladas con tanto empeño en los últimos años, no pueden controlarse solo por la vía de la regulación, con lo

que es posible provoquen burbujas especulativas en algunos mercados de activos y de productos, así como aumentos del apalancamiento de empresas y de hogares.

La política económica debe de conseguir un nivel de demanda suficiente como para permitir un crecimiento razonable del PIB y del empleo, a la vez que se mantiene la estabilidad financiera (SUMMERS, *op. cit.* y WOLF, 2013). Se debe de procurar, asimismo, que los impulsos de la demanda no se trasladen a mayores déficits externos, lo que implica la conveniencia de atender a la competitividad de la base productiva.

3. Economía española. Se recupera la actividad, persiste la crisis

La actividad productiva de la economía española se recuperó ligeramente en el segundo semestre de 2013, poniendo fin así a nueve trimestres consecutivos de retroceso del PIB. Desde el inicio de la crisis en el verano de 2007 el perfil seguido por la economía española no ha sido homogéneo (FIG. 3). Los retrocesos del PIB y del empleo fueron especialmente intensos en 2009-2010. La recuperación de 2011 resultó ser de corta duración, y volvió a retroceder la actividad en 2012-2013.

La primera recesión posterior a 2007 se debió al pánico generado por la crisis, que produjo una intensa restricción crediticia con carácter generalizado a nivel mundial. La posterior recesión de 2012-2013 fue provocada por las políticas estabilizadoras y de ajuste fiscal derivadas de la crisis de la deuda. El perfil de austeridad dominó la política seguida por el Eurogrupo, austeridad que se impuso en especial a los países periféricos más afectados por el déficit exterior (Irlanda, Portugal, Grecia, Italia y España).

El PIB de la economía española del tercer trimestre de 2013 se situó un 7,4% por debajo del correspondiente al primer trimestre de 2008. El PIB del tercer trimestre de 2013 estuvo un 17% por debajo del nivel que habría alcanzado dicha magnitud de haberse seguido una tendencia de crecimiento del 2% anual. Dicha tendencia es inferior a la registrada por la economía española en los 15 años previos a 2008. Lo que la economía española ha dejado de obtener entre 2008 y 2013 equivale al 57% del PIB de 2013.

Existe un claro contraste entre la caída citada del PIB y la correspondiente al empleo, puesto que este último descendió más que la actividad. Entre el primer trimestre de 2008 y el tercer trimestre de 2013 la caída relativa del empleo fue del 17,5%, correspondiente a 3,6 millones de puestos de trabajo. Por sectores básicos de actividad, el descenso relativo ha sido sobre todo acusado en el sector de la construcción, donde dicha disminución del empleo ha alcanzado el 62%, seguido por el sector industrial, con un 34,2% de retroceso sufrido.

El fuerte descenso de la demanda interna fue el principal responsable directo de la caída de la actividad de la economía española entre 2008 y 2013. Por el contrario, entre 2011 y 2013 el sector exterior (exportaciones menos

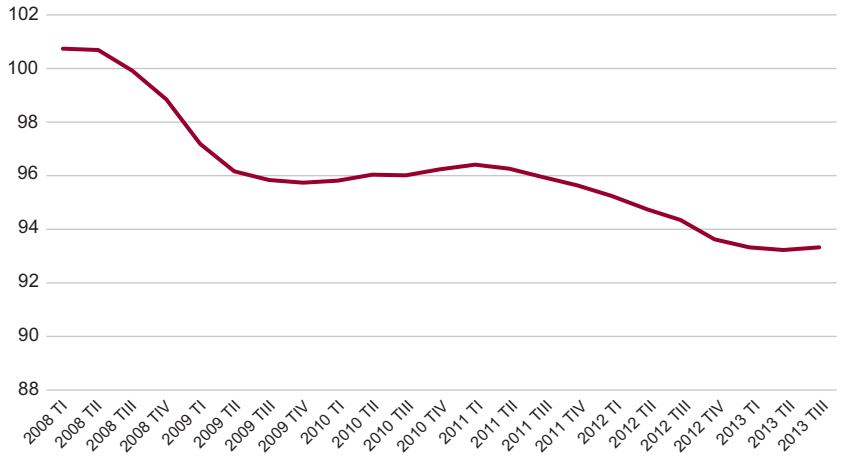


FIG. 3/ **España. PIB pm, precios constantes. Serie trimestral, 2008-2013**

Fuente: INE.

importaciones) ha efectuado una aportación neta significativa al crecimiento de la economía española, superior al 2% en cada uno de los tres ejercicios citados (Fig. 4). El peso de las exportaciones en el PIB ha ascendido desde el 26,4% en 2008 hasta el 34,2% previsto para 2013.

La inversión en capital fijo ha sido el componente de la demanda interna con una evolución más negativa en la etapa de recesión, destacando en especial el importante papel desempeñado por la inversión en construcción. Dicha evolución contrastó vivamente con el perfil seguido por este segmento de la inversión en el periodo 1997-2007. El consumo privado está afectado por las políticas de reforma económicas desarrolladas a partir de 2010. Dentro de estas últimas destaca sobre todo la reforma laboral, que ha contribuido a moderar de forma sensible el comportamiento de los salarios.

Si a lo anterior se une el descenso sufrido por las prestaciones sociales y el que puede producirse en las pensiones en términos reales, resulta evidente que la renta disponible de los hogares puede descender no solo en 2013 sino durante algún año más. Dicha evolución no facilita, pues, un mayor dinamismo del consumo ni tampoco impulsa la compra de viviendas a los hogares de nueva creación, que están acudiendo más al alquiler. La política de «devaluación competitiva» seguida en España y recomendada sobre todo desde el Eurogrupo, puede contribuir algo a mejorar la competitividad de la producción nacional frente a la del resto del mundo, pero las consecuencias deflacionistas de la misma son evidentes.

Además, en 2013 el euro, situado en una cotización media de 1,37 dólares por euro en diciembre de dicho año, se revalorizó en un 3,1% en dicho mes respecto de diciembre de 2012. Las revalorizaciones del euro, que es una moneda fuerte a nivel mundial, han compensado sobradamente las mínimas ganancias de competitividad derivadas de la devaluación salarial mencionada.

Al llegar la crisis en 2007 en la economía española había un amplio superávit del sector público, frente a un más que elevado déficit exterior. El auge inmobiliario no solo había impulsado la demanda interna, sino que había expulsado actividades productivas, situándose dicho déficit exterior en un nivel próximo al 10% del PIB (Fig. 5). El superávit del sector público era sobradamente compensado por el amplio déficit de los hogares y de las empresas, déficits permitidos por el intenso proceso de apalancamiento de dicho sectores.

En 2013 la situación ha cambiado de forma sustancial, pues el elevado déficit público persistente y el superávit frente al resto del mundo que se ha producido en este ejercicio implican que hogares y empresas, en especial las entidades de crédito, están desapalancando (reducción del endeudamiento) a fuerte ritmo, lo que frena sin duda el aumento de la demanda interna de la economía.

En 2013 el déficit publico se ha reducido de forma moderada en España (6,5%) respecto del correspondiente a 2012 (6,8% del PIB), previéndose que esta tendencia a la baja persista en 2014. El cambio en la formula de indi-

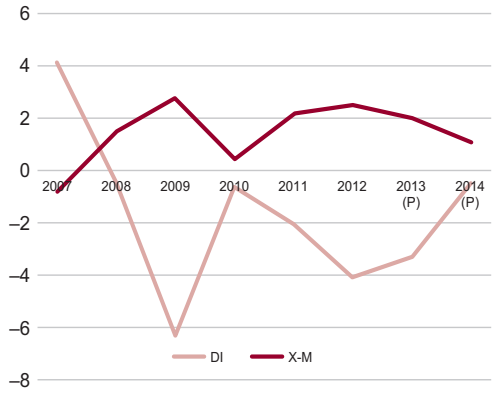


Fig. 4/ **Economia española. Demanda interna (tasas de variación anual) y aportación neta al crecimiento del sector exterior**

Fuente: INE.

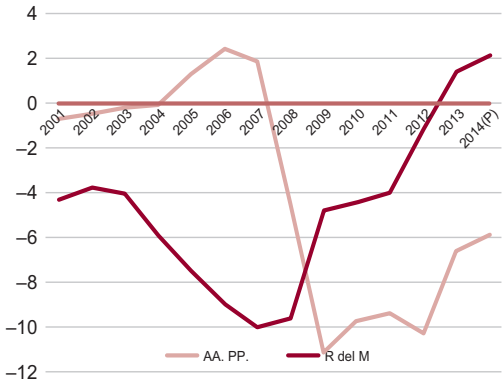


Fig. 5/ **España. Sector Exterior y Administraciones Publicas. Saldos netos (% del PIB), 2007-2014 (previsión)**

Fuente: INE y Comisión Europea.

ciación de las pensiones y el descenso previsto en las prestaciones por desempleo pueden contribuir a acentuar mas desde 2014 el descenso del déficit público. En el aumento del déficit en los últimos años ha resultado relevante la caída sufrida por la recaudación tributaria, asociada con los descensos de la actividad y del empleo de la economía española posteriores a 2007. También jugaron un papel negativo las limitaciones de un sistema fiscal a todas luces precisado de reformas, que deben de facilitar un mejor conocimiento de las bases imponibles para fortalecer la base fiscal de la economía española.

Los amplios déficits sufridos y el más que bajo aumento del PIB nominal explican que la deuda pública haya seguido subiendo en 2012-13 y que en 2014 se vaya a aproximar al 100% del PIB (Fig. 6). La reducción de los tipos de interés a pagar por la deuda española favorecerá el ajuste fiscal. Está previsto que todas las emisiones de deuda pública española en 2014 asciendan a 242.000 millones de euros.

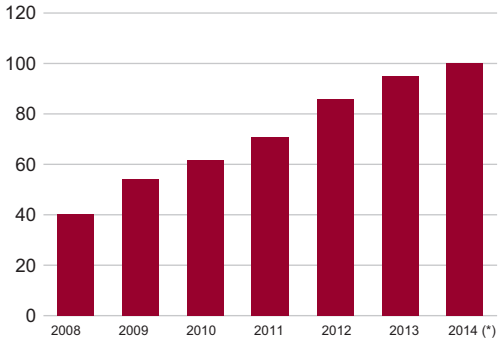


Fig. 6/ **España. Deuda Pública/PIB (%). Serie anual, 2008-2014**

Fuente: FMI y Comisión Europea.

España necesita, pues, crecer para normalizar su elevado desempleo, pero está obligada a cumplir las condiciones del Pacto Fiscal Europeo, que obliga a reducir en 20 años el peso de la deuda pública al 60%. Esto puede suponer una reducción anual de dicha deuda en unos 20.000 millones de euros, lo que sin duda supone una pesada carga para la consecución de dicho mayor ritmo de crecimiento (A. Calleja, 2013).

En 2014 todo indica que la economía española puede, pues, volver a registrar una tasa positiva de crecimiento, que podría situarse en el entorno del 0,5%. Dicho crecimiento se apoyaría sobre todo en las exportaciones y en una evolución bastante menos negativa de la demanda interna. El empleo registraría tasas positivas de variación, aunque todo indica que serán muy moderadas.

El descenso del desempleo será bastante más acusado que la creación de empleos, pues habrá retrocesos de la población activa derivados del saldo negativo de los movimientos migratorios, del descenso de la población y del posible desanimo para buscar empleo. Se ha apreciado en el segundo semestre de 2013 es una evolución bastante más favorable para el empleo temporal que para el resto de contratos.

En 2013 la afiliación a la Seguridad Social descendió en un –0,52% (–85.041 afiliados, diciembre/diciembre, cifras medias mensuales), cuyo total ascendió a 16,4 millones en diciembre de 2013. Por actividades destacaron los descensos de construcción (–7,2%), Régimen Agrario (–3,4%), industria manufacturera (–2,2%), y Comercio (–0,7%, sobre un total de 2,9 millones de afiliados en esta actividad, la de mayor peso en el total). En 2013 hubo aumentos significativos en actividades inmobiliarias (4,8%), Educación (4,8%) y Hostelería (2%).

Los precios de consumo aumentaron en España en 2013 en un 0,2%, previéndose una variación del 0,9% en 2014 (diciembre/diciembre).Esta evolución es sensiblemente más moderada que la del periodo 2011-2012, en el que la variación anual media fue del 2,6%. Como se ha indicado, la previsión de superávit de balanza de pagos por cuenta corriente es del 1,3% para 2013, pudiendo situarse dicha magnitud por encima del 2% en 2014.

El posible fin de la recesión y el paso a una situación de aumento moderado del empleo no deben de dejar de lado el elevado desempleo existente (25,9%), la intensidad del número de empleos destruidos, la reducción del alcance de numerosas prestaciones sociales y la desaparición de un amplio número de empresas durante prolongada etapa de crisis. Decididamente, la economía española y la política económica tienen una amplia tarea por delante.

4. Mercado de vivienda (I). Los precios de las viviendas

La fase de auge de los mercados de vivienda que terminó en 2007 fue más prolongada e intensa que los precedentes. En el promedio de la Eurozona se ha estimado que la duración

media de dicha fase de auge fue de 33 trimestres y que la desviación media al alza de los precios de la vivienda sobre la tendencia a largo plazo fue de un 39%.

Dentro de la Eurozona nueve estados miembros presentaron rasgos de «burbuja» en la fase alcista del ciclo, aunque la intensidad no fue la misma. El grupo lo integran Eslovenia, España, Estonia, Francia, Grecia, Holanda, Irlanda, Italia y Portugal. No se advirtieron rasgos claros de «boom» en los restantes países miembros. Los mayores déficits exteriores se produjeron sobre todo en los países más afectados por la «burbuja».

En 2013 los bancos centrales han desarrollado amplios programas de «alivio cuantitativo» para impulsar a la economía aportando liquidez abundante a tipos de interés muy reducidos. Tal actuación ha favorecido la compra de activos, en especial acciones en bolsa y vivienda. En 2013 fue compatible la presencia de unos ritmos débiles de crecimiento del PIB en la economía mundial, acompañados de tasas de desempleo elevadas, con aumentos destacados en los precios de las de las acciones cotizadas. De hecho han aparecido «espumas de burbujas» en algunos mercados de viviendas.

En el segundo trimestre de 2013 los precios de las viviendas en la Eurozona descendieron un –2,4% sobre el mismo periodo de 2012. La disparidad de situaciones en los mercados nacionales de viviendas la confirma el que, en dicho periodo el aumento máximo de precios llegase hasta el 12%, en Estonia, mientras que el mayor retroceso de precios fue el –12% de España (Fig. 7).

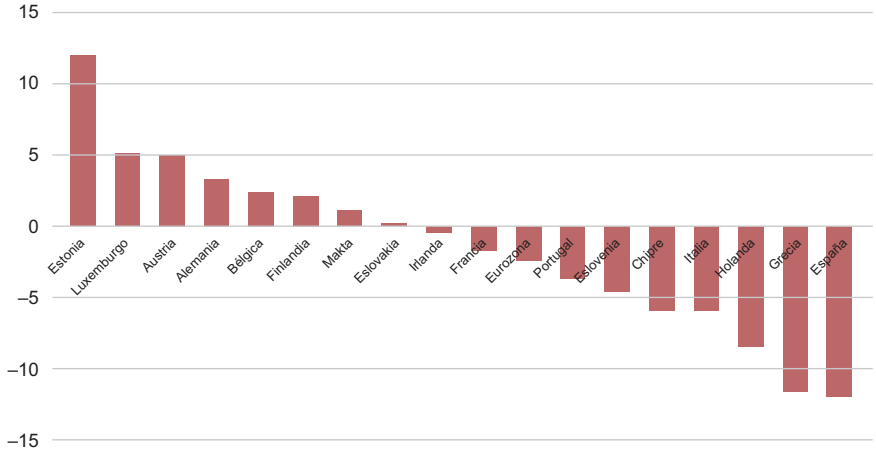


Fig. 7/ **Precios de las viviendas, Eurozona y estados miembros. Tasas de variación interanual del 2º trimestre de 2013 (%)**

Fuente: Banco Central Europeo.

La evolución de los precios de la vivienda en la Eurozona puede ser coherente con los fundamentos, pero a nivel de país dicha situación puede distar de dicha coherencia (BCE, 2013). Las perspectivas para 2014 son más favorables para los mercados europeos de vivienda y también para la preparación de nuevas burbujas.

Los precios de la vivienda descendieron en España con claridad desde 2008 hasta el segundo trimestre de 2013. En el tercer trimestre experimentaron una inflexión ligeramente alcista según el Índice de Precios de Vivienda del INE, registrándose un ligero aumento intertrimestral (0,7%). En dicha evolución destacaron las autonomías y provincias con más peso del turismo en la actividad. Tras los importantes descensos de precios de 2011-2012, inversores y fondos de inversión se han hecho presentes desde el verano de 2013. Es posible que el descenso interanual del 7,9% del índice de precios de vivienda del INE registrado en el tercer trimestre sea más reducido al final del año.

La estadística de precios de las viviendas de nueva promoción, obtenida por la Sociedad de Tasación presentó un descenso del 7,8% en diciembre de 2013 sobre el mismo periodo del año precedente. Dicho descenso anual fue el más intenso de los registrados por dicha estadística desde diciembre de 2007.

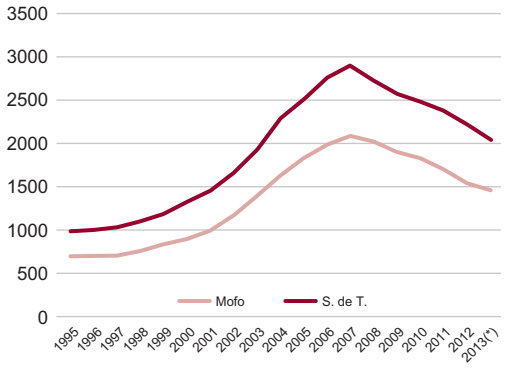


FIG. 8/ **Precios de las viviendas (euros/m²). Ministerio de Fomento (todo tipo de vivienda) y Sociedad de Tasación (viviendas de nueva construcción en capitales). Datos del 4º trimestre y de diciembre, respectivamente, 1995-2013 (previsión)**

Fuente: TINSA.

Los precios de las viviendas nuevas en capitales están un 40% por encima de la media de precios de toda España (FIG. 8). Las disparidades de los precios de venta de las nuevas viviendas en capitales resultan espectaculares. Los precios más elevados en diciembre de 2013 eran los de San Sebastián (3.422 euros/m^2), Barcelona (3.200) y Madrid (2.726). Las capitales extremeñas, Cáceres y Badajoz, tenían el precio medio más reducido (1.115 euros/m^2) junto a Ciudad Real (1200) y Jaén (1.230). Los precios de las capitales de nivel más elevado triplican los de las de precio más reducido, destacando el hecho de que estas últimas están situadas en el interior, lejos del mar y de Madrid.

Los diferentes indicadores de precios de las viviendas en España han presentado una clara desaceleración en el descenso en el segundo semestre de 2013. Se produjeron incluso algunos aumentos intertrimestrales o intermensuales en dicho periodo, aunque las tasas de variación sobre el mismo periodo de 2012 fueron negativas. El descenso interanual más acusado fue el del índice de precios de vivienda del INE (–7,9%), apareciendo un aumento interanual en la estadística del importe medio de las hipotecas formalizadas para compra de vivienda (2,5%) (FIG. 9).

En cuanto a los descensos de precios de vivienda acumulados desde el inicio de la crisis, correspondió el retroceso más acusado a la estadística de Tinsa (–38,5%), mientras que el menos intenso fue el estimado en la estadística trimestral de precios de tasación publicada por el Ministerio de Fomento (–28,8%).

5. Mercado de vivienda (II). Demanda y financiación

El ejercicio de 2013 no dejó de ser un nuevo periodo de recesión en el mercado de vivienda. A pesar de lo anterior, en dicho ejercicio aparecieron nuevos elementos respecto de ejercicios anteriores. Como se comentó en el apartado anterior, al final del año se advirtieron subidas de precios en algunos de los indicadores disponibles, compatibles con descensos interanuales significativos. La presencia de adquirentes extranjeros de viviendas y las compras efectuadas por inversores institucionales, sobre todo fondos de inversión, fueron los aspectos más relevantes del pasado ejercicio.

Asimismo, en 2013 las hipotecas registradas para compra de vivienda descendieron con más fuerza que las compraventas registradas.

FIG. 9/ **Precios de las viviendas. Recorrido de la variación desde el inicio de la crisis**

	Fecha de referencia	Fecha del último dato	Variación (%) acumulada	2013 Interanual (%)
1. Índice de precios de vivienda. INE	2007 III	2013 III	**–35,7**	–7,9
2. Tinsa, Índice General. Tasaciones	2007.Dcbre	2013. Nvbre.	**–38,5**	–7,2
3. Mº Fomento. Tasaciones	2008 I	2013 III	**–28,8**	–4,5
4. Hipotecas sobre vvdas. Importe medio	2007 Agosto	2013. Spbre.	**–32,2**	2,5
5. Sociedad de Tasación	2007 Dcbre.	2013 Dcbre.	**–29,8**	–7,8
6. Alquileres	2007 Mayo	2014 Nvbre.	**–31,5**	–5,3

Fuente: INE, Mº DE FOMENTO, FOTOCASA, TINSA.

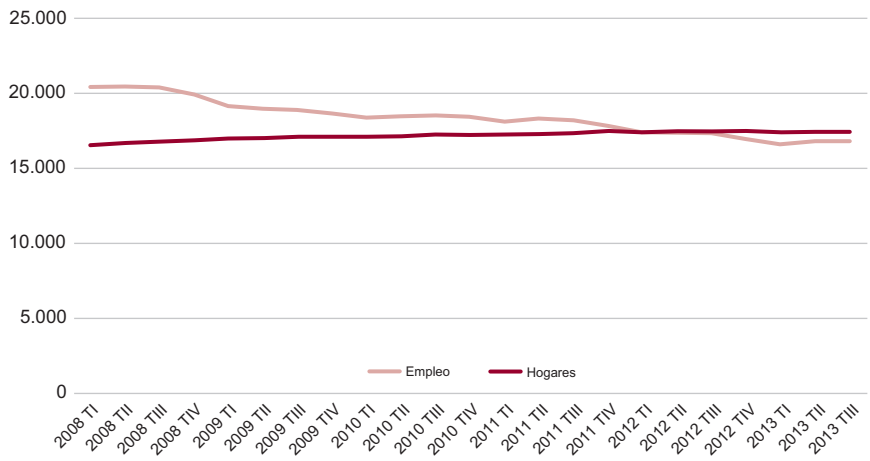


FIG. 10/ **Empleo y hogares. Cifras absolutas (miles). Datos trimestrales, 2008-2013**

Fuente: INE.

Ello implica que una proporción importante de las ventas de viviendas se están realizando mediante pagos al contado. En el fondo ello significa que en 2012-2013 se ha producido un cambio importante en el tipo de comprador de vivienda, desempeñando ahora un papel más destacado el adquirente-inversor, provisto de ahorro y liquidez suficiente para efectuar el pago al contado de la vivienda.

En 2013 descendieron los empleos y los hogares respecto de 2012. Sin embargo, el número de ocupados pareció estabilizarse en el segundo semestre de 2013, a la vista de los resultados de la Encuesta de Población Activa (EPA) y de los datos de la afiliación a la Seguridad Social (FIG. 10). La emigración neta producida tuvo que ver con el descenso de los hogares, que en el tercer trimestre de 2013 habían disminuido en casi 80.000 sobre el mismo periodo de 2012. Tal descenso se produjo en 2013 por primera vez desde que se dispone de la serie de hogares de la EPA.

La renta disponible de los hogares, deflactada con los precios de consumo, retrocedió por cuarto año consecutivo en 2013, a la vez que persistió en 2013 el desapalancamiento por parte de los hogares (FIG. 11). El contexto macroeconómico, en este caso el correspondiente a las variables reales que explican la demanda de vivienda, no contribuyó precisamente a impulsar las compras de vivienda durante el pasado ejercicio.

En cuanto a la financiación, en lo relativo a los tipos de interés, el euribor a doce meses osciló en torno al 0,5%, por debajo del nivel de 2012, influido por la decisión del BCE de disminuir el tipo de intervención en noviembre de 2013 hasta el 0,25%. El tipo de interés medio de los préstamos a comprador fue equivalente al de 2013 (3,4%). El descenso del euribor a 12 meses implicó que el diferencial medio sobre el euribor creciese en medio punto porcentual en 2014 (FIG. 12).

En cuanto al volumen de crédito, en 2013 destacó el intenso descenso de los saldos vivos de los préstamos destinados a la promoción (–30,4%) y a la construcción (–35,8%). El retroceso del saldo vivo de los préstamos para la compra y rehabilitación de vivienda fue sustancialmente más moderado (–4,5%) (FIG. 13). Los nuevos préstamos formalizados para compra de

FIG. 11/ **Renta disponible de los hogares, deflactada con el índice de precios de consumo. Tasas interanuales de variación, 2006-2013**

Fuente: INE.

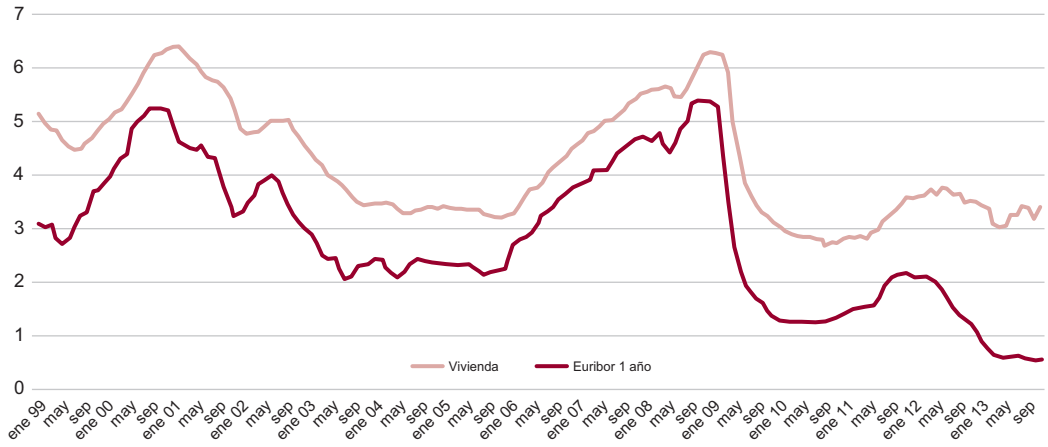


Fig. 12/ **Tipos de interés. Créditos a largo plazo para compra de vivienda y euribor a 12 meses (%). Serie mensual, 1999-2013**

Fuente: Banco de España.

vivienda descendieron en un –26,8% en enero-noviembre de 2013 sobre el mismo periodo de 2012 (Fig. 14). El plazo medio de los préstamos hipotecarios a comprador de vivienda disminuyó en 2013 hasta 22,2 años en el periodo enero-septiembre (23,3 fue el plazo medio de 2012).

La tasa de morosidad de los préstamos a la compra y a la rehabilitación de viviendas aumentó hasta el 5,36% en septiembre de 2013, y ello en un contexto de crecimiento general de la morosidad de los créditos bancarios, magnitud que ascendió al 12,36% en la misma fecha (Fig. 15). El saldo vivo de los créditos morosos a la compra y rehabilitación de vivienda se elevó a 32.704 millones de euros, un 40,8% más que en la misma fecha de 2012.

El persistente aumento de la morosidad no ayuda a la recuperación de los nuevos préstamos a comprador. La mejoría en las condiciones de los préstamos a comprador de vivienda en 2013 no estuvo acompañada de un crecimiento de los nuevos préstamos formalizados. La demanda de dicha financiación debió también resultar afectada a la baja por la mayor tendencia observada hacia el alquiler en los hogares de nueva creación.

Las ventas de viviendas disminuyeron en un 10% en los nueve primeros meses de 2013 sobre el mismo periodo del año anterior, según la estadística del Ministerio de Fomento apoyada en las transmisiones inmobiliarias formalizadas ante notario (Fig. 16). Las ventas de

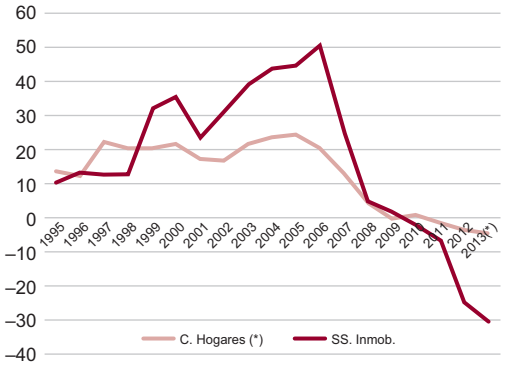


Fig. 13/ **Crédito inmobiliario. Tasas interanuales de variación del saldo vivo a 31 de diciembre (%). Crédito a promotor inmobiliario y a comprador de vivienda, 1995-2013**

Fuente: Banco de España.

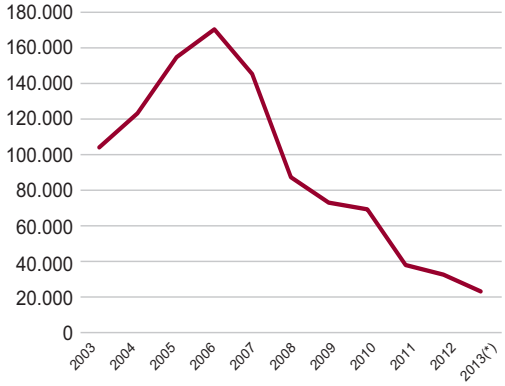


Fig. 14/ **Crédito a comprador de vivienda. Totales anuales, 2003-2013 (previsión con datos de enero-noviembre) millones de euros**

Fuente: Banco de España.

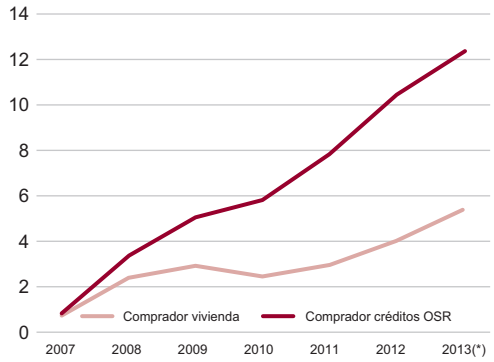


FIG. 15/ **Tasa de morosidad. Total créditos y a comprador de vivienda, 2007-2013 (%)**

Fuente: BANCO DE ESPAÑA.

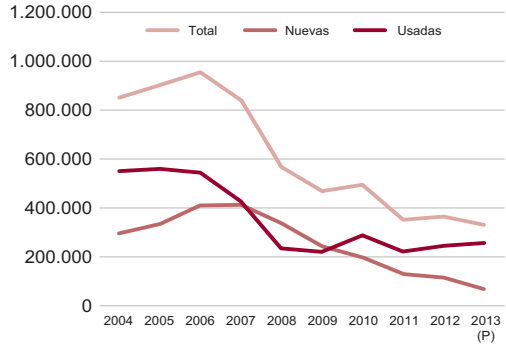


FIG. 16/ **Transmisiones de viviendas (Notarios). Totales anuales, nuevas y de segunda mano, 2004-2013 (datos hasta 3er trimestre)**

Fuente: MINISTERIO DE FOMENTO.

viviendas usadas aumentaron en un 4%, mientras que descendieron en un 43,9% las de viviendas nuevas. Las ventas de viviendas a extranjeros, residentes y no residentes, crecieron en un 26,6%, mientras que las ventas a españoles descendieron en un 14,1%.

La previsión para 2013 es de unas ventas de alrededor de 315.000 viviendas. La proporción de las ventas a extranjeros se situará en torno al 16,5% en 2013, la más elevada desde que se dispone de información sobre ventas a partir de la información aportada por los notarios.

Por comunidades autónomas, hubo aumento de ventas en Murcia (5,7%), Canarias (2,1%) y Cataluña (0,5%), mientras que los descensos más acusados fueron los de Cantabria (–30%), Extremadura (–32,9%) y Castilla y León (–33%) (FIG. 17). Destacaron los aumentos experimentados en las provincias de Almería (8,2%), Gerona (6,8%) y Málaga (6,7%), lo que confirma que aumentaron en 2013 las ventas de viviendas situadas en zonas turísticas, mientras que en el norte e interior hubo descensos relevantes.

La proporción de ventas de viviendas a extranjeros fue especialmente alta en las autonomías de Baleares (38,8%), Canarias (36,2%) y Valencia (35,2%), muy por encima de los niveles alcanzados en Galicia (1,7%) y Extremadura (1,2%), que fueron las que presentaron una menor presencia de dicho tipo de ventas (FIG. 18).

Como antes se indicó, en 2013 (enero-octubre) la caída sobre el año anterior de las hipotecas registradas fue del 27,7%, muy por encima de las compraventas registradas. Las compraventas realizadas con préstamo hipote-

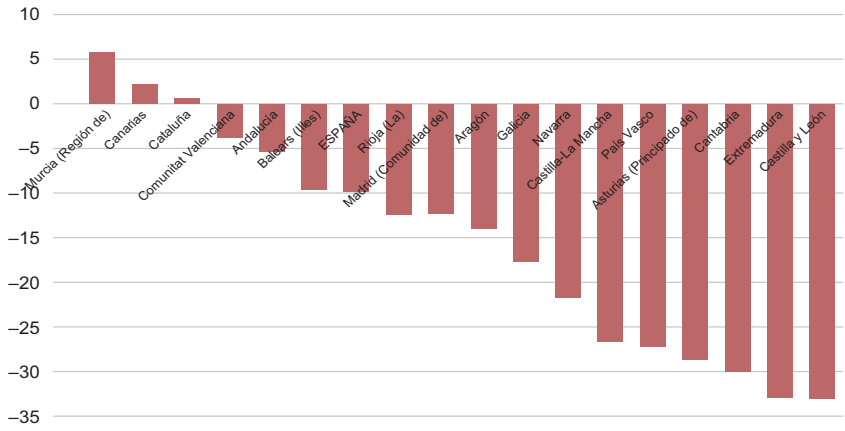


FIG. 17/ **Transmisiones de viviendas (notarios), 2013-2012 (%) (tres primeros trimestres)**

Fuente: MINISTERIO DE FOMENTO.

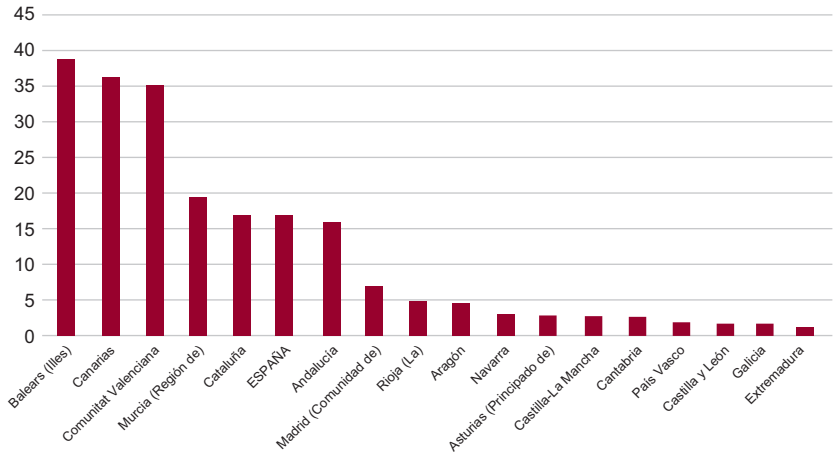


Fig. 18/ **Transmisiones de viviendas (notarios). Proporción de ventas a extranjeros (residentes y no residentes)(%). España y CC. Autónomas, tres trimestres de 2013**

Fuente: Ministerio de Fomento.

cario fueron el 62%, reforzando así la tendencia a la baja en la relación hipotecas/ventas apuntada en 2012 (86,1%). Hasta 2011 las hipotecas sobe viviendas superaron ampliamente a las compraventas (se hipotecan viviendas no solo para la compra de las mismas, sino para cubrir otro tipo de gasto).

A fines de diciembre de 2013, el Ministerio de Fomento publicó una estimación del stock de viviendas de nueva construcción no vendidas existente a 31 de diciembre de 2012. El Ministerio de Fomento ha estimado de forma indirecta el número de viviendas de nueva construcción no vendidas entre 2004 y 2012. Según el método empleado, el stock anual se incrementa por la diferencia entre las viviendas terminadas y las viviendas vendidas de nueva construcción. La estimación citada considera que toda la autopromoción no se ha puesto a la venta y que no puede considerarse, pues, como parte del stock de viviendas no vendidas.

De ahí que se deje fuera del stock de viviendas no vendidas a las terminadas en régimen de autopromoción, junto a las construidas por cooperativas y por comunidades de propietarios. Las viviendas terminadas excluidas de la estimación van a suponer en 2013 el 38% de todas las terminadas.

El stock en cuestión creció entre 2004 y 2007 y descendió en los cinco años posteriores. Las mayores aportaciones al stock no vendido tuvieron lugar entre 2007 y 2009 (Fig. 19). En este último año dicha magnitud alcanzó las 650.000 viviendas según la estimación de Fomento. Destaca el que durante un periodo prolongado de tiempo se llegase a construir en España tan por encima de lo que en realidad se estaba vendiendo.

Entre las entidades de crédito responsables de financiar tales viviendas no vendidas se debe de incluir a los bancos extranjeros, en especial alemanes, que suministraron abundante liquidez a las entidades de crédito españolas, lo que engendró una espectacular deuda privada frente al resto del mundo.

A 31 de diciembre de 2012 el total de viviendas nuevas no vendidas ascendió a 583.453 viviendas, equivalentes al 2,3% del parque total de viviendas de España en dicha fecha (25,4 millones). Tres autonomías, Comunidad

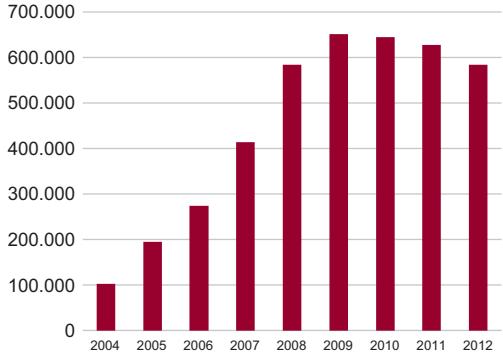


Fig. 19/ **Viviendas nuevas no vendidas. Stock acumulado a fin de año, 2004-2012. Número de viviendas**

Fuente: Ministerio de Fomento.

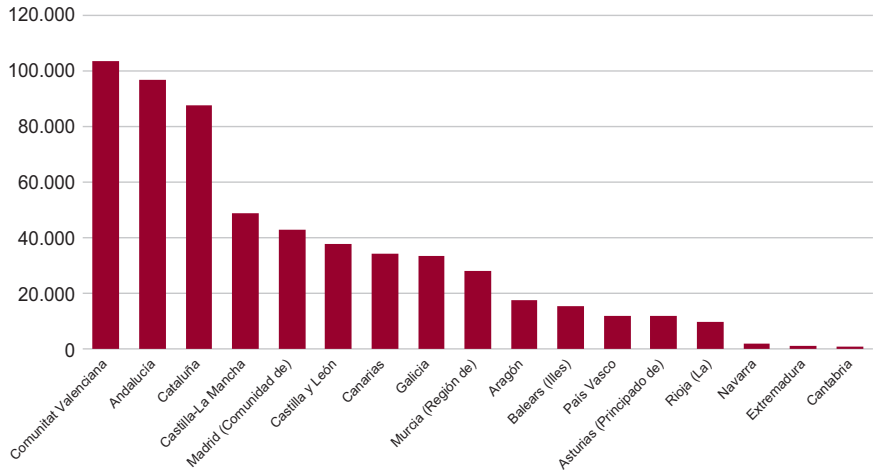


FIG. 20/ **Stock de viviendas nuevas no vendidas, Comunidades Autónomas. Número de viviendas, a 31.12.2012**

Fuente: MINISTERIO DE FOMENTO.

Valenciana, Andalucía y Cataluña, concentraban el 50% del total de dichas viviendas no vendidas (FIG. 20).

Las provincias con un número mayor de viviendas nuevas sin vender eran Barcelona (47.466 viviendas), Alicante (47.022) y Madrid (42.821), seguidas por las del sur del arco mediterráneo y por Toledo, al calor de la proximidad de Madrid. Las tres provincias citadas al principio eran sedes de cajas de ahorros (Catalunya Caixa, CAM y Bankia, respectivamente) que sufrieron quebrantos tan relevantes que justificaron la petición de ayuda de España al Eurogrupo de 100.000 millones de euros en junio de 2012, línea de crédito de la que se dispuso al final de 42.000 millones.

La relación entre las viviendas nuevas construidas y las ventas de viviendas nuevas, así como la evolución de la autopromoción, apuntan a que en 2013 debió de haber un nuevo y moderado descenso del stock objeto de estudio. En 2014 se dejará sentir sobre el mismo el fuerte descenso sufrido en los últimos años en las viviendas iniciadas, por lo que las viviendas nuevas terminadas en este ejercicio estarán por debajo de las ventas de viviendas de nueva construcción, de mantenerse la tendencia de los último años. De lo anterior se deriva que el descenso del stock será más acusado en 2014 que en el año anterior, y ello por el fuerte descenso de la nueva oferta que sale al mercado.

Los bajos precios de venta de las viviendas en España, la concentración de importantes carteras inmobiliarias en los activos bancarios, junto a la aparición de Sareb en el mercado, son factores que han contribuido a generar una significativa presencia de entidades inversoras en España a la búsqueda de activos inmobiliarios. Tales entidades, sobre todo fondos de inversión, adquieren activos inmobiliarios susceptibles de generar plusvalías en el momento en el que el mercado de vivienda se recupere.

Dichos fondos de inversión han llegado a controlar una buena parte de los activos inmobiliarios de la banca a final de 2013, adquiriendo en varios casos las plataformas organizadas por los bancos españoles para la venta de las viviendas. Los fondos citados invierten en un plazo que va de cinco a diez años y esperarán, pues, a vender en el momento en el que el mercado coja pujanza.

6. Mercado de vivienda (III). La nueva oferta

En 2013 volvió a descender el número de viviendas iniciadas (–24,4% sobre 2012, en los diez primeros meses), estimadas a partir de los visados de obra nueva de los colegios de aparejadores (FIG. 21). La previsión para 2013 de dicha magnitud, unas 33.400 viviendas, es la cifra anual más reducida desde que se dispone de la estadística mencionada. Los visados para rehabilitación de viviendas existentes descendieron con menor intensidad, por lo que llegaron a alcanzar el 39% del total de visados (4% en 2007).

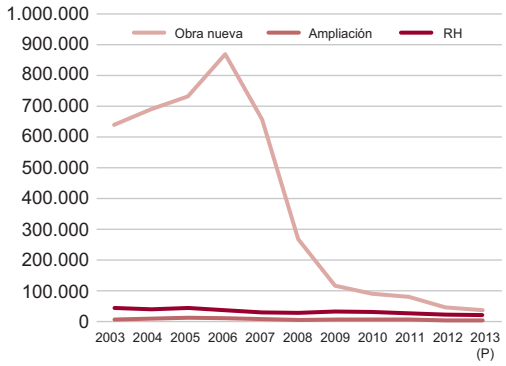


FIG. 21/ **Visados de aparejadores: obra nueva, ampliación y rehabilitación. Totales anuales, 2003-2013 (previsión), número de viviendas**

Fuente: MINISTERIO DE FOMENTO.

FIG. 22/ **Vviendas terminadas (certificados de fin de obra), total y construidas por cooperativas y administraciones públicas. Totales anuales, 1992-2013 (previsión)**

Fuente: MINISTERIO DE FOMENTO.

Las viviendas terminadas, estimadas a partir de los certificados de fin de obra, expedidos asimismo por los colegios de aparejadores, disminuyeron en un 43,8% en enero-octubre de 2013 sobre el mismo periodo de 2012 (FIG. 22), De mantenerse un ritmo similar en el conjunto del año la previsión de viviendas terminadas seria de 67.600 viviendas en este último ejercicio. El continuo retroceso del número de viviendas iniciadas va a dar lugar a que en los próximos dos ejercicios anuales (2014-2015) descienda sustancialmente el total de viviendas terminadas, registrándose por tanto adiciones reducidas al stock total de viviendas.

En 2013 descendieron con intensidad las viviendas terminadas de carácter más social, promovidas por cooperativas y por administraciones públicas (autonomías y ayuntamientos, básicamente). El total de dicho tipo de viviendas fue supuso el 7,8% en los diez primeros meses de 2013, lo que implicó una presencia menor de las mismas en el total de terminaciones respecto de 2012 (9,4%).Una recuperación de la demanda de vivienda podría dar lugar a aumentos rápidos de los precios en los territorios en los que no ha habido excesos de oferta de vivienda.

En 2013 (diez primeros meses) hubo dos comunidades autónomas, Valencia (8,4%) y Murcia (6,6%) en las que se produjeron aumentos de las viviendas iniciadas (FIG. 23). En el resto hubo retrocesos, que fueron sobre todo acusa-

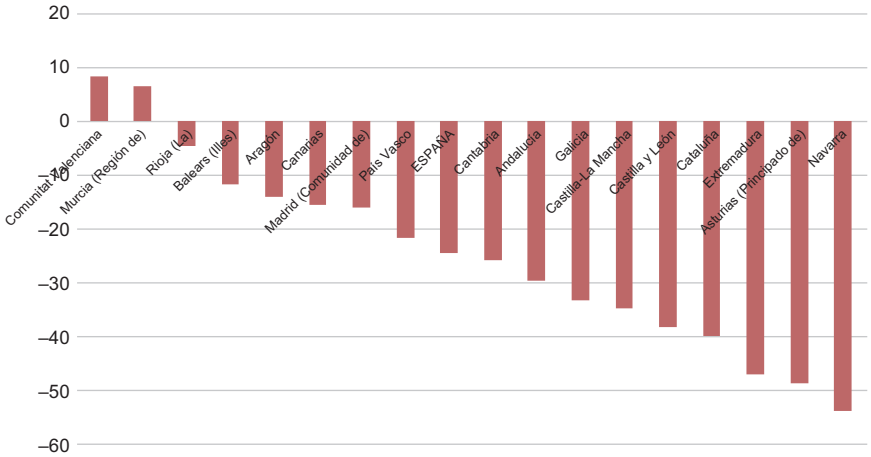


FIG. 23/ **España. Viviendas: visados de obra nueva. Variaciones de enero-octubre de 2013 sobre el mismo periodo de 2012 (%)**

Fuente: MINISTERIO DE FOMENTO (aparejadores).

dos en Asturias (–40,7%) y Navarra (–53,9%). Las provincias con mayor peso del turismo, que presentaron la mayor presencia de adquirentes extranjeros de viviendas, fueron las que registraron aumentos significativos de las viviendas iniciadas, mientras que el norte y el interior de la península presentaron un perfil más deprimido en cuanto a iniciaciones de viviendas.

En diciembre de 2013 se conocieron todos los resultados definitivos del Censo de Viviendas de 2011. A 1 de noviembre de 2011 había en España 25,2 millones de viviendas familiares, un 20,3% más que en la misma fecha de 2001. De dicho total de viviendas familiares, 18 millones eran viviendas principales y 7,1 millones eran viviendas secundarias y vacías (el 28,3% del total) (Fig. 24). Ha existido disparidad en las metodologías empleadas en los censos de 2001 y 2011, puesto que algunas variaciones intercensales no son coherentes con los resultados de otros indicadores económicos.

Llama la atención el contraste entre el fuerte aumento experimentado por las viviendas principales (27,5%) y el modesto aumento del total de las viviendas secundarias y vacías (5,4%), destacando el descenso de presencia de este último grupo de viviendas en el total respecto de 2001. Entre diciembre de 2001 y el mismo periodo de 2011 presentaron los mayores aumentos del stock de viviendas las autonomías de Murcia (30,9%), Rioja (28,9%) y Castilla-La Mancha (26,2%), mientras que los menores aumentos fueron los de Baleares (16,5%), Cataluña (16,3%) y Extremadura (13%).

Uno de los resultados más llamativos del Censo de Viviendas de 2011 es el correspondiente a la forma de tenencia de las viviendas habituales o principales. Así, frente a los constantes descensos sufridos por las viviendas de alquiler después de 1950, entre 2001 y 2011 las viviendas principales de alquiler aumentaron en un 51,1% (corresponde a una variación positiva de 824.000 viviendas). También fue significativo el crecimiento del apartado de «otras viviendas principales» (cedidas gratis, cedidas a bajo precio y otras formas), que se incrementaron en un 49,7%.

De este modo la proporción de viviendas de alquiler en España en 2011 era del 13,5% de las viviendas principales, muy inferior a la del resto de países de la Eurozona (33,2% en la UE). Todo indica que el proceso de aumento de las viviendas de alquiler ha proseguido des-

Fig. 24/ **Censos de Población y de Vivienda 2001 y 2011**

			Variaciones Intercensales	
	2001(*)	2011(*)	2001/1991 %	2011/2001 %
1. Población de hecho	**40.847.371**	**46.815.916**	5,1	14,6
2. Viviendas familiares	**20.946.554**	**25.208.623**	21,7	20,3
3. Viviendas principales (hogares)	14.187.169	18.083.692	20,9	27,5
4. Viviendas secundarias	3.652.963	3.681.565	24,9	0,8
	(17,4)	14,6		
5. Viviendas vacias.	3.106.422	3.443.365	25,5	10,8
	(14,8)	13,7		
6. Viviendas principales en propiedad	11.654.379	14.274.987	26,8	22,5
	82,1	79,0		
7. Viviendas principales en alquiler	**1.614.221**	**2.438.574**	**–9,3**	**51,1**
	11,4	13,5		
8. Otras viviendas principales (cedidas gratis, bajo precio y otras formas)	915.426	1.370.130	20,3	49,7
	6,5	7,6		
9. VV.Familiares/Hogares	1,476	1,394		
Pro-memoria VV no principales	6.759.385	7.124.931	23,6	5,4
	32,2%	28,3%		

Nota: (*) A 1º de noviembre

Fuente: INE.

pués de 2011, a la vista de las nuevas características del mercado de trabajo (mayor inestabilidad en los empleos y de la corrección a la baja sufrida por los salarios tras los cambios normativos realizados en dicho mercado).

La evolución al alza de la presencia del alquiler entre las viviendas y entre los hogares también la ha señalado la Encuesta de Condiciones de Vida del INE. Según esta ultima fuente estadística, la proporción de hogares que vive de alquiler fue del 14,5% en 2012, que es una proporción sensiblemente mayor que el 10,4% de 2004-2005, años en los que el alquiler alcanzó los niveles más reducidos en España.

Las autonomías con mayor presencia del alquiler son las de, Baleares (21,6%) Cataluña (19,8%) y Madrid (17,4%). El alquiler es más elevado en España en las grandes áreas metropolitanas y en las islas, en las que el peso del turismo en la actividad productiva es sensiblemente superior al resto.

7. Política estatal de vivienda para 2014

Los Presupuestos Generales del Estado para 2014 incluyen un conjunto de partidas destinadas a favorecer los objetivos de la política de vivienda y a facilitar el acceso a la misma a través de ayudas fiscales o indirectas. En dichos presupuestos se considera como pieza central de tal política estatal al nuevo Plan 2013-2016. Dicho Plan supone un «vuelco absoluto» en los objetivos respecto de planes precedentes.

El fomento del alquiler y de la rehabilitación, la renovación y la regeneración urbana son los ejes básicos del Plan en cuestión, que a finales de 2013 no había sido objeto de un desarrollo normativo adicional a la norma inicial que lo establecíó (Real Decreto 233/2013, de 5 de abril, *BOE* de 10 de abril de 2013).

En la Fig. 25 se han recogido los principales instrumentos utilizados, incluyendo el coste de los mismos previsto para 2014. El epígrafe «Acceso a la Vivienda y fomento de la edificación» tiene una dotación de 799,6 millones de euros, repartida en tres programas (rehabilitación y ayudas al acceso, ordenación y fomento de la edificación, y urbanismo y política de suelo). En 2013 no se ha desarrollado el nuevo plan plurianual, previéndose el inicio de su ejecución en 2014.

Dentro del importe antes citado se incluyen 302 millones destinados a atender a obligaciones derivadas de los planes anteriores. El epígrafe citado incluye 40 millones de euros destinados a atender las ultimas ayudas correspondientes a la Renta Básica de Emancipación, cuya cuantía se ha reducido en un 30% (ha pasado de 210 euros/mes a 147 euros/mes) y cuya vigencia posiblemente termine en este ejercicio.

Fig. 25/ **Presupuestos de 2010 y Viviendas de 2014 y Vivienda Millones de euros**

		2014
1.	**Acceso a la vivienda**	**799,6**
1.1.	Renta Basica de Emancipación	40,0
1.2.	Ejecución Planes Plurianuales y otros	759,6
2.	**Ayudas fiscales (2.1+2.2 2+2.3). Acceso vivienda y fomento edificación**	**3.475,4**
2.1.	IRPF	2691,3
	Adquisición vivienda habitual	1785,4
	Alquiler vivienda habitual(inquilinos)	168,4
	Reducción IRPF por arrendamiento	479,5
	Exención por reinversión en vivienda	258,0
2.2.	IMPUESTO SOCIEDADES	
	Entidades dedicadas al arrendamiento de viviendas. Estimación	20,0
2.3.	IVA (tipo reducido). Estimación	764,1
3.	**Total ayudas vivienda Millones de euros. Porcentaje del PIB**	**0,41**

Fuente: Presupuestos Generales del Estado (Libro Amarillo).

Los Presupuestos Generales del Estado para 2014 incluyen asimismo un conjunto de ayudas fiscales a la vivienda, cuyo importe asciende a 3.475,4 millones de euros. El componente más destacado es el relativo a las desgravaciones del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas: 1.785,4 millones de euros corresponden a la desgravación por compra de vivienda habitual realizada antes del 1 de enero de 2013, 479,5 millones es el alcance previsto de la desgravación a los arrendadores de vivienda (personas físicas), 148,4 millones es la previsión del importe de la desgravación a los arrendatarios de rentas medias y bajas. Para la exención por reinversión en vivienda se ha estimado un importe de 258 millones.

El resto de las ayudas fiscales (784,1 millones de euros) incluye la estimación del coste de la aplicación de un tipo reducido del IVA del 10% que se aplica a las ventas de viviendas de nueva construcción y las deducciones en el impuesto de sociedades a las empresas dedicadas al alquiler de viviendas.

El coste total de las ayudas directas y fiscales, 4.275 millones de euros, equivale al 0,41% del PIB. El alcance de la política de vivienda se ha reducido de forma significativa respecto de periodos precedentes. Lo importante es que se atienda de hecho a los nuevos objetivos (fomento de la rehabilitación y del alquiler) de la política de vivienda. Dicha política pasaría a situarse en el primer plano en el caso de de conseguirse una recuperación significativa de la economía. Dicha recuperación implicaría la creación de nuevos empleos, que a su vez generarían aumentos de la demanda de vivienda por parte de los hogares de nueva creación.

La eliminación de los estímulos a la promoción de nuevas viviendas protegidas se ha advertido en el descenso sufrido en las viviendas protegidas promovidas y también por las ventas de las mismas. En 2013 las ventas de viviendas protegidas descendieron en casi un 50% sobre el año anterior en los tres primeros trimestres. La previsión de ventas para 2013 es de 18.350 viviendas, el 5,6% del total de ventas de viviendas en el pasado ejercicio (Fig. 26).

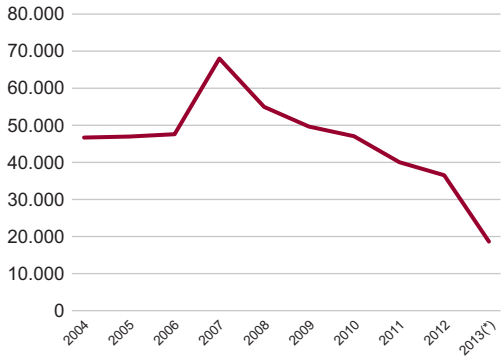


Fig. 26/ **Viviendas protegidas. Transmisiones inmobiliarias. Totales anuales, 2004-2013 (previsión)**

Fuente: Ministerio de Fomento.

8. Bibliografía

Banco Central Europeo (BCE) (2013): «Diciembre 2013. Proyecciones macroeconómicas del staff del eurosistema para la eurozona». *Boletín mensual,* diciembre.

Calleja, A. (2013): «¿Por qué el euro llevó a la crisis?». *Cinco Días,* 19 de diciembre.

Munchau, W. (2013): «Don't fret about soaring asset prices-this time is different». *FT,* 29 de diciembre.

OCDE (2013): «Editorial», Economic Outlook, noviembre.

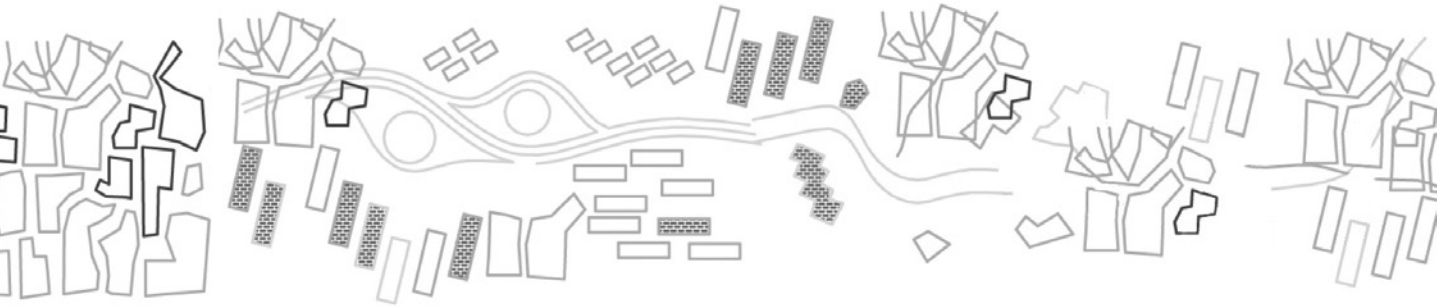
Summers, L. (2014): «Washington must not settle for secular stagnation». *FT,* 2 de enero.

Wolf, M. (2013): «We still need to learn the real lessons of the crisis». *FT,* 19 de diciembre.

EXPERIENCIAS EXPERIENCES

Vol. XLVI Cuarta época N.º 179 primavera 2014

CyTET



Eduardo de Santiago Rodríguez

EKOSTADEN: UN PROYECTO DE REGENERACIÓN URBANA EN EL BARRIO DE AUGUSTENBORG, MALMÖ

Francisco Javier González González & Paul Stouten

PURPER EN AMBER, POPTAHOF, DELFT

Agustín Hernández Aja & Ángela Matesanz Parellada & Carolina García Madruga & Iván Rodríguez Suárez

ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS ESTATALES Y EUROPEAS DE REGENERACIÓN URBANA Y REHABILITACIÓN DE BARRIOS

Ekostaden: un proyecto de regeneración urbana en el barrio de Augustenborg, Malmö

Eduardo de Santiago Rodríguez
Consejero Técnico. Subdirección General de Urbanismo.
Correo electrónico: edesantiago@fomento.es

CRÉDITOS DEL PROYECTO	
PROYECTO:	Ekostaden Augustenborg.
FUNCIÓN:	Viviendas.
AUTORES Y EQUIPO DE PROYECTO:	Técnicos de MKB y del Ayuntamiento de Malmö. Coordinador y consultor: Trevor Graham. Consultores de paisaje: Svenska Paisaje, Mellanrum, Arkitekter Gisli, Miljö Marcos Och (ISS Paisaje).
LOCALIZACIÓN:	Barrio de Augustenborg. Malmö, Suecia.
FECHA:	Proyecto 1997. Obras 1998-2002.
CREDITOS DE LAS IMÁGENES:	Tor Fossum (Environmental Department, Malmö). Eduardo de Santiago.
CLIENTE:	Ayuntamiento de Malmö y Sociedad Municipal de Vivienda de Malmö (MKB).
PRESUPUESTO:	El coste total de la inversión realizada ha sido de 200 millones de Coronas Suecas (SEK), correspondiendo aproximadamente el 50% a MKB, propietaria de las viviendas. El Gobierno sueco contribuyó con 24 millones de SEK a través del Local Investment Programme for Ecological Conversion and Ecocycle Programme, el Ministerio de Medio Ambiente sueco con 4 millones de SEK y la UE con 6 millones de SEK destinados al Botanical Roof Garden. El resto fue cubierto en su práctica totalidad por el Ayuntamiento de Malmö, excepto una pequeña aportación de fondos europeos del Programa URBAN.

1. Contexto

La ciudad de Malmö está situada en Skania, una gran llanura fértil situada en el extremo sur de Suecia, y dista sólo 10 Km de Copenhague, con la que está magníficamente conectada (tren directo al centro y al aeropuerto, conexión en automóvil a través del puente de Öresund, abierto en 2.000). Con 309.000 habitantes, es la tercera ciudad del país.

Tradicionalmente Malmö fue una próspera ciudad industrial, gracias sus potentes astilleros y a la industria textil, pero la crisis de finales de los 80 provocó un fuerte desempleo, llegándose a perder 30.000 puestos de trabajo en sólo 3 años. A pesar de la prolongación de la crisis durante los 90, la ciudad ha conseguido recuperarse, en parte —como sostiene el discurso oficial municipal— gracias a su total reinvención como paradigma de ciudad postindustrial y sostenible mediante su apuesta por las actividades intensivas en conocimiento (universidad, nuevas tecnologías, etc.) y a serie de proyectos emblemáticos con una importante proyección internacional (European Home Fair 2001, barrio BO1 y Augustenborg Ekostaden). Sin embargo, otra parte de su renacimiento urbano se debe a factores exógenos mucho menos publicitados, tales como su cercanía a la dinámica Copenhague, en cuya área metropolitana Malmö ha conseguido integrarse funcionalmente gracias al puente de Öresund, beneficiándose de su crecimiento económico, de sus conexiones aeroportuarias y funcionando como lugar de descentralización residencial y de actividades económicas.

Contexto urbano: Copenhague, el puente de Öresund y Malmö

Malmö tiene un clima oceánico relativamente benigno, a pesar de su latitud. En verano las temperaturas medias oscilan entre unas máximas de 18 a 21ºC —aunque a veces se superan los 25ºC— y mínimas de entre 10 y 12ºC. Los inviernos son fríos, con medias mínimas entre –3 y –4ºC, pero rara vez inferiores a –10ºC. Las precipitaciones son moderadas, con una media de 169 días de lluvia al año y 600 mm anuales.

El barrio de Augustenborg está en el distrito de Fosie, en la periferia sur de la ciudad, tiene 32 Has y 1.800 viviendas (densidad media de 56,2 viv/Ha), de las cuales 1.600 son de alquiler público, propiedad de la Sociedad Municipal de Vivienda de Malmö (MKB: Malmö Kommunale Bostadsbolag). La mayoría son viviendas de 2 dormitorios en bloques plurifamiliares de 3 alturas (sin ascensor), con algunos bloques de 7 alturas. Hay unos 3.000 residentes.

2. Objetivos

Augustenborg fue construido entre 1948 y 1952, siendo el primer barrio de vivienda pública de la ciudad de Malmö y uno de los proyectos pioneros de la política de vivienda sueca, en pleno auge del Estado del Bienestar. El barrio incluía toda una serie de servicios y equipamientos tales como una escuela pública (abierta en 1956), una central de calefacción de distrito (de carbón) o servicios comunes de lavandería. El espacio público interbloque se proyectó como el característico tapiz verde propio del Movimiento Moderno, incluyendo su diseño basado en las condiciones de soleamiento.

Sin embargo, a finales de los años 70 el barrio entró en una espiral severa de degradación, en parte como consecuencia de su pérdida de atractivo frente a otras promociones de vivienda pública más modernas (fundamentalmente torres de viviendas de mayores dimensiones, con 3 y 4 dormitorios, frente a los 2 dormitorios de las viviendas de Augustenborg), pero también por los problemas ocasionados por las insuficiencias de su diseño original: aparición de condensación en las edificaciones (derivados de la instalación a posteriori de paneles metálicos en las fachadas originales), y problemas de inundaciones de los garajes y sótanos (consecuencia tanto del insuficiente dimensionamiento de la red de saneamiento, como del exceso de zonas impermeables). Socialmente, el barrio fue azotado por el desempleo y se convirtió en lugar de asentamiento de inmigrantes extranjeros, ante la salida de la población original hacia otras zonas de la ciudad. Todo ello generó un importante número de viviendas vacías y abandonadas, la progresiva degradación del espacio público, la aparición de problemas de inseguridad, etc.

Vista general de Augustenborg

Fuente: Tor Fossum.

Ante esta situación, en 1997 surgió un proyecto de regeneración urbana como iniciativa conjunta de tres agencias públicas: la MKB, la administración del distrito de Fosie y el propio Ayuntamiento de Malmö. Aunque inicialmente los aspectos medioambientales y la lucha contra el cambio climático no eran vectores fundamentales del proyecto, la reorientación de las políticas municipales hacia una estrategia de transformación de la ciudad industrial en crisis y su reconversión en una ciudad postindustrial sostenible hicieron tomar importancia a la dimensión ambiental, añadiendo a la tradicional rehabilitación edificatoria y del espacio público objetivos de reducción de emisiones de CO_2, reducción de la demanda energética, apuesta por la movilidad sostenible, gestión de residuos, etc.

Algunos de los objetivos principales del proyecto eran:

- Revertir la espiral de degradación y abandono del barrio.
- Permitir que los residentes participasen activamente en el proyecto y su implementación.
- Apostar por una movilidad más sostenible.
- Desarrollar un nuevo sistema de tratamiento y reciclaje de residuos.
- Acometer la rehabilitación energética de los edificios.

- Introducir energías renovables.
- Eliminar los problemas de inundaciones y desarrollar un sistema de gestión sostenible de las aguas pluviales.
- Redefinición del espacio público y mejora ecológica de las áreas verdes.

El proyecto se realizó en 1997 y las obras se desarrollaron entre 1998 y 2002.

3. Estrategias

El proceso de regeneración urbana ha sido liderado por la MKB, la administración del distrito de Fosie y el propio Ayuntamiento de Malmö, contando con un potente proceso de participación de los propios residentes del barrio y con el asesoramiento de técnicos y expertos externos, fruto del cual se ha ido construyendo la Estrategia de intervención cuyos aspectos más destacados se recogen a continuación.

4. Metodologías y técnicas innovadoras

Intenso proceso de participación ciudadana

Un aspecto fundamental en el curso del proyecto y en su posterior desarrollo ha sido la participación ciudadana y la cooperación de los residentes. Además del liderazgo de las administraciones públicas participantes y de MKB, también hay que destacar la implicación de algunos residentes que fueron encontrando un papel activo en el proceso de regeneración urbana: animadores y mediadores socioculturales, expertos amateurs que colaboraron en temas como el diseño del sistema SUDS, los comerciantes, la comunidad educativa, etc. Para ciertos temas concretos se contó con asesoramiento técnico de expertos profesionales (consultor Trevor Graham) o de la universidad.

El proceso de participación pública se articuló a través de diferentes encuentros con los residentes (por ejemplo, al primero acudieron 400 asistentes), reuniones periódicas, comités, talleres comunitarios, encuentros informales, eventos culturales y deportivos. Aproximadamente 1/5 de los residentes participó en estas reuniones o talleres sobre el proyecto y algunos de ellos también se involucraron activamente en el diseño de los espacios exteriores o del sistema SUDS. Todo el proceso fue progresivamente abierto y participativo, acomodando las intenciones e ideas de los residentes y atendiendo sus preferencias.

Los alumnos de la escuela de Augustenborg participaron en el diseño de los nuevos espacios infantiles del barrio (jardín de juegos musicales) y de las zonas verdes y también ayudaron a la construcción del aula medioambiental de la propia escuela.

El mayor reto, al tratarse de un vecindario de vivienda en alquiler, ha sido mantener la continuidad del proceso de participación activa de los residentes en la vida del barrio, informando a los nuevos residentes e involucrándolos en los procesos medioambientales.

Signo de esta continuidad ha sido la celebración anual del Ekostaden Day, impulsado por organizaciones sociales del barrio y los comerciantes: un escaparate para los visitantes y un foro de diálogo para los residentes, en el que se organizan un mercado biológico, teatro y música al aire libre, un festival infantil, un desfile, etc.

Reconfiguración del espacio público y zonas verdes e introducción de un sistema de gestión local de las aguas pluviales (SUDS: Sustainable Urban Draining System)

Para terminar con el problema de las inundaciones periódicas se propuso reducir en un 70% el volumen vertido a la red de saneamiento, reteniendo las aguas pluviales en la propia zona. Para ello se redujo la escorrentía de agua y la superficie de zonas impermeables, incremen-

tando paralelamente la de zonas verdes donde se instalaron los estanques de tormenta para retener el agua y reducir con ello los picos de flujo. Estos estanques son una solución muy habitual en obra civil, pero resultaron completamente innovadores en áreas urbanas, integrándose en el paisaje mediante su tratamiento como estanques ajardinados ornamentales.

El 70% del agua caída sobre las cubiertas es retenida en los tejados verdes. El resto, y la caída sobre el espacio público es recogida por un sistema de drenaje y mediante una red de canales, que conduce las aguas pluviales a 10 estanques de tormenta ajardinados a modo de pequeños lagos. Todo el sistema es visible y recibe un tratamiento paisajista integrado en diseño de las zonas verdes, configurando una red de canales, atarjeas, torrentes y cursos de agua (de 6 Kms de longitud) que articula 30 patios ajardinados que funcionan como zonas estanciales o de ocio y juego infantil, donde se ubican los estanques de retención. En conjunto se han reducido las zonas impermeabilizadas (fundamentalmente reduciendo espacios de parking y de cubierta bituminosa) aumentando paralelamente las zonas verdes. Así, casi el 90% del total del agua de pluviales recogida en tejados y superficies impermeables es conducida al sistema abierto de recogida, que gestiona localmente las aguas pluviales, de modo que la red de saneamiento existente prácticamente sólo se utiliza para las aguas residuales. Como técnica novedosa, se ha desarrollado también un sistema de aireación para evitar la aparición de algas.

En el rediseño de los espacios públicos, los residentes pusieron de manifiesto el conflicto que podía darse al reducirse las superficies libres para ser ocupadas por grandes estanques de tormenta, necesarios para retener el agua. Esto fue resuelto mediante el uso de los tejados verdes como zonas de retención y absorción. Además, se optó por diseñar algunos espacios de modo que temporalmente pudieran ser inundados.

Todo el sistema de SUDS fue desarrollado por MKB, el Departamento de Aguas del Ayuntamiento de Malmö, arquitectos paisajistas y residentes locales.

Dentro de la reconfiguración de los espacios ajardinados hay que destacar también la creación de nuevas zonas infantiles como el Jardín de Juegos Musicales y la articulación de los bordes del barrio mediante una zona de huertos urbanos ecológicos, creando lugares de entretenimiento tanto para personas adultas como para los niños.

Rediseño de las áreas verdes e integración paisajista de los canales y uno de los estanques del sistema de SUDS

Fuente: Tor Fossum.

Jardín de Juegos Musicales

Fuente: Eduardo de Santiago.

Cubiertas verdes ajardinadas

Fuente: Tor Fossum.

Tejados verdes

Se han instalado cubiertas ajardinadas en todos los edificios nuevos construidos después de 1998, y en algunos más antiguos (como en los garajes reconvertidos en oficinas), de modo que en la actualidad hay más de 30 tejados ajardinados, con más de 2.100 m2 de superficie de cubierta verde en las viviendas de MKB. Además, sobre una de las naves de la zona industrial se ha colocado una gran cubierta ajardinada de 9.500 m2 (que es la de mayor superficie de Escandinavia) y que funciona como Jardín Botánico abierto al público y que acoge anualmente numerosos visitantes externos.

Los tejados verdes retienen aproximadamente la mitad de las precipitaciones totales anuales y además tienen un importante efecto aislante y en especial amortiguador del calor en comparación con las cubiertas anteriores de simple acabado asfáltico negro.

Rehabilitación energética a escala de edificio y de barrio

Originalmente, el barrio de Augustenborg estaba dotado de un sistema centralizado de calefacción (district heating) y producción de agua caliente, cuyo coste (sin diferenciación por consumos individuales) se incluía en la renta de alquiler. El combustible era carbón, con una gran chimenea presidiendo el barrio.

En los años 70 se habían rehabilitado las fachadas de los bloques, incrementando el deficiente aislamiento original y chapando el acabado original con paneles metálicos, lo que había provocado problemas de condensaciones en los cerramientos.

Desde el comienzo del proyecto de regeneración urbana, se está llevando a cabo por fases la rehabilitación de las fachadas de los bloques, eliminando los paneles metálicos e incrementando el aislamiento por el exterior para reducir la demanda de calefacción y al mismo tiempo mejorar su acabado y estética.

La antigua central de distrito alimentada por carbón se ha desmantelado (conservando sólo la chimenea como hito urbano), integrando el barrio en la red de district heating de la ciudad, que abastece al 95% de las viviendas totales. Además hay una apuesta por la producción local de energías renovables, que incluye más de 450 m2 de paneles solares contribuyendo al sistema centralizado de producción de calor, paneles fotovoltaicos en la zona industrial y paneles solares y una pequeña turbina eólica en la escuela de Augustenborg.

En cuanto a las instalaciones en los edificios, se están colocando nuevos sistemas de ventilación mecánica con recuperación de calor y contadores individuales, para poder facturar individualmente el consumo a cada inquilino. También se han renovado las instalaciones de iluminación, colocando detectores de presencia y luminarias de bajo consumo.

Movilidad sostenible

Como es característico de muchas ciudades suecas, en términos de movilidad la apuesta más importante ha sido por los modos no motorizados: el peatón y bicicleta, mediante la introducción de itinerarios peatonales y el diseño favorable a la bicicleta (sendas ciclistas integradas, carril bici en conexión con la importante red municipal existente, aparcamiento junto a las viviendas, etc.).

El tráfico motorizado del barrio se ha reestructurado mediante la eliminación de los flujos de paso (desviando por el exterior la circulación de camiones del cercano polígono industrial) y la creación de zonas de templado de tráfico (áreas de limitación de velocidad a 30 Kms/h e incluso a 15 Km/h).

Se ha introducido también un sistema de Electric Car Pool, que ha puesto a disposición de los residentes varios vehículos híbridos (con etanol) y 2 coches eléctricos con puntos de recarga en la plaza central, alquilables por horas por los residentes y con aparcamiento gratuito en el centro de la ciudad.

Finalmente también cabe destacar la implantación de un sistema de «tren eléctrico», compuesto por 2 unidades (aptas para 28 pasajeros, operando a 30 Kms/h), para conectar Augustenborg con el centro de Malmö. A pesar de que este sistema transportó más de 300.000 viajeros, fue desmantelado al cabo de 2 años, por problemas técnicos y también por dificultades en su explotación comercial.

Fruto de estas políticas de movilidad sostenible, el número de coches en el barrio sólo aumentó un 1% entre 1998 y 2007, a pesar de la notable mejoría del contexto socioeconómico.

Cierre del ciclo de materiales y reciclado

Las viviendas originales incluían un sistema de eliminación de basuras mediante conductos verticales, que se recogían y transportaban a la incineradora municipal. Estos conductos se han eliminado, aprovechando su ubicación para instalar las nuevas redes de telecomunicacio-

Vistas exteriores de las casetas de reciclaje

Fuente: Tor Fossum y Eduardo de Santiago.

nes (red de banda ancha y fibra óptica para Internet y Televisión) y de distribución de energía. Frente a la incineración, se ha optado por maximizar en lo posible el cierre local del ciclo de la materia y el reciclado.

Para ello, en el proceso de regeneración urbana se han construido 13 pequeñas casetas de reciclaje, estratégicamente distribuidas por todo el barrio, que componen el sistema de tratamiento de residuos a escala local más completo de toda Suecia. En estas casetas, ade-

Vista de la «Casa del Reciclaje» de la escuela de Augustenborg, con el tejado verde y los paneles solares

Fuente: Tor Fossum.

más de separar todos los tipos de residuos se logra reciclar más del 65% de total de los residuos y se composta mecánicamente en 4 semanas la materia orgánica (aproximadamente un tercio del total).

Refuerzo de los equipamientos locales

En la **escuela del barrio de Augustenborg** se han construido algunos pequeños pabellones para llevar a cabo actividades escolares relacionadas con el medio ambiente tales como el denominado «Ecopabellón» y la «Casa del Reciclaje», construida con la colaboración de los propios alumnos con materiales naturales como paja y arcilla y dotada de una cubierta ajardinada. Además se ha instalado un sistema («Aquatron») de tratamiento de aguas residuales visible para que los niños entiendan el ciclo del agua, así como geotermia, paneles solares y una turbina de energía eólica para acercarles a las energías renovables. Además, ha sido muy importante el desarrollo de actividades de educación ambiental mediante diferentes talleres y la participación de los propios niños en el proceso de regeneración urbana del barrio.

El **Café Sommaren** es un nuevo espacio de encuentro autogestionado por residentes locales en el que se organizan cenas, charlas, actividades y juegos, talleres de costura, etc.

Gnistan es una pequeña guardería instalada en un local alquilado por MKB que funciona en horario extraescolar, para permitir a los padres inmigrantes asistir a clases de idiomas, formación, etc.

En el **campo de fútbol** del barrio se ha instalado un sistema que permite a través de la geotermia aprovechar el calor del terreno en invierno y refrigerar su superficie en verano. El sistema también permite transformar el campo en una pista de patinaje sobre hielo al aire libre cuando la temperatura desciende por debajo de 5ºC, ofreciendo a los niños una nueva experiencia lúdica.

Construcción de viviendas para personas mayores.

Se han creado dos nuevos edificios residenciales específicamente diseñados para personas mayores: Oktogonen, con 34 apartamentos, y Sommaren, con 77. Junto a ellos hay un jardín adaptado con una pista de petanca, espacios para jardinería y un invernadero, todo ello ocupando lo que antes fuera la simple azotea de un garaje.

Vista de uno de los edificios para personas mayores, con tejado verde, construido sobre un antiguo garaje

Fuente: Tor Fossum.

5. Objetivos conseguidos

- La zona se ha convertido en atractiva para residentes de otras áreas de Malmö, invirtiendo la espiral de degradación que se había experimentado. Así, el número de residentes totales ha pasado de 2.898 en 1997 a 3.158 en 2007, reduciéndose un 50% el abandono de alquileres. El desempleo ha caído del 14% en 1997 al 6% (valor idéntico a la media municipal) en 2007, al tiempo que el porcentaje de empleados subía del 35% en 1995 al 49% en 2007. En cuanto al perfil social, el barrio se ha rejuvenecido (pues el porcentaje de mayores de 65 años descendió del 19% al 16% entre 1997 y 2007), aunque se ha seguido incrementando su porcentaje de inmigrantes extranjeros (que pasaron del 51% en 1997 al 62% en 2007).
- Las emisiones de CO2 y la generación de residuos se ha reducido un 20%.
- El consumo de agua caliente y de energía para calefacción se ha reducido un 25%.
- La reconfiguración del espacio público ha permitido la creación de pequeños huertos para los residentes, nuevos espacios de ocio y juegos infantiles.
- El sistema de SUDS se diseñó para acoger un período de retorno de 15 años, si bien en realidad ha funcionado aún mejor de lo previsto, siendo capaz de satisfacer adecuadamente la tormenta que sucedió en 2007, correspondiente a un período de retorno de 50 años.
- La escorrentía superficial anual se ha reducido un 20%, fundamentalmente gracias a la evapotranspiración a través de los canales, ya que el filtrado a través del terreno se minimizó a petición de los residentes, temerosos de que pudiese producir problemas en los sótanos.
- La biodiversidad del área se ha incrementado un 50%, sobre todo gracias a los tejados verdes, que han atraído insectos y aves. Los estanques han mejorado el ecosistema local. Se han plantado especies vegetales autóctonas y frutales y se han instalados refugios para pájaros y murciélagos.
- Han aparecido al menos 3 empresas relacionadas con la sostenibilidad: Watreco AB (creada por un residente local entusiasta amateur de la gestión del agua), el Green Roof Institute y una empresa de Car Pool.
- El barrio se ha convertido también en un lugar atractivo como escaparate de las políticas municipales de sostenibilidad, atrayendo a más de 15.000 visitantes exteriores.

6. Monitorización

El proceso de regeneración urbana en Augustenborg ha sido ampliamente monitorizado, por su participación e inclusión en distintas iniciativas europeas y de intercambio de buenas prácticas entre las que destacan los proyectos SECURE Sustainable Energy Communities in Urban Areas in Europe, de Intelligent Energy Europe (www.secureproject.org) o Interreg IVC Green and blue space adaptation for urban areas and eco towns (GRaBS).

Entre las claves de su éxito se han señalado las siguientes:

- Liderazgo y entusiasmo de los servicios de la Administración municipal y de MKB.
- Fuerte descentralización administrativa desde el Ayuntamiento al nivel de distrito.
- Combinación del liderazgo público con la participación de residentes locales. Carácter activamente colaborativo y participativo del proceso. Inexistencia de oposición al proyecto, sentimiento fuerte de pertenencia, responsabilidad y «empoderamiento» de la comunidad local.
- Aproximación integrada a la regeneración urbana, combinando aspectos sociales, económicos y ambientales.
- Fuerte apuesta por los aspectos ambientales: rehabilitación energética, reciclaje, energías renovables, gestión del agua, etc.

Finalmente, cabe destacar el amplio reconocimiento internacional que ha recibido este proyecto, resaltando la obtención de un primer premio en el Concurso de UN-HABITAT de 2010.

7. Bibliografía

GRAHAM, Trevor (2002). *«Echoes of Tomorrow»*. Ayuntamiento de Malmö.

KAZMIERCZAK, Aleksandra & Jeremy CARTER, (2010). *Adaptation to climate change using green and blue infrastructure. A database of case studies.* University of Manchester. http://www.grabs-eu.org/membersArea/files/Database_Final_no_hyperlinks.pdf

MKB & AYUNTAMIENTO DE MALMO (s/f) *«Ekostaden Augustenborg – on the way towards a sustainable Neighbourhood».* http://www.malmo.se/English/Sustainable-City-Development/PDFarchive/pagefiles/AugustenborgBroschyr_ENG_V6_Original-Small.pdf

Enlaces en la web:

http://www.malmo.se/sustainablecity

http://www.cabe.org.uk/case-studies/ekostaden-augustenborg

http://camuniso.blogspot.com.es/2011/03/distrito-de-augustenborg-malmo-suecia.html

http://www.malmo.se/English/Sustainable-City- Development/Augustenborg-Eco-City.html

http://www.futurecommunities.net/ socialdesign/210/eco-city-augustenborg-sweden

http:// sustainablecities.dk/en/city-projects/cases/augustenborg-green-roofs-and-storm-water-channels

Amber y Purper desde el parque central de Poptahof

Purper en Amber, Poptahof, Delft

Francisco Javier González González & Paul Stouten
Profesor de Urbanismo. Escuela Superior de Arquitectura. Universidad Europea de Madrid &
Profesor de urbanismo. Director del Studio de Master de Regeneración Urbana.
Facultad de Arquitectura y Entorno Construido, TU Delft.
Correo electrónico: fjavier.gonzalezgonzalez@gmail.com

CRÉDITOS DEL PROYECTO	
PROYECTO:	Regeneración urbana de Poptahof. Conjuntos residenciales Púrpura (rehabilitación y aumento de edificabilidad) y Ambar (renovación). Parque público.
FUNCIÓN:	Viviendas, espacio terciario (unidades de negocio), guardería y parque público.
AUTORES:	Molenaar Van Winden Arquitectos, Christine Jetten, artista Change.nl Arquitectos (en colaboración con Mecanoo –«Ambar»), Master Plan 2004: Palmbout Urban Landscapes, Rotterdam; Arjaan Hogenboom (Ayuntamiento de Delft).
EQUIPO DE PROYECTO:	Raymond van Hattum, Willem-Jan Paijmans, Bahjat Al Sheik de Molenaar y Van Winden (proyecto); Mecanoo Delft (plan de calidad), Krystal projectontwikkeling, Rotterdam (desarrollo del proyecto); Iemke Bakker de Change.NL (supervisión) Royal Haskoning y Pieters Bouwtechniek (consultoría construcción) ATB Anherm (consultoría instalaciones) GEM Poptahof (consultoría gestión del proceso).
LOCALIZACIÓN:	Poptahof, Delft, Países Bajos.
FECHA:	2008-2012.
CREDITOS DE LAS IMÁGENES:	Luuk Kramer, Francisco Javier González.
CLIENTE:	Asociación de vivienda Woonbron-Maasoevers y Ayuntamiento de Delft. Financiación parcial de Centro comercial Van Der Vorm.
PRESUPUESTO:	25,5 millones de euros.

1. Contexto

Poptahof es un típico ejemplo de espacio residencial de bloque abierto en aplicación de los principios del Movimiento Moderno construido tras la Segunda Guerra Mundial. Fue edificado a comienzos de los años 60 del siglo XX[1], y, al igual que en otros países de Europa Occiden-

[1] Es importante matizar que se terminó su construcción al comienzo de los 60 (exactamente en 1962) ya que las normas y estándares de la vivienda social cambiaron en 1965, mejorando las distribuciones en planta con tamaños de habitación más amplios, etc...

tal, el gobierno holandés centró su énfasis en promover un modelo combinando la estandarización de la calidad residencial y el incremento de la producción de vivienda. Así mismo, la enorme escala en la que se construyó vivienda social durante este periodo de crecimiento económico fue un condicionante para el diseño urbano y la planificación. En este contexto, el tejido urbano original de Poptahof, diseñado por SJ van Embden, encaja perfectamente en las «ideas internacionales» del CIAM. Conforme a este proyecto, se construyeron 8 unidades vecinales similares, mostrando un concepto espacial muy rígido en el que, para cada una de estas unidades se propone un edificio en altura (11 plantas), otros bajos (4 plantas) y vivienda en hilera (*terrace houses*)[2].

El barrio de Poptahof tiene 2.800 habitantes de 40 nacionalidades diferentes y 1.300 viviendas; la unidad vecinal de Purper tenía antes de la operación de regeneración urbana 142 viviendas y Amber 151. El centro del barrio se diseñó con un parque central. Poptahof constituye el preludio de las posteriores ampliaciones de gran escala en Delft Sur. Alguna de los servicios urbanos, por ejemplo las tiendas, no sólo tienen carácter local. También el barrio cuenta con equipamientos como una residencia de ancianos, un centro comunitario, construido en el 2004, una escuela infantil, un centro de salud y una farmacia.

2. Objetivos

Los bloques de 11 plantas antes y después de la remodelación

Los problemas de Poptahof, son característicos de este tipo de periferias urbanas, construidas conforme a la práctica habitual de finales de los 50: viviendas por debajo del estándar actual, (especialmente en lo que se refiere al tamaño), hoy en mal estado de conservación, así como un alto nivel de degradación del espacio público del barrio. A esta situación física hay que añadir un proceso de estigmatización social que se ha venido produciendo durante los últimos años. En Poptahof, la proporción de hogares de rentas bajas es muy alta, en comparación con otras áreas de la ciudad de Delft. Además, el 70 % de la población no es de procedencia holandesa. El tamaño del hogar es bajo, en parte por el también pequeño tamaño de las viviendas. Antes de que comenzara la regeneración del barrio una gran parte de los vecinos originales lo habían abandonado: el 60% de los residentes llevaban viviendo en el área menos de 5 años.

Así, con el fin de poner fin a estos problemas el Ayuntamiento de Delft y la Asociación de Vivienda «Woonbron-Maasoevers» inician un proceso de regeneración urbana como un primer paso, a partir de 2004, la redacción de un Masterplan (PalmBout). La intervención de mejora física y de recuperación de la convivencia recoge dos objetivos centrales en el marco de una propuesta con criterios de Sostenibilidad: el aumento de la diversidad social y la mejora de la eficiencia energética.

[2] Más adelante este tipo de diseño fue puesto en duda desde la reflexión crítica; sirva como ejemplo el bien conocido ensayo de Christopher Alexander «La ciudad no es un árbol».

3. Estrategias

Las estrategias de regeneración urbana en el Masterplan se proponen con dos operaciones básicas, la recuperación del parque central con un nuevo diseño que permita visualizar de primera mano los cambios en la zona y la recomposición de la estructura urbana reconvirtiendo el tejido de bloque abierto en un espacio conformado por manzanas en torno a un patio abierto de acceso público desde el que se entra a las viviendas.

Para llegar a esta configuración la idea de partida es la de conservar los bloques de 11 plantas, manteniendo su estructura pero sustituyendo las viviendas iniciales por otras de mayor calidad. Con ellos como elemento de referencia se van conformando las manzanas en torno a un espacio central que se convierte en el centro de la vida vecinal. La regeneración del barrio se inició en 2008 con la renovación del Parque Central, seguida de la remodelación de las unidades vecinales Purper y Amber[3]. Esta inversión en el espacio público, como primer paso de la actuación, se eligió para mostrar a los residentes que la regeneración urbana de Poptahof se estaba tomando muy en serio. El parque es un importante elemento de estímulo de la cohesión social como soporte para la organización de eventos culturales, artísticos y económicos.

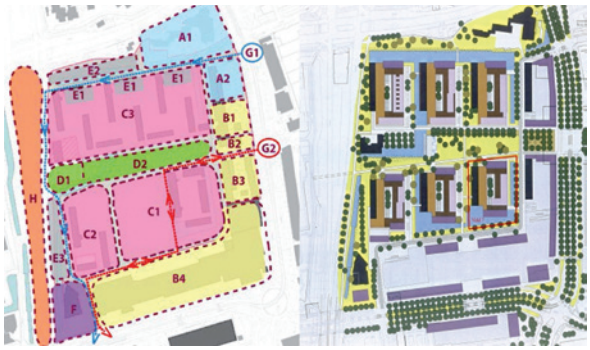


Imagen del Masterplan de Poptahof. Las intervenciones de Purper y Amber se encuentran el ámbito C1. C3 estado original

Nuevas manzanas después de la intervención prevista. Purper (al fondo) y Amber (primer plano)

En total la actuación afecta a 291 viviendas, 200 rehabilitadas o remodeladas y nuevas y 91nuevas y a un total de 23.000 m2c. El conjunto Purper tiene 142 viviendas, 8 unidades de negocio situadas en planta baja y primera hacia el exterior de la manzana. En el caso de Amber el número de viviendas asciende a 151.

En el caso del primero de los conjuntos, Purper, que se inicia en 2008 y se termina en 2010, la estrategia de construir a partir de la conservación de los bloques altos originales se mantiene en este caso. Las 99 viviendas originales se reducen a 84 con tamaños más grandes. Se aumenta la edificabilidad en otras 58 nuevas viviendas por lo que el conjunto final asciende a las 142.

En el siguiente conjunto, Amber, acabado en 2012 la estrategia cambia ya que los bloques originales se demuelen y se construye en su totalidad de nueva planta. En este conjunto a las 8 unidades de negocio se une una guardería pública.

En ambos casos las plazas de aparcamiento se encuentran en un parking en planta baja en el centro de la manzana. En primera planta se ha construido un patio elevado, de acceso público, con aperturas sobre la planta de parking, lo que permite el control social sobre ambos espacios. Se han conservado árboles originales incorporados a la planta de garaje.

[3] Ver zonas D1 y D2 en figura 1.

Diversidad tipológica en el edificio de 11 plantas remodelado y en los nuevos edificios que conforman la manzana. Acceso a las viviendas desde el patio de manzana de acceso público

4. Metodologías y técnicas innovadoras

Diversificación y remodelación de los tipos de viviendas

La diversificación de los tipos de vivienda es la forma de estimular una mayor mezcla social en el barrio. Hay que destacar que esta mezcla se propone en cada una de las nuevas manzanas, por lo que la importancia en el diseño no sólo se vuelca en la identificación de tipos con formas de vida de usuarios distintos, sino en la generación de espacios de convivencia (como el patio de manzana) y su articulación con las diferentes forma de acceso a las viviendas. Además, esta provisión de diferentes tipos de vivienda pretende incrementar la oportunidad de conectar con la necesidad de nuevos tipos de hogares dentro del propio barrio, sin tenerse que mudar de Poptahof.

Así, manejando estas dos variables se identifican tanto para el conjunto Purper como para Amber, tres tipos diferentes de viviendas: *a)* dúplex con acceso desde el patio o desde el aparcamiento, volcados a Sur, con terrazas sobre la lámina de agua, *b)* apartamentos convencionales, de hasta 3 dormitorios, situados al Norte y Oeste, (los del norte se asoman al parque) y *c)* apartamentos a Este, con acceso desde el patio, con jardín delantero o desde corredor abierto.

Estos tipos generales se diversifican aún más en el caso de Purper. El conjunto es aún más interesante ya que se han remodelado las viviendas originales buscando tamaños más grandes, conservando únicamente la estructura portante del edificio y sustituyendo particiones internas y fachadas. Así, en el centro del edificio de 11 plantas, se han conseguido construir viviendas en dúplex de tres plantas con acceso por galería. Para ello es necesario instalar una nueva caja de escaleras. La presencia de estos tipos incorporados tan singulares se señala con un acristalamiento continuo en fachada. En planta primera a patio las viviendas también son dúplex y tienen acceso directo a través de una pequeña terraza privada. Respeto a la forma de tenencia, y partiendo de viviendas sociales en alquiler, al final del proceso, la operación presenta un 20% de vivienda social en alquiler, un 40% de vivienda social en propiedad y un 40% de vivienda libre.

Tratamiento de los espacios colectivos. Convivencia y control social

Hemos mencionado que el patio de manzana se encuentra en primera planta y abierto sobre el aparcamiento en planta baja. Esta disposición se logra por acceso con rampa desde las fachadas al norte, dando al parque, que modifica su topografía permitiendo una transición muy suave entre el espacio verde y el interior del patio. Los aspectos paisajísticos también están cuidados al conservar el arbolado original, cuya presencia se compatibiliza con las plazas de aparcamiento y con vegetación en macetas que delimitan espacios colonizables por las viviendas cuyo acceso se produce directamente desde el patio.

El aparcamiento se controla desde el patio y las terrazas (Amber)

Eficiencia energética y nuevos procedimientos para su gestión

Los objetivos de eficiencia energética para las viviendas nuevas son los de rebajar en un 20 % los estándares energéticos recogidos por la legislación al respecto. En las viviendas remodeladas el objetivo es más modesto, pretendiendo equipararlas a la legislación vigente para viviendas nuevas. Por otro lado, cabe señalar que todas las viviendas están conectadas a una Central Térmica de Distrito, que cubre la demanda de calefacción en un 70%.

Lo más novedoso son los procedimientos de gestión de este comportamiento energético. En primer lugar, esta mejora de la eficiencia se compatibiliza con otro concepto, el de «coste neutral» para el usuario, ya sea propietario o alquilado y que supone una condición integrada en los permisos de obra para los contratistas. La gestión de este «coste neutral» implica un aparato organizativo y decisiones proyectuales que se pueden resumir en los siguientes puntos:

- Establecimiento de condiciones para el plan de desarrollo del proyecto por parte de los agentes contratistas.
- Sistemas de control bioclimático (climate Shield) y de clima artificial (HVAC,Heating, Ventilating and Air Conditioning), así como de medidas de producción fotovoltáica, para lo que se considera la construcción en la fachada del edificio rehabilitado de un sistema capaz de producir hasta 10kwp, con el fin de cubrir los gastos de consumo de las zonas comunes.
- Como experiencia muy novedosa hay que destacar el desarrollo de una compañía de servicios energéticos ESCO entre el Ayuntamiento, la asociación de vivienda y los residentes. Esta

Evaluación y monitorización continua. Edificio remodelado. Paneles fotovoltaicos en fachada de medianera

ESCO se encarga de financiar e implementar las medidas de mantenimiento sin costes adicionales para los usuarios. La ESCO se beneficia de los retornos del ahorro energético.
- Mejorar la red de distribución de calor a baja temperatura para todo el barrio partiendo de las instalaciones actuales de la Central Térmica de Distrito.
- Evaluación y monitorización continua.

Dinámicas de vinculación y participación en un contexto de colaboración público-privada

Programa de actividades en el parque y piezas cerámicas en fachada. Actuaciones artísticas que potencian procesos de participación

La experiencia de Poptahof ha tenido que compatibilizar dos necesidades: la de atraer nueva población que busca un espacio residencial de calidad y la de mantener la población original, gestionando la mejora de sus viviendas o el acceso a otras nuevas dentro del conjunto. Ambas estrategias confluyen en **cambiar la percepción social de Poptahof**, un paso indispensable sobre el que se ha focalizado la acción social desde los promotores de la iniciativa, tanto públicos como privados. Para ello el trabajo con propuestas artísticas y culturales en paralelo al trabajo social ligado a las actuaciones de regeneración urbana ha sido de gran utilidad.

Gracias a ellas se ha podido canalizar procesos de participación que han puesto en contacto a emprendedores locales y nuevos residentes con los antiguos vecinos, construyendo una nueva identidad sobre el barrio que ha servido de reclamo para los de fuera y de elemento de «desestigmatización» para los de dentro. Alguna de las actuaciones a señalar son:

- La remodelación del parque ha sido acompañada de un programa de actividades culturales que van desde la celebración del Festival de Jazz de Delft o festivales étnicos (Nyamafestival, etc.) a otras de carácter más local. La continuidad del programa de actividades después de las intervenciones físicas se asegura gracias a Popta Bunta Cultural Foundation, organización compuesta por profesionales y residentes.
- Se ha trabajado con los vecinos sobre la decoración de piezas cerámicas en las fachadas de las plantas bajas de los edificios.
- Se ha construido una marca sobre el barrio con los residentes y los negocios del barrio con apoyo profesional bajo el lema «I love Poptahof» como paso para visualizar la regeneración urbana como una forma de recuperar la sensación de orgullo por vivir en el barrio.
- Experiencias de apropiación del parque por parte de los vecinos, gestionando la implantación de huertos de ocio.
- Programa Cocinar para el Barrio, con comidas colectivas por los que participan en el programa en algunos de los locales comunes del conjunto.

La involucración, tanto de los nuevos y de los antiguos vecinos, se considera fundamental en su papel como embajadores del barrio en el impulso de la regeneración de nuevas manzanas.

5. Objetivos conseguidos

Accesos en rampa a los patios de manzana de Amber (izquierda) y Purper (derecha). La rampa en Purper se encuentra en el interior de la manzana, en Amber forma parte de la topografía del parque

La intervención en Poptahof se ha convertido en una experiencia de referencia tal y como lo demuestra la concesión de los premios WoonAward Haaglanden 2012 «Sociaal met Smoel» al conjunto residencial Purper, por la gestión de la participación durante y tras el proceso de regeneración urbana y el Concrete Award 2013 en la categoría de tecnología del Hormigón para el conjunto Amber, por las soluciones para aligerar la estructura con criterios de sostenibilidad ambiental. A pesar de los problemas en la remodelación de la primera fase (Purper) los dos objetivos más importantes se han cumplido. Por un lado, las estrategias energéticas en la rehabilitación y en la nueva edificación se han desarrollado con éxito, hasta el punto de que los consumos en las viviendas remodeladas son equivalentes a los de las viviendas nuevas, lo que supone una mejora de las expectativas. Por otro lado, el éxito en la comercialización de las viviendas nuevas sin desplazamiento de los vecinos originarios es un síntoma de que las estrategias de cambio de imagen del barrio han resultado adecuadas. La regeneración urbana de Poptahof es, por tanto, ejemplo de una interesante combinación de acercamientos físicos, sociales económicos y medioambientales hacia una mayor sostenibilidad.

6. Monitorización

La experiencia de Poptahof ha sido evaluada en lo que se refiere a las estrategias energéticas por el programa SESAC (Sustainable Energy Systems in Advanced Cities), perteneciente a la iniciativa CONCERTO de la UE (Comisión Europea y Sexto Programa Marco), que potencia el uso de energías renovables y eficiencia energética ligada a la edificación.

Análisis de las políticas estatales y europeas de regeneración urbana y rehabilitación de barrios

Agustín Hernández Aja & Ángela Matesanz Parellada
& Carolina García Madruga & Iván Rodríguez Suárez
Universidad Politécnica de Madrid.

1. Introducción

La experiencia que aquí se presenta es un resumen de los resultados y reflexiones extraídas del proyecto *«Análisis de las políticas estatales y europeas de regeneración urbana y rehabilitación de barrios»* llevado a cabo desde el Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio (DUyOT) de la Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Madrid (ETSAM) de la Universidad Politécnica de Madrid (UPM) en el marco del convenio suscrito con el Ministerio de Fomento, a través de la Dirección General de Suelo y Políticas Urbanas.

El encargo del Ministerio de Fomento surge tras haberse realizado, durante los años 2009 y 2010, el segundo Catálogo de Barrios Vulnerables; y en base a la necesidad de reflexionar sobre las políticas de rehabilitación urbana que se habían producido en España al amparo de los distintos programas públicos de vivienda; políticas que superaban la intervención sobre el edificio y tenían por objeto la reincorporación a la ciudad de los barrios objeto de intervención. Dada la diversidad de intervenciones y de sus resultados, y con el objetivo de enclavar el estudio dentro del marco europeo de la Regeneración Urbana Integrada definido en la Declaración de Toledo (junio de 2010), se consideró interesante y oportuno analizar las políticas estatales de regeneración y rehabilitación implementadas en España en las últimas décadas.

Finalidad y objetivos del proyecto

Se partió de la siguiente hipótesis: pese a que en sus primeras etapas el marco de las ayudas parecía tan solo dedicado a la intervención en el soporte edificado, muchos proyectos habían tenido desde el principio el objetivo de revertir las carencias urbanas, sociales y ambientales de los barrios objeto de la intervención. Dando por supuesto que más allá de los objetivos de rehabilitación de las viviendas, las ciudades españolas habían desarrollado planes y proyectos de dimensión urbana que habrían desarrollado una cultura específica de la rehabilitación con el objetivo de «generar ciudad», una cultura urbanística, que aunque con resultados evidentes sobre nuestras ciudades, carecía de un relato formal.

La finalidad del proyecto fue la de analizar las políticas públicas en rehabilitación urbana, realizadas al amparo de las políticas estatales y europeas, implementadas en los últimos veinte años, El trabajo se estructuró en tres bloques:

- El estudio del marco legislativo y su evolución.
- La localización de las actuaciones realizadas en las ciudades de más de 50.000 habitantes y capitales de provincia realizadas en el marco de los planes de vivienda estatales (1992-2010).

Este artículo se ha desarrollado a partir del Análisis de 20 experiencias de rehabilitación urbana en España, realizado en el marco del «Análisis de las políticas estatales y europeas de regeneración urbana y rehabilitación de barrios», dirigido por Agustín Hernández Aja y desarrollado gracias a un convenio entre el Ministerio de Fomento y la Sección de Urbanismo del Instituto Juan de Herrera. Ver «Magnitudes de 20 años de planes y programas de rehabilitación y regeneración urbana».

- El análisis en profundidad de 20 casos que permitiera determinar las actuaciones realizadas en la intervención y sus resultados (de los que aquí se presentan dos ejemplos significativos).

El objetivo del trabajo fue el determinar el marco en el que se desarrollan las políticas estatales en materia de rehabilitación de barrios y áreas urbanas, y realizar un diagnóstico de la cultura de intervención a partir del estudio de la evolución temporal de 20 experiencias, con el fin de comparar éstas con los objetivos de las políticas estatales. Comprobando la hipótesis de que la prácticas analizadas habían ido más allá de la resolución de los problemas materiales de la edificación y la urbanización de su entorno para atender a las necesidades reales de sus habitantes con un compromiso implícito de reincorporar, en condiciones de igualdad, barrios y habitantes a la ciudad a la que pertenecían.

A continuación se presenta el marco general del proyecto de *«Análisis de las políticas estatales y europeas de regeneración urbana y rehabilitación de barrios»*, desarrollando por un lado las magnitudes del análisis de los seis planes de vivienda estudiados y por otro la metodología aplicada para el análisis y diagnóstico de las 20 experiencias de rehabilitación, así como los principales resultados del mismo.

En una segunda parte, se presentan de manera sintética, los resultados de dos de los casos analizados en el proyecto, concretamente el caso de la *«Rehabilitación de los barrios de Trinidad y Perchel»* de la ciudad de Málaga y el caso de la *«Rehabilitación, regeneración y renovación urbana en Bilbao la Vieja, San Francisco y Zabala»* de la ciudad de Bilbao.

Magnitudes de 20 años de planes y programas de rehabilitación y regeneración urbana

Agustín Hernández Aja & Carolina García Madruga
Universidad Politécnica de Madrid.
agustin.hernandez@upm.es & carolina.gmadruga@upm.es

1. Resultados del análisis del marco estatal de vivienda

Los planes de vivienda 1989-2012

En el periodo del estudio se aprobaron 6 planes de vivienda, aunque su coincidencia con varios cambios de gobierno (siete ministros diferentes) y tres cambios en el partido gobernante, produjo modificaciones en los planes o adelantos en el final de su periodo de aplicación (ver Fig. 1). Debido a los cambios de gobierno con distinto signo político, no se ejecutaron los programas de los años 1998 y 1999 (Plan 1996-1999) y 2005 (Plan 2002-2005).

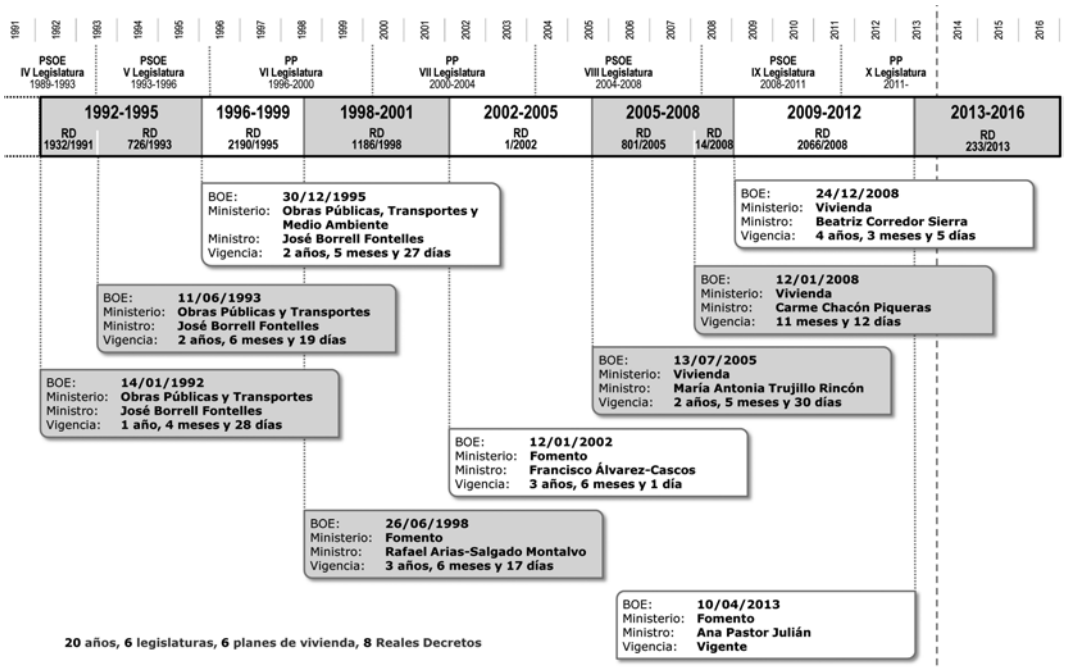


Fig. 1/ Cuadro cronológico de los planes de vivienda

Fuente: Elaboración propia.

Este artículo se ha desarrollado a partir del Análisis de 20 experiencias de rehabilitación urbana en España, realizado en el marco del «Análisis de las políticas estatales y europeas de regeneración urbana y rehabilitación de barrios», dirigido por Agustín Hernández Aja y desarrollado gracias a un convenio entre el Ministerio de Fomento y la Sección de Urbanismo del Instituto Juan de Herrera. Ver «Magnitudes de 20 años de planes y programas de rehabilitación y regeneración urbana».

En todos los planes se incluyen objetivos de rehabilitación de viviendas pero la formalización del concepto de «Área de Rehabilitación Integral» (ARI), no aparece en el Plan de Vivienda 1992-1995 que no diferencia entre objetivos convenidos para rehabilitación aislada y áreas de rehabilitación integral.

En cualquier caso, la magnitud de los objetivos convenidos para viviendas protegidas de obra nueva fue de 1.900.100 viviendas durante el periodo, frente a la previsión de 741.200 viviendas rehabilitadas, de las que tan sólo 160.500 se destinaban a Áreas de Rehabilitación Integral (ver Fig. 2). Nos encontramos pues ante un escenario en el que las ARI suponían tan solo el 6,1% de los objetivos de la política de vivienda del gobierno, muy lejos de las necesidades reales de barrios y ciudades que ya afloraron junto a los primeros planes de vivienda y que ahora se presentan como una necesidad ineludible si queremos garantizar la calidad de vida urbana de amplias zonas de nuestras ciudades.

Fig. 2/ 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

Número de viviendas (miles)	Planes de vivienda estatales						Total
	1992 1995	1996 1999	1998 2001	2002 2005	2005 2008	2009 2012	
Viv. libre-Iniciadas	**718,3**	**482,6**	**1.767,4**	**1.670,8**	**2.070,6**	**223,0**	**6.932,6**
Viv. libre-Terminadas	679,6	419,2	1.338,1	1.452,8	2.269,7	776,3	6.935,6
Viv. 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%

Fuente: Elaboración propia a partir de Estadística de Vivienda Protegida y Estadística de Vivienda Libre del Ministrerio de Fomento y de los objetivos recogidos en los convenios firmados con las CCAA (Unidades: miles de viviendas).

Pero si ampliamos nuestra visión más allá de los objetivos y resultados de los distintos planes de vivienda y comparamos las viviendas contenidas dentro de los objetivos de los ARI con la magnitud de la producción inmobiliaria (ver Fig.3) podemos observar como el peso de los objetivos convenidos en viviendas rehabilitadas dentro de ARI fue marginal durante el auge inmobiliario.

El peso de los objetivos convenidos en ARI respecto al número de viviendas totales (privadas y protegidas) producidas fue: un 0,99% en el periodo 1996-1999, 0,69% en el periodo 1998-2001, 1,07% en el periodo 2002-2005, 2,55% entre 2005-2008 y solo fue que alcanzó una tasa del 7,95% en el periodo de la crisis inmobiliaria 2009-2012.

En cualquier caso, el total de viviendas convenidas en ARI en todos los periodos supone tan solo el 1,79% del total de viviendas ejecutadas entre 1992 y 2012, podríamos decir que el país perdió la mejor de sus oportunidades para regenerar sus barrios y ciudades, ya que prefirió crear un nuevo espacio urbano que ahora nos es difícil pagar y por tanto es de esperar que nos sea difícil mantener.

Lo más desconcertante de este proceso, en el que la rehabilitación de barrios quedó prácticamente fuera de la acción urbanística, es que nuestras ciudades habían prosperado gracias a la cultura urbanística de la transición, en la que se consideraba como objetivo la «recuperación de la ciudad» y sus gentes y en las que se habían formado unos importantes cuadros técnicos,

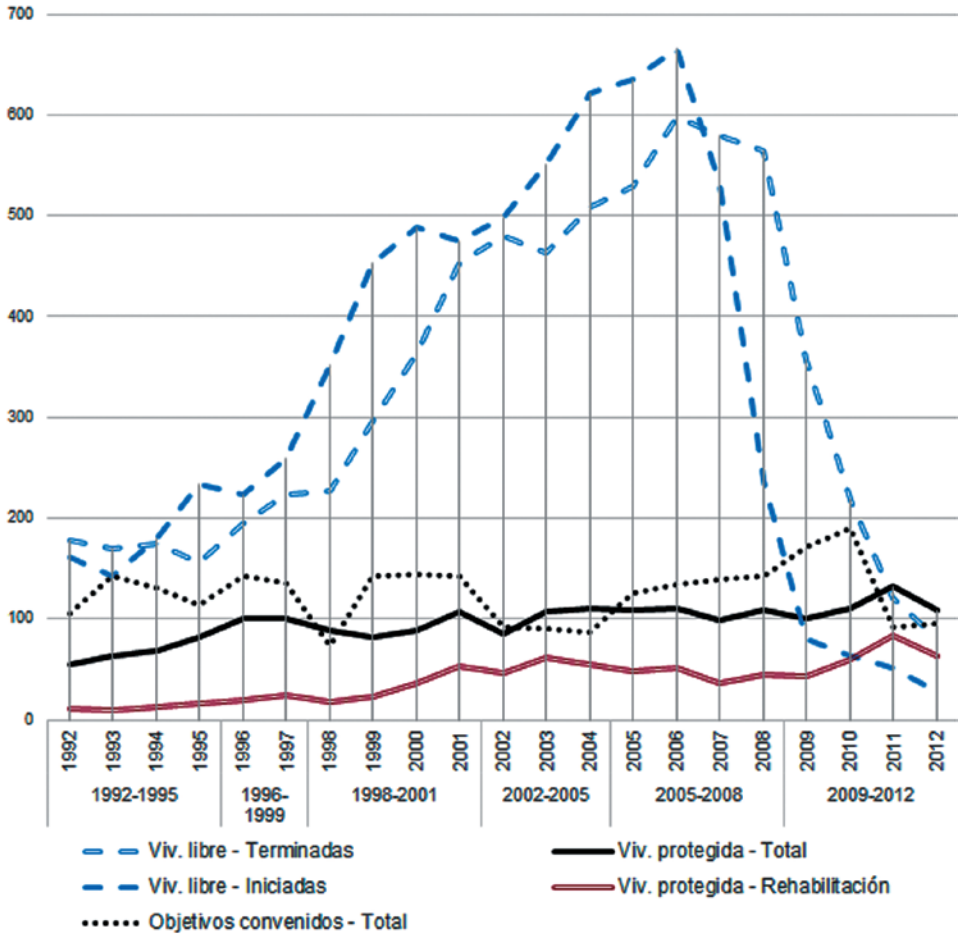


Fig.3/ Evolución del mercado inmobiliario residencial de vivienda libre y protegida (calificaciones definitivas) y objetivos convenidos con las CCAA para el desarrollo de los planes de vivienda estatales. 1992-2012

Fuente: Elaboración propia a partir de Estadística de Vivienda Protegida y Estadística de Vivienda Libre del Ministrerio de Fomento y de los objetivos recogidos en los convenios firmados con las CCAA (Unidades: miles de viviendas).

que pese a todo habían sabido durante estos últimos veinte años mantener una cultura de la rehabilitación integral de los barrios y ciudades apoyándose en los planes públicos en cualquiera de sus escalas (europea, estatal o autonómica) y formando equipos multidisciplinares que atajaban los problemas del barrio en todas sus dimensiones.

2. Los 20 casos: metodologías y técnicas innovadoras

Tal y como se indica anteriormente, más allá del análisis del marco legal, a través de los planes de vivienda, y del marco operacional, mediante la elaboración de un catálogo de las áreas de rehabilitación convenidas a través de los programas estatales, en el proyecto se analizaron veinte experiencias de rehabilitación urbana relevantes dentro del contexto estatal.

La finalidad de este análisis se dirigió a verificar si la experiencia de rehabilitación en España se ha basado en la eficacia de los procesos a través de la «cultura urbanística», que partiendo de un marco poco propicio para las intervenciones integradas, ha alcanzado éxitos importantes y avances en algunos campos. Esta hipótesis defiende, por tanto, que el grado de in-

tegralidad de muchos de los procesos de rehabilitación que se han dado en España en los últimos treinta años, tienen su origen en la gestión de sus técnicos y en el alto grado de implicación de los agentes participantes, que superan el marco normativo que regula las herramientas e instrumentos de la política de vivienda.

Para el análisis de estos casos se desarrolla una metodología dirigida a sistematizar la evaluación de la integralidad de los planes de rehabilitación y regeneración urbana, estableciéndose así un modelo de evaluación de los procesos de intervención, desde una óptica integral, que pudiera servir de guía a futuras actuaciones y que permitiera a su vez comprender el desarrollo cronológico de cada una de las intervenciones.

Metodología para el análisis de la gestión y los agentes

Para comprender los procesos de rehabilitación resulta imprescindible el análisis del proceso en su conjunto atendiendo a su gestión y a la intervención de los distintos agentes. Para realizar una descripción pormenorizada, que permitiera posteriores comparaciones, se tuvieron en cuenta los datos objetivos de la operación, que permitían situarla en su contexto espacial y temporal, y describir su evolución en el tiempo. Además de los datos objetivos referentes a las actuaciones llevadas a cabo, el análisis de la gestión y de la actuación de cada uno de los agentes implicados, tema generalmente no explicitado en ningún documento, se llevó a cabo por medio de entrevistas a técnicos, mayoritariamente urbanistas, con una visión global de las actuaciones.

Teniendo en cuenta estas premisas, la información se estructuró en tres partes:

- Aspectos generales: incluía datos sobre el contexto municipal, una descripción general, información sobre el planeamiento y otras actuaciones urbanas, intervenciones realizadas en el área y financiación.
- Entrevista a uno o varios técnicos relacionados con la experiencia, con una visión completa de la actuación, buscando esclarecer el funcionamiento de la operación desde el punto de vista de la gestión, teniendo en cuenta a los instrumentos, agentes participantes y aspectos tratados.
- Informe general: basado en la documentación recopilada, en el que se detalló el desarrollo completo de los casos estudiados desde sus orígenes hasta su finalización o hasta la fecha de estudio.

Metodología para el análisis de los aspectos tratados

El objetivo de esta metodología era establecer un modelo de evaluación de los procesos de intervención que pudiera servir de guía a futuras actuaciones y que permitiera a su vez comprender el desarrollo de cada una de las intervenciones y el grado de efectividad en los factores urbanos, de la edificación, sociales, ambientales y económicos de las medidas puestas en marcha. Partiendo del establecimiento de esas cinco áreas básicas de actuación se determinaron una serie de categorías a analizar en ellas. Este modelo jerárquico se organiza en niveles organizados en áreas, categorías y criterios específicos de actuación.

3. Resultados de los 20 casos

Extraer conclusiones del análisis de las veinte experiencias fue difícil por la variedad en las fórmulas de desarrollo y gestión de las actuaciones y agentes que las llevan a cabo. A pesar de que muchas de ellas coincidían en el tipo de actuación, Área de Rehabilitación Integral, Área de Renovación Urbana o URBAN, se puede afirmar que existen tantas experiencias cómo modelos de gestión desarrollados.

Resultados desde la perspectiva de cooperación ínteradministrativa y la gestión (ver Fig. 4)

Entre los casos analizados se buscaron experiencias con cierta madurez y recorrido, de manera que se pudieron analizar una gran variedad de figuras, instrumentos y herramientas que

fueron desde las primeras declaraciones como *Bien de Interés Cultural* de los cascos históricos en los años setenta, pasando por la consolidación durante los años ochenta de instrumentos de planeamiento de diversa índole y con diversa capacidad de intervención, incluidos en los Planes Generales de los primeros ayuntamientos democráticos, seguidos por las declaraciones de Áreas de Rehabilitación Integral (ARI) y los programas URBAN a partir de los 90.

En general, en la mayoría de los casos, las distintas intervenciones desarrolladas a lo largo del tiempo se complementaban unas con otras, buscando la continuidad de la financiación, que se sumaba o impulsaba a través de los distintos programas. En el conjunto de las experiencias, coincidentes en su mayoría con barrios vulnerables de los distintos catálogos del ministerio de Fomento (1991, 2001 o 2006); se encontró que la mayor parte de ellas, concentraban varias actuaciones financiadas por las distintas administraciones (europea, estatal, autonómica o local). Primando la financiación municipal, que apareció en todos los casos, y la estatal que sólo estaba ausente en tres, en los que sin embargo existía financiación europea. Desde el punto de vista de la gestión económica, y como resultado de las entrevistas realizadas, se definió como un problema importante las limitaciones de financiación de los residentes a la hora de afrontar la intervención en su vivienda.

Fig. 4/ Síntesis de resultados de la integralidad de gestión y agentes

	Organismos de gestión en las distintas actuaciones del proceso de rehabilitación					Presencia de participacion vecinal activa		Reuniones con		
	Gestión de ayudas		Gestión de la actuación							
	OF.REH	OTRO	SOC. MUNI.	AYTO.	OTRO	ALTO	BAJO	TÉC.	POL.	VEC.
Urban Bº de la Zona Norte. Alicante (1993)	■			■		■		■		
Urban Ciudades del Acero. Avilés, Ccorvera (1993)		■		■		■		■		
ARI Bº de Poble Sec. Barcelona (1996)	■				CON.	■		■		■
Urban Puerta Abierta. Bilbao (1991)	■		■			■		■	■	
Urban Hospital de la Marina. Cartagena (1994)		■	■				■	■		■
ARI Ctro. Histórico. Lleida (1992)	■		■			■		■		
ARI Ctro. Histórico. Logroño (1980)	■			■			■	■	■	
ARI Bº San Cristóbal de los Ángeles. Madrid (2000)	■			■		■		■		■
ARI Sector I de Lavapiés. Madrid (1997)	■		■			■		■		
ARI Trinidad-Perchel. Málaga (1981)		■	■		S.AUT	■		■		
Urban Mérida (2007)		■		■	E.EXT	■		■		
ARI Barriada la Soledad y Plg. de Levante. Palma (2001)	■				CON.	■		■	■	
Urban Ctro. Histórico. / Rochapea. Pamplona (1986)	■			■	■	■				■
ARI Santander (1993)	■		■		■		■	■	■	■
ARI Grupo Sta. Mª del Mar. Tenerife (2006)		■	■		CON.		■	■		
ARI Cdad. Histórica. Santiago de Compostela (1990)		■			CON.		■	■		
ARI Barriada Plg. Sur. Sevilla (2003)	■				COM.	■		■		
ARU Bº de Sta. Mª de Benquerencia. Toledo (2001)		■		■	S.AUT	■			■	■
ARI Bº de la Rondilla Valladolid (2006)		■	■			■		■	■	■
ARI Rabal del Bº del Arrabal Zaragoza (2005)	■		■			■		■	■	■

En la tabla se incluyen exclusivamente las intervenciones consideradas como principales en cada caso y presenta el resultado de la interpretación del equipo de trabajo sobre dichas intervenciones en base a las entrevistas realizadas y a las visitas de campo.

Fuente: Elaboración propia. Leyenda: Gestión de ayudas: Of.Reh: oficina de rehabilitación / Gestión de la actuación: Soc. Mun.: Sociedad Municipal, Ayto: Servicios municipales, Con: Consorcio, S.Aut: Sociedad Autonómica, E.Ext: Empresa externa, Com: Comisionado / Reuniones con: Tec: Técnicos, Pol: Políticos, Vec: Vecinos.

Aunque tal y como se detalló en cada uno de los casos, los procesos y la gestión de los mismos ha sido variada, se puede destacar que en la mayoría de ellos, la gestión de la actuación ha sido municipal, bien a través de los servicios técnicos de los ayuntamientos, de sociedades municipales o de consorcios con otras administraciones. Por otro lado, la tramitación de las ayudas fue realizada mayoritariamente a través de oficinas de rehabilitación, aunque en 8 de los 20 casos se pusieron en marcha otros mecanismos.

Resultados desde la perspectiva de la integración de agentes (ver Fig. 4)

A la luz de las entrevistas realizadas, se pudo concluir que el sector público es el que contó con mayor presencia dentro de los procesos de rehabilitación urbana analizados. Estando siempre presentes la administración regional y municipal, y en la mayor parte de los casos también la estatal. El 84% de los técnicos entrevistados destacaron, como factor de éxito de la operación, la presencia de los vecinos y el 58% destacó también la presencia del tercer sector. La presencia de las empresas privadas como motor de la operación sólo se encontró en cinco casos.

Los técnicos consideraron que los residentes habían tenido un grado de participación alto en 13 de los 20, aunque en algunos, se limitó a su participación sólo al inicio del proceso. Así mismo, en la mayor parte de las entrevistas se determinó la importancia de la existencia de organismos de participación, bien en forma de asambleas conjuntas, jornadas, «Mesas de Rehabilitación» o planes de desarrollo.

Por otro lado, el grado de participación de técnicos de las distintas áreas se consideró alto en todos los casos, a excepción de los de Toledo y Santander, mientras que el grado de participación de los gestores privados y de las empresas variaba mucho en cada caso.

Resultados desde la perspectiva de integración de áreas (ver Fig. 5)

El conjunto total de las actuaciones, independientemente del programa, tienen su principal peso en el área de edificación, predominando la rehabilitación frente a la renovación. La nueva construcción se da en casos contados, generalmente relacionada con la construcción de equipamientos del programa URBAN o con la construcción de viviendas en las Áreas de Renovación Urbana. La mayor parte de las actuaciones incluyen operaciones de reurbanización en algunos casos vinculada a operaciones puntuales de remodelación urbana.

Se concluyó que el modelo de las actuaciones apenas ha variado a lo largo del periodo de estudio en los planes analizados (solo se dan ligeras modificaciones en las condiciones que han de cumplir las obras). Estas actuaciones se centran en los aspectos físicos de la rehabilitación: rehabilitación de viviendas, rehabilitación de edificios y obras de urbanización y reurbanización, y equipos de gestión de la rehabilitación (oficinas de rehabilitación y ventanillas únicas de vivienda).

Entre los programas que se desarrollan en paralelo a las operaciones de intervención física sobre la edificación, destacan los sociales, referidos a la atención a los ancianos, niños o a la integración de minorías, y algunos de corte socio-económico orientados a la formación y al empleo. También aparecen, aunque en menor medida, programas que cubren aspectos económicos que van desde la formación empresarial a la promoción del comercio o el turismo. En cuatro de los casos se menciona la existencia de planes de desarrollo o diagnóstico comunitario también en Bilbao, Bilbao La Vieja, San Francisco y Zabala y en los casos de los barrios del Norte de Alicante y el Polígono Sur de Sevilla, se pone de manifiesto que el plan integral incluye distintas actuaciones dentro de las áreas temáticas tratadas.

Sin embargo, los aspectos considerados como de mayor interés entre los técnicos son mayoritariamente los referidos a la propia rehabilitación, física o urbana (5 de las 9 respuestas) y tras ellos, los que tienen que ver con la participación, algunos aspectos sociales y los programas de realojo.

Fig. 5/ Síntesis de resultados de la integralidad de áreas tratadas

		Tipo de actuación			Caracterización de las actuaciones						Áreas temáticas tratadas			
					Urbanismo			Edificación						
	C. BbVv	ARI	URBAN	Otro	Reur	Remd	Urbz	Reh	Rnv	NVa	Urb	Ed.	M.A.	SE
Urban Bº de la Zona Norte. Alicante (1993)	91/01	*		PI										
Urban Ciudades del Acero. Avilés, Ccorvera (1993)	91													
ARI Bº de Poble Sec. Barcelona (1996)	91/01/06			PB										
Urban Puerta Abierta. Bilbao (1991)	91/01/06			ARI CA										
Urban Hospital de la Marina. Cartagena (1994)	91/01/06													
ARI Ctro. Histórico. Lleida (1992)	91/01/06			PB										
ARI Ctro. Histórico. Logroño (1980)	91/01/06													
ARI Bº San Cristóbal de los Ángeles. Madrid (2000)	01/06			PDC / PB					*					
ARI Sector I de Lavapiés. Madrid (1997)	91/01/06													
ARI Trinidad-Perchel. Málaga (1981)	91/01													
Urban Mérida (2007)	01													
ARI Barriada la Soledad y Plg. de Levante. Palma (2001)	91/01			PRI / AUP										
Urban Ctro. Histórico. / Rochapea. Pamplona (1986)	91/01			ARI CA										
ARI Santander (1993)														
ARI Grupo Sta. Mª del Mar. Tenerife (2006)														
ARI Cdad. Histórica. Santiago de Compostela (1990)														
ARI Barriada Plg. Sur. Sevilla (2003)	91/01			PI										
ARU Bº de Sta. Mª de Benquerencia. Toledo (2001)		ARU												
ARI Bº de la Rondilla Valladolid (2006)														
ARI Rabal del Bº del Arrabal Zaragoza (2005)														

En la tabla se incluyen exclusivamente las intervenciones consideradas como principales en cada caso y presenta el resultado de la interpretación del equipo de trabajo sobre dichas intervenciones en base a las entrevistas realizadas y a las visitas de campo.

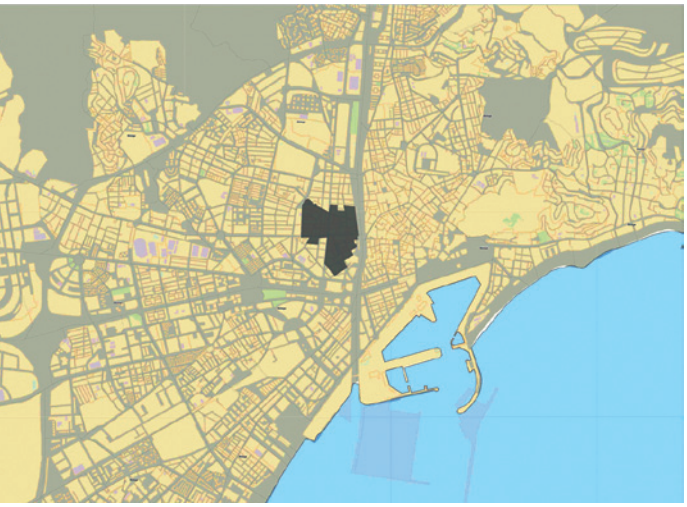
Fuente: Elaboración propia. Leyenda: BBVV: Barrios Vulnerables, ARI: Área de Rehabilitación Integrada, *o de renovación urbana, PI: Plan Integral, PB: Pla de Barris, ARI CA: Área de Rehabilitación Integral Autonómica, PDC: Plan de Desarrollo Comunitario, PRI: Plan de Reforma Interior, AUP: Área de Actuación prioritaria, ARU: Área de Renovación Urbana, REH.: Rehabilitación, RNV: Renovación, NVA: Nueva construcción, REUR: Reurbanización, REMD: Remodelación, URBZ: Urbanización, ED: Edificación, SO: Social, EC: Económico, URB: Urbano, M.A.: Medio Ambiente.

4. Conclusiones

Atendiendo a estos resultados y a las cuestiones observadas en el conjunto de los casos, se puede apuntar una cierta similitud en determinados casos, entre operaciones coetáneas y entre aquellas estudiadas en las mismas comunidades autónomas, que en muchos casos han seguido un mismo modelo de gestión.

En general se detecta una escasa integralidad en las operaciones, aunque destacan los esfuerzos y mejoras realizados en las planteadas a partir del año 2000 en las que se incorporan nuevas preocupaciones y aspectos desde su origen. En algunos casos, una intervención limitada a aspectos parciales, ha provocado que no se haya dado una solución definitiva a los problemas de los barrios. Por otro lado, se considera que la participación e implicación tanto de todos los agentes, políticos, técnicos y ciudadanos, como de las distintas administraciones, es clave para el éxito de las operaciones.

A pesar de que la rehabilitación urbana cada vez cobra mayor importancia en los discursos políticos, en parte como posible salida al maltrecho sector de la construcción, y de la larga tradición de las operaciones de rehabilitación en nuestro país, que comenzaron a finales de los años setenta, la falta de documentación sobre este tema plantea la necesidad de realizar estudios consistentes que evalúen y analicen lo hasta ahora realizado.



Localización de los barrios Trinidad y Perchel. Fuente: Instituto Geográfico Nacional: Cartociudad y elaboración propia.

Rehabilitación de los barrios Trinidad y Perchel

Ángela Matesanz Parellada
Universidad Politécnica de Madrid
angela.matesanz@upm.es

CRÉDITOS DEL PROYECTO

CASO:	Trinidad y Perchel.
FUNCIÓN:	Rehabilitación de los barrios de Trinidad y Perchel.
INTERVENCIONES:	Programa de operaciones piloto de actuación conjunta en áreas urbanas y asentamientos rurales, Plan Especial de Rehabilitación de los barrios de Trinidad y Perchel, [Modificaciones: PERI Trinidad Perchel (PGOU83), PAM-R4(PGOU97)], Plan Especial de Reforma Interior Perchel Alto (PERI Perchel Alto, PERI C-2); Proyecto de Desarrollo Comunitario y Dinamización Social.
AGENTES:	Ayuntamiento de Málaga: Gerencia de Urbanismo de Málaga, Patronato Municipal de Remodelación de Trinidad-Perchel, Patronato Municipal de Vivienda y Servicios Sociales, Instituto Municipal de Vivienda, Centro de Servicios Comunitarios del Distrito Centro; Junta de Andalucía: Empresa Pública del Suelo de Andalucía (EPSA); Ministerio Obras Públicas, Transporte y Medio Ambiente, Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, Dirección General de Acción Territorial y Urbanismo; Asociaciones de vecinos.
LOCALIZACIÓN:	Málaga, España.
FECHA:	Primera actuación aprobada en 1981 – actualidad.
CREDITOS:	Fotografías del Archivo de la Dirección General de la Vivienda, la Arquitectura y el Urbanismo – Ministerio de Fomento.

1. Contexto

Los barrios de Trinidad y Perchel se sitúan en el centro de Málaga, al oeste del casco histórico, del que les separa el río Guadalmedina. Se trata de dos arrabales de origen árabe; Perchel, con un típico trazado de calles intrincadas, y Trinidad, con una estructura más ortogonal, con tradicionales viviendas de dos plantas con «corralón», en algunos casos sustituidos paulatinamente por otras tipologías.

Este artículo se ha desarrollado a partir del Análisis de 20 experiencias de rehabilitación urbana en España, realizado en el marco del «Análisis de las políticas estatales y europeas de regeneración urbana y rehabilitación de barrios», dirigido por Agustín Hernández Aja y desarrollado gracias a un convenio entre el Ministerio de Fomento y la Sección de Urbanismo del Instituto Juan de Herrera. Ver «Magnitudes de 20 años de planes y programas de rehabilitación y regeneración urbana».

Fig. 1/ Cronología general del caso

1971	Plan General de Ordenación Urbana de Málaga.
1975	Expediente de Expropiación de la calle Jaboneros. Aparición de la asociación de vecinos de Trinidad.
1977	Legalización de la Asociación de vecinos de la Trinidad.
1978	Redacción del Plan Especial de los barrios de Trinidad y Perchel (S.Moreno, D.Quero, E.Leira).
1979	Inclusión de Trinidad- Perchel en el *Programa de operaciones piloto de actuación conjunta en áreas urbanas y asentamientos rurales* de la Dirección General de Acción Territorial y Urbanismo (Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo), Estudio Previo para la Declaración de Trinidad Perchel como Área de Rehabilitación Integrada.
1981	Aprobación Definitiva del Plan Especial.
1982	Formación del Patronato Municipal de Remodelación de Trinidad-Perchel.
1983	Las competencias en urbanismo y vivienda pasan del Estado a la Junta de Andalucía (RD3481/83). Declaración del Área de Rehabilitación Integrada Trinidad-Perchel. Nuevo Plan General de Ordenación Urbana de Málaga Incluye el PERI Trinidad-Perchel.
1985	Firma de dos Convenios entre la Consejería de Obras Públicas y Transportes de la Junta de Andalucía y el Ayuntamiento de Málaga. Relanzamiento de Plan de Rehabilitación.
1986	Aprobación definitiva Plan Especial de Reforma Interior Trinidad Perchel (Incorporación PGOU83).
1987	Inicio de los Expedientes de Expropiación.
1989	Fuertes inundaciones en Málaga que afectan a la zona. Formulación Definitiva del PERI C-2 Perchel Alto.
1994	Nueva Declaración como Área de Rehabilitación (Plan 92-95).
1997	Nuevo Plan General de Ordenación Urbana de Málaga.
1998	Se dan por terminadas las Obras de Reurbanización.
1999	Aprobación definitiva del PAM-R4(Planeamiento Aprobado Modificado-R4 correspondiente a Trinidad-Perchel).
2004	Proyecto de Desarrollo Comunitario y Dinamización Social.
2006	Declaración de los Núcleos de Trabajo Social de Trinidad Sur y Perchel Norte como Zonas con Necesidades de Transformación.
2011	Aprobación Definitiva del Plan General de Ordenación Urbana de Málaga 2011.
2012	Concesión del Proyecto Europeo Urbact-USER.

Fuente: Elaboración propia.

Desencadenante e inicios del Plan de Rehabilitación. Vivienda y urbanización

A finales de los años sesenta, debido a la posición de centralidad adquirida tras el espectacular desarrollo urbano producido a lo largo de esa década, se fijaron fuertes intereses especulativos sobre Trinidad y Perchel, barrios de «clases populares» y fuerte identidad, que presentaban problemas de degradación urbana.

La puesta en marcha, en 1975, del expediente de expropiación de la calle Jaboneros, principal eje de Trinidad, por la ampliación propuesta por el PGOU de 1971, desencadenó fuertes protestas de los vecinos que habían visto unos años antes como parte de los residentes del Perchel eran expulsados del barrio por la ampliación de la Alameda. Estas protestas fueron apoyadas por el Colegio de Arquitectos de Málaga, que, en un momento de fuerte movilización social y política y gran influencia de la corriente rehabilitadora ejemplificada en el caso de Bolonia, alegaba la necesaria paralización del expediente y pedía el desarrollo de un plan de rehabilitación integral del barrio, que garantizara la permanencia de sus vecinos. La presión popular llevó al Ayuntamiento a paralizar el proceso y convocar un concurso de ideas para la elaboración del Plan Especial de Rehabilitación, que ganó la propuesta planteada por el Colegio de Arquitectos con los propios vecinos, formalizada por Eduardo Leira, Salvador Moreno Peralta y Damián Quero en 1978 y aprobada en 1983. Paralelamente, en 1979, estos barrios formaron parte del *Programa de operaciones piloto de actuación conjunta en áreas urbanas y asentamientos rurales,* puesto en marcha por la Dirección General de Acción Territorial y Urbanismo (Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo) y, en 1983, tras la elaboración de un

estudio básico previo, la de Trinidad-Perchel se convirtió en una de las primeras declaraciones de Área de Rehabilitación Integrada[1].

Pese a las iniciales dificultades que ralentizaron el desarrollo del proceso, éste fue relanzado en 1985, al hacerse efectivo el traspaso de competencias en urbanismo y política de vivienda a la Comunidad Autónoma andaluza, mediante el establecimiento de los mecanismos de gestión y ejecución de las ayudas y la creación del Patronato Municipal de Remodelación de Trinidad Perchel.

En 1989, año en el que se produjeron importantes inundaciones que afectaron a muchas viviendas, Joan Busquets ganó el «Proyecto Guadalmedina» para su sistematización hidráulica, que recogiendo las aportaciones de J. Seguí y Salvador Moreno Peralta se formularía como Plan Especial de Reforma Interior Perchel Alto (adecuación del anterior PERI C-2). Este plan, que modificaba la zona del Perchel Alto colindante con el río que había quedado fuera del PERI de Trinidad-Perchel, tenía como piezas fundamentales el Guadalmedina, la Iglesia de Santo Domingo y la inclusión de un gran hotel con centro de convenciones.

En 1994, a pesar de los avances realizados hasta entonces se consideró necesaria la mejora de la urbanización y el fomento de la rehabilitación privada y los equipamientos, por lo que el Área de Rehabilitación Integrada fue incluida en el Plan Estatal de Vivienda 1992-1995. Aunque en 1998 la Empresa Pública de Suelo de Andalucía (EPSA) dio por finalizadas las obras de reurbanización, aún queda pendiente la construcción de algunas viviendas existiendo solares por edificar.

Persistencia de los problemas. Acciones sociales y de participación

El Plan Especial, como instrumento urbanístico, no incluía inicialmente como tales programas de índole social, aunque en paralelo a su desarrollo se crearon en el barrio el LEAJ (Lugar de Encuentro y Animación Juvenil), en 1984, y el Patronato Municipal de la Vivienda y Servicios Sociales del Ayuntamiento de Málaga, en 1987. En 1990, cuando se estaba realojando a parte de los vecinos, los problemas ocasionados por las inundaciones de 1989, provocaron que gran parte de la población marginal de Málaga, que había perdido sus viviendas, tuviera que ser realojada en los barrios de Trinidad y Perchel, que concentraban la mayor parte de las viviendas y suelos del entonces Patronato Municipal de Vivienda y Servicios Sociales. Esta concentración de población, en algunos casos problemática, dificultó, en parte, su situación en el tiempo, a pesar de la presencia y trabajo del Centro de Servicios Sociales. Por otro lado, el movimiento vecinal, que tanta fuerza tuvo en el barrio en los años setenta, y el alto grado de participación de sus habitantes fueron desapareciendo con los años.

Plano de Actuación residencial y de equipamientos 85-95. Fuente: Barrios Trinidad y Perchel «Málaga». Memoria Programa de las actuaciones en el Área de Rehabilitación RD726/93

En 2004, desde el Centro de Servicios Sociales Comunitarios del Distrito Centro, se inició el proceso de intervención que se consolidaría como «*Desarrollo Comunitario y Dinamización Social de los barrios de Trinidad y Perchel*» en el marco de su Programa de Cooperación Social, con la idea de producir cambios concretos en los barrios a través de la cultura.

[1] Según el Real Decreto 2555/1982 de 24 de septiembre sobre Rehabilitación integrada en centros urbanos, núcleos rurales y conjuntos histórico-artísticos.

2. Objetivos

A lo largo de los 35 años de rehabilitación de los barrios Trinidad y Perchel los principales objetivos de las diferentes actuaciones puestas en marcha han ido variando en función de las circunstancias, de las mejoras y carencias de los programas anteriores y de la implicación de los vecinos.

Identidad, centralidad y permanencia de los residentes

El Plan de Rehabilitación de Trinidad Perchel de 1981, influido por los principios de la cultura urbanística del momento, buscaba la conservación de la identidad y permanencia de sus habitantes a través de la rehabilitación de las viviendas tradicionales, desarrollando un modelo basado en la comprensión del lugar (su estructura y valores) que ocupando una posición central en la ciudad estaba destinado a las clases populares. Por otro lado, siguiendo los ejemplos de rehabilitaciones italianas de la época, se buscaba inicialmente el funcionamiento autónomo del barrio, lo que se modificó con el tiempo considerando su relación con la ciudad en su conjunto.

Rehabilitación privada y revitalización espacio público

Tras algo más de diez años de desarrollo del plan, la inclusión del área en el Plan de Vivienda 92-95 se planteó con el objetivo de fomentar la rehabilitación privada y revitalizar el Llano de la Trinidad y la plaza de la Iglesia de San Pablo, dos de los espacios públicos más característicos.

Atención a los problemas sociales

Finalizadas prácticamente el grueso de las operaciones de rehabilitación física propuestas, a pesar de la existencia de solares vacíos en el barrio a la espera del desarrollo de las actuaciones residenciales correspondientes, la persistencia de problemas sociales llevó al Plan de Desarrollo Comunitario y Dinamización Social a buscar el fomento de la participación vecinal y su actuación en el barrio a través de uno de sus elementos más característicos, sus patios.

3. Estrategias

Reinterpretación del hábitat tradicional

El retraso en la puesta en marcha del Plan, favoreció el deterioro de las viviendas, muy dañadas por las grandes inundaciones de 1989, lo que llevó a sustituir el inicial propósito de su rehabilitación por el de la renovación. La estrategia elegida fue la rehabilitación del lugar, a través de la definición, según el propio plan de *un nuevo hábitat que conjugara las exigencias de la vivienda moderna con el «espíritu» de la vivienda autóctona y las pautas tradicionales de usos de sus moradores*. Así se pretendía asegurar a través de la actuación singular de promoción pública la permanencia de la población residente y la recuperación del patrimonio.

Incorporación de nuevos equipamientos a través de la recuperación del patrimonio

El Plan incluía además la incorporación en el barrio de algunos equipamientos asistenciales como el Corralón de Santa Sofía, edificio rehabilitado como alojamientos para ancianos, un centro de día o un centro social.

Mayor claridad en el tejido urbano

A pesar del principio de conservación de la trama urbana, la flexibilidad del Plan permitió que a medida que avanzaban las expropiaciones y derribos, se plantearan nuevas calles y plazas, que permitieron esponjar la trama. Sin embargo, a pesar de estas intervenciones y de la sustitución de las infraestructuras urbanas, la atención al espacio público fue menor.

Recuperación de elementos tradicionales para transformar la realidad social

Partiendo de uno de los principales éxitos del inicial Plan de Rehabilitación, el Plan de Desarrollo Comunitario desarrollado a mediados de los dos mil, plantea la recuperación y revalorización de los elementos tradicionales, como el corralón, espacio central de convivencia entre vecinos, a partir del desarrollo cada año de un concurso de patios.

Cartel de la IX Semana Popular de los Corralones de Trinidad y Perchel

Fuente: Ayuntamiento de Málaga.

4. Metodologías y técnicas innovadoras

El caso de Trinidad Perchel resultó uno de los pioneros de la rehabilitación urbana en España, contribuyendo, a partir de la regeneración de un área central basada en la introducción de vivienda pública en alquiler para la población autóctona, la conservación de su estructura urbana y del hábitat tradicional, tanto en los aspectos prácticos como en los teóricos y normativos.

Análisis de las tipologías tradicionales

Tal vez el aspecto más innovador y exitoso de esta operación fue el de la reinterpretación de la vivienda tradicional, realizada por distintos arquitectos de la época y coordinadas por Salvador Moreno, a partir de los estudios sobre la tipología realizados por Antonio Cruz y Antonio Ortiz.

«Caso a caso»

La reducción de los desalojos transitorios y la adquisición a bajo coste, pudo darse gracias a la declaración de Área de Rehabilitación Integrada que permitió a la expropiación en trámite de urgencia. El Patronato se encargó de forma directa y «caso a caso» de los trámites de realojo y distribución de las viviendas, práctica que luego se realizó en otro muchos casos de rehabilitación buscando la permanencia de los vecinos.

5. Resultados

Resultados a lo largo del proceso

Estado actual de la calle Jaboneros. Playa de aparcamientos junto a la plaza de la Iglesia de San Pablo Estado actual de la calle Trinidad

Fuente: Archivos propios.

A finales de los ochenta, tras los primeros años de desarrollo del Plan, se construyeron unas 400 viviendas (rehabilitadas y de nueva planta), gracias a la expropiación de 177 fincas. Por otro lado, el avance del Plan llevó a la aparición de nuevas calles y plazas y en 1998 se dieron por terminadas las obras de reurbanización, ejecutadas por EPSA, que afectaban a más de 50 calles y a ocho plazas. En ese momento se habían construido 616 viviendas, quedando pendientes 506 de las propuestas (144 de ellas en ejecución). La red de infraestructuras había sido totalmente remodelada y la relación con el río y con el casco antiguo mejorada gracias a la rehabilitación del Perchel Alto. Además los dos planes de rehabilitación permitieron la incorporación al área de nuevos equipamientos como alojamientos para ancianos (Corralón de Santa Sofía y la Aurora), un centro de día, el Centro de Servicios Sociales o la Comisaría en la antigua Casa de Socorro.

La intervención residencial, ha sido considerada uno de los principales aciertos del proceso, ya que las viviendas, en régimen de alquiler público y de escasa altura, permitieron frenar la especulación urbanística y suprimir a la degradación del barrio, y tuvieron una gran aceptación entre sus usuarios gracias a conservar las relaciones y la escala de la tipología tradicional.

Por otro lado, el trabajo desarrollado por el Centro de Servicios Sociales, más visible a través del concurso de corralones que va ya por su novena edición, ha obtenido avances notables en algunos aspectos como la mejora de la participación de los vecinos o la mejora del entorno.

Debilidades del proceso

Aunque la operación supone un referente en la rehabilitación urbana en España, tal vez por la dificultad de la falta de experiencia en este complicado campo, se han detectado algunas debilidades a lo largo de su desarrollo. Por un lado, estas se relacionan con las dificultades encontradas en la gestión del proceso, con cambios de competencias, definición de las nuevas funciones en las administraciones y la ralentización burocrática de prendimientos que estaban naciendo de forma simultánea al desarrollo del plan. Por otro, las principales críticas se relacionan con la ausencia de un proyecto más global, que además de incluir las operaciones residenciales, tratara de forma simultánea o coordinada otros aspectos como los de índole, social, económica o ambiental, dado que la idea de que a través de pequeñas intervenciones de rehabilitación se generaría un proceso general en el barrio no funcionó.

A pesar de que las sucesivas intervenciones en uno u otro ámbito han ido planteando soluciones a parte de los problemas detectados a lo largo de los 35 años de rehabilitación urbana de Trinidad-Perchel, se siguen detectando algunos problemas como el deterioro del espacio público o la existencia de solares convertidos en zonas de aparcamiento.

Fig. 5/ Síntesis de resultados de la integralidad de áreas tratadas

Actuación	Urbanismo			Edificación				Áreas		
	Reur	Remd	Urbz	Reh	Rnv	NVa	Urb	Ed	MA	SE
Plan Especial de los barrios de Trinidad y Perchel. (Incluidas las adaptaciones a los PGOU: PERI Trinidad Perchel PGOU83 y PAM-R4 PGOU97; y las operaciones financiadas su declaración como ARI en 1983 y 1994 y por el Plan Andaluz de Vivienda).										
PERI Perchel Alto; PERI C-2.										
Proyecto de Desarrollo Comunitario y Dinamización Social.										

En la tabla se presenta el resultado de la interpretación del equipo de trabajo en base a las entrevistas realizadas y a las visitas de campo.

Leyenda: Urbanismo: 1. Reurbanización; 2. Remodelación; 3. Urbanización / Edificación: 1. Rehabilitación; 2. Renovación; 3. Nueva construcción /Áreas: U: Urbanismo; V: Vivienda; M: Medio ambiente; S: Socioeconómico.. Sombreados en gris las áreas en las que intervine cada plan y su intensidad.

Fuente: Elaboración propia.

Proyectos en marcha

Considerando la permanencia de parte de estos problemas en la tradicional zona, el Área de Derechos Sociales, la Junta Municipal del Distrito Centro y el Observatorio del Medio Ambiente Urbano (OMAU) presentaron un proyecto de mejora de estos barrios a la convocatoria europea URBACT-USER. Este proyecto concedido en febrero de 2013, y actualmente en desarrollo, plantea el diseño de una intervención global e intersectorial en una zona de viviendas de VPP de los barrios de Trinidad Sur y Perchel Norte (OMAU), a partir de la movilización de los usuarios en los espacios urbanos.

6. Publicaciones relacionadas

La bibliografía empleada para el análisis puede consultarse en «Trinidad-Perchel. Un caso pionero».Rehab.5 abril 2012.

(http://www2.aq.upm.es/Departamentos/Urbanismo/blogs/re-hab/trinidad-perchel-un-caso-pionero-2/), y en el apartado correspondiente a la intervención de Salvador Moreno Peralta, «El Caso de Trinidad-Perchel (Málaga)», el 30 de octubre de 2012 en el Seminario «Regeneración Urbana Integrada: Cohesión social, Responsabilidad ambiental e Integración urbana».

(http://www2.aq.upm.es/Departamentos/Urbanismo/blogs/re-hab/files/2012/04/TP-Madrid-ETSA.pdfMadrid, ETSAM, 30 de octubre de 2012. En:). [Consulta: 7/1/2014].

Localización de los Barrios de Bilbao La Vieja, San Francisco y Zabala. Fuente: Instituto Geográfico Nacional: Cartociudad y elaboración propia

Rehabilitación, regeneración y renovación urbana en Bilbao la vieja, San Francisco y Zabala

Iván Rodríguez Suárez

Universidad Politécnica de Madrid.
ivan.rsuarez@upm.es

CRÉDITOS DEL PROYECTO	
CASO:	Bilbao La Vieja, San Francisco y Zabala.
FUNCIÓN:	Rehabilitación, regeneración y renovación urbana.
INTERVENCIONES:	Área de Rehabilitación Integrada (ARI); Plan Especial de Rehabilitación y Reforma Interior del Área de Bilbao La Vieja (PERRI); Proyecto Piloto Urban Bilbao Puerta Abierta; Plan Integral de Rehabilitación de Bilbao La Vieja, San Francisco y Zabala 2000-2004 (PIR 2000-2004); Plan Especial de Bilbao La Vieja, San Francisco y Zabala 2005-2009; Plan Global Comunitario de Acción en los Barrios de Bilbao La Vieja, San Francisco y Zabala 2012-2016.
AGENTES:	Ayuntamiento de Bilbao, SURBISA (Sociedad Urbanística de Bilbao SA), Lan Ekintza-Bilbao, Bilbao Ría 2000, Gobierno Vasco, Diputación Foral de Bizkaia, Mesa de Rehabilitación (asociaciones vecinales y grupos políticos).
LOCALIZACIÓN:	Bilbao, España.
FECHA:	Primera actuación aprobada en 1991 – actualidad.
CRÉDITOS DE LAS IMÁGENES:	IGN, SURBISA, Gobierno Vasco y archivo propio.

Este artículo se ha desarrollado a partir del Análisis de 20 experiencias de rehabilitación urbana en España, realizado en el marco del «Análisis de las políticas estatales y europeas de regeneración urbana y rehabilitación de barrios», dirigido por Agustín Hernández Aja y desarrollado gracias a un convenio entre el Ministerio de Fomento y la Sección de Urbanismo del Instituto Juan de Herrera. Ver «Magnitudes de 20 años de planes y programas de rehabilitación y regeneración urbana».

1. Contexto

Los barrios de Bilbao La Vieja, San Francisco y Zabala se localizan en la margen izquierda de la Ría de Bilbao, en el centro sur de la ciudad, y cuentan con unos 15.000 habitantes. El conglomerado urbano que forman los tres barrios se encontraba aislado del resto de la ciudad por la propia Ría, el monte Miribilla y el paquete de vías de ferrocarril que conduce a la estación de Abando. El barrio más antiguo es Bilbao La Vieja, constituido en torno al año 1300. San Francisco y Zabala se construyeron entre finales del siglo XIX y durante el siglo pasado para acoger a la población trabajadora, de las minas de Miribilla y de las actividades ferroviarias, que no encontraba acomodo en el ensanche burgués. El desarrollismo de las décadas de los 60 y 70 del siglo XX fue la época de apogeo de los barrios. En la actualidad estos barrios acogen a buena parte de la población inmigrante extracomunitaria de la ciudad de Bilbao.

Fig. 1/ Cronología general del caso

1991	Declaración de Área de Rehabilitación Integrada (ARI). Norma de ayudas municipales a la rehabilitación de edificios privados en el ARI de Bilbao La Vieja.
1992	Plan Estratégico de Revitalización de Bilbao Metropolitana.
1994	Plan Especial de Rehabilitación y Reforma Interior del Área de Bilbao La Vieja (PERRI). Plan General de Ordenación Urbana de Bilbao (PERRI como planeamiento incorporado). Modificación de los Estatutos de SURBISA (Sociedad Urbanística de Bilbao SA) para ampliar su ámbito de actuación al ARI y permitir que actúe como Sociedad Urbanística de Rehabilitación en el PERRI. Proyecto Piloto Urban Bilbao Puerta Abierta.
1995	Constitución de la Mesa de Rehabilitación y el Consejo Interinstitucional que definirán el Plan Integral de Rehabilitación 2000-2004.
1999	Creación de la Oficina de Rehabilitación que gestionará el Plan Integral de Rehabilitación 2000-2004 y los planes posteriores.
2000	Plan Integral de Rehabilitación de Bilbao La Vieja, San Francisco y Zabala 2000-2004 (PIR 2000-2004).
2002-2005	Urbanización de los muelles de La Merced, Martzana y Urazurrutia (Bilbao Ría 2000).
2004	Ampliación de la losa del Puente de Cantalojas sobre las vías de Renfe (Bilbao Ría 2000).
2005	Plan Especial de Bilbao La Vieja, San Francisco y Zabala 2005-2009.
2005	Colegio Público Miribilla (Bilbao Ría 2000).
2009	Mapa de Situación de Bilbao La Vieja, San Francisco y Zabala (diagnóstico participativo para al Plan Global Comunitario 2012-2016).
2010	Urbanización de la Plaza de Corazón de María y traslado de colegio público (Bilbao Ría 2000).
2010	Evaluación del Plan de Rehabilitación de Bilbao La Vieja, San Francisco y Zabala 2005-2009.
2012	Plan Global Comunitario de Acción en los Barrios de Bilbao La Vieja, San Francisco y Zabala 2012-2016.

Fuente: Elaboración propia.

Los inicios de la regeneración del barrio. La rehabilitación edificatoria y urbanística

A principios de los años 90 los barrios se encontraban en una situación de importante deterioro, tanto en lo relativo al estado físico de la edificación y la urbanización, como a los graves problemas sociales de la población del área. La dinámica general de la ciudad tras la reconversión industrial de los años 80 y el elevado desempleo de un área tradicionalmente obrera, habían derivado en segregación respecto al resto de la ciudad y en la proliferación de actividades al margen de la ley —tráfico de drogas y prostitución—. Las inundaciones del año 1983 habían afectado a la parte baja del barrio.

El proceso de rehabilitación arrancó con varios programas y planes coetáneos. La primera intervención es la declaración de *Área de Rehabilitación Integral* (ARI) en el año 1991. La declaración de ARI, de acuerdo al Decreto 189/90 del Gobierno Vasco, conllevaba la necesidad de que el Ayuntamiento redactase un Plan Especial de Rehabilitación para el área y que encomendara su gestión a una Sociedad Urbanística de Rehabilitación.

El *Plan Especial de Rehabilitación y Reforma Interior de Bilbao La Vieja* (PERRI) se comenzó a redactar de forma simultánea al Plan General de Ordenación Urbana y se incluyó en éste como planeamiento incorporado. Ambos documentos fueron aprobados de forma definitiva en 1994. La delimitación del ARI coincide casi en su totalidad con la del PERRI. Al mismo tiempo el Ayuntamiento de Bilbao solicitó la financiación del Proyecto *Urban Bilbao Puerta Abierta*, que se desarrolló entre los años 1994 y 1997.

Tras las inundaciones del año 1983 el Ayuntamiento creó la *Sociedad Urbanística de Rehabilitación de Bilbao S.A.* (SURBISA). El objeto social de la empresa es «el desarrollo de las actividades de rehabilitación de naturaleza urbanística», inicialmente sobre el ámbito circunscrito al Casco Viejo de la Villa. En el año 1994, se amplió su objeto social al barrio de Bilbao La Vieja y SURBISA se convirtió en la Sociedad Urbanística de Rehabilitación exigida por el Decreto 189/90 para la gestión del Área de Rehabilitación Integrada desarrollada en el PERRI. En el año 2011 restaba por gestionar una unidad de ejecución, de las diez previstas en el PERRI.

La concatenación de planes y la participación ciudadana

Debido al largo periodo temporal transcurrido y a la intensidad de las operaciones que planteaba el PERRI —centradas únicamente en cuestiones físico-espaciales—, éste se superpuso a diversos planes y proyectos complementarios que se desarrollaron con posterioridad.

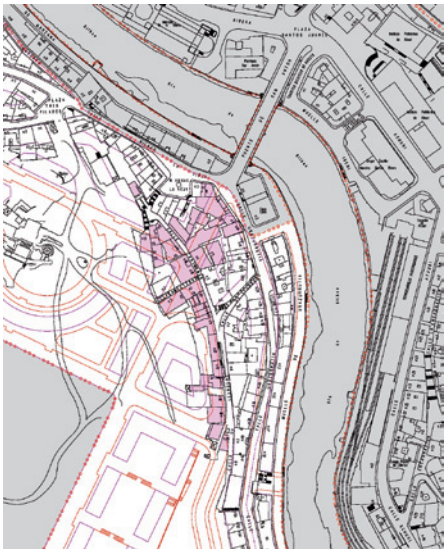
En el año 1995 se creó la *Mesa por la Rehabilitación* que reunía a vecinos, grupos políticos, tejido asociativo y técnicos municipales. Ese mismo año se constituyó el *Consejo Interinstitucional* como foro de encuentro de las administraciones públicas con competencias en rehabilitación y órgano en el que se acuerdan las actuaciones y compromisos de las diferentes instituciones —Ayuntamiento de Bilbao, Diputación Foral de Bizkaia y Bilbao Ría 2000—. En el año 1999 se creó la *Oficina de Rehabilitación* para garantizar la presencia permanente de las instituciones en el barrio, coordinar sus actuaciones, favorecer los procesos de decisión, ofrecer información y acompañamiento social a los vecinos y hacer el seguimiento del proceso. Estas tres instituciones se encargarán de redactar y poner en marcha el *Plan Integral de Rehabilitación de Bilbao La Vieja, San Francisco y Zabala 2000-2004* (PIR 2000-2004).

En el año 2004 se redactó un nuevo plan para el barrio, el *Plan Especial de Bilbao La Vieja, San Francisco y Zabala 2005-2009*. En lo fundamental, el Plan 2005-2009 es una continuación del PIR 2000-2004, puesto que conserva su estructura operativa, con la Oficina de Rehabilitación, que pasa a denominarse Oficina del Plan Especial, ejerciendo la coordinación de las diferentes actuaciones, aunque involucra un mayor número de agentes en el proceso.

En el año 2009 se comenzó la elaboración del *Plan Global Comunitario de Acción en los Barrios de Bilbao La Vieja, San Francisco y Zabala 2012-2016.* El Plan se redactó con una metodología distinta a los anteriores, centrada en la participación ciudadana y en la elaboración de un «sueño de barrio», entendido como propuesta de futuro. El proceso se dividió en cuatro fases, en la primera de ellas se elaboró un *Informe sobre el mapa de situación* (2009), en la segunda el propio *Plan Global Comunitario «Imagina tu barrio»* (2011), la tercera y cuarta —en ejecución en 2013— son la puesta en marcha del propio Plan y la evaluación y seguimiento. A diferencia de los planes anteriores, se considera que los tres barrios tienen problemas distintos que requieren soluciones diferenciadas y se redacta un plan para cada uno de ellos.

2. Objetivos

Desde el inicio del proceso de regeneración de los barrios, y a lo largo de más de veinte años, los objetivos de las intervenciones han pasado de poner el acento en las intervenciones físicas y urbanísticas a centrarse en la participación, los aspectos sociales y la regeneración económica. En cualquier caso, las primeras intervenciones ya incluían intervenciones en los ámbitos económico y social. En los últimos planes uno de los objetivos prioritarios es la monitorización y evaluación permanente del proceso.



Edificios fuera de ordenación expresa para la apertura de la calle Claudio Gallestegui hasta en puente de San Antón (izquierda). Edificio de nueva construcción de vivienda de protección pública en la misma calle (derecha). Fuentes: SURBISA. PERRI. Plano 6-c Edificios fuera de ordenación expresa y diferida (izquierda). Gobierno Vasco. Irekia Gobierno Abierto (derecha)

El objetivo de los primeros planes: abrir el barrio al resto de la ciudad

El objetivo principal de los dos primeros proyectos desarrollados en el barrio —Plan Especial PERRI y proyecto Urban— era la apertura del barrio al resto de la ciudad, generando una centralidad que atrajera visitantes del resto del área metropolitana. Ambos proyectos se desarrollaron de forma simultáneamente y eran complementarios: el PERRI se encargaba de las reformas físico-espaciales, mediante la rehabilitación edificatoria y la apertura de nuevas vías, y el URBAN de la regeneración socio-económica, mediante el fomento de la actividad económica, la formación y el empleo en el propio barrio.

Los objetivos de regeneración integral en los ámbitos social y económico

El desarrollo del proyecto Urban puso de manifiesto la necesidad de incidir de forma simultánea sobre las cuestiones físicas, sociales y comunitarias. El Plan Integral de Rehabilitación 2000-2004 tenía como objetivos considerar la rehabilitación un proceso integral, donde confluían distintos contenidos y agentes; la responsabilidad institucional en la puesta en marcha de las actuaciones y la cercanía a la realidad del barrio. Todo ello debía ser conseguido mediante la continuidad de las actuaciones, su coherencia y el consenso entre todas las partes implicadas.

Los dos siguientes planes, 2005-2009 y 2012-2016, son continuistas con el anterior y plantean objetivos en las mismas áreas: socio-comunitaria, desarrollo local y urbanística y edificatoria, con-

tinuación de las que arrancaron con el PERRI. Con el transcurso de los planes se ha ido convirtiendo en prioritaria la intervención en el ámbito social y se ha puesto el énfasis en la necesidad de mejorar los cauces de participación, la autorregeneración del barrio mediante la implicación de los vecinos y la necesidad de flexibilidad y evaluación continua durante su desarrollo.

3. Estrategias

Rehabilitación edificatoria, renovación urbana y apertura de nuevos viarios

Viviendas de protección pública de nueva construcción en la calle Olano y la Plaza de los Tres Pilares (izquierda, 1 y 2). Urbanización del muelle de Martzana. Fuente: archivo propio 2011

El PERRI preveía dos tipos de procesos para el barrio: la rehabilitación de parte del tejido y una operación de renovación de gran envergadura en el resto que incluía la colmatación de los suelos vacantes. Supuso el derribo de 48 edificios, que permitieron la apertura de nuevos ejes viarios —el principal sirve de conexión con el puente de San Antón— y la ampliación de algunos de los existentes. El realojo de sus ocupantes se realizó en las nuevas edificaciones sobre los suelos disponibles en la parte sur del barrio, entre la ladera de Miribilla y el tejido existente. Para el desarrollo de la operación, se delimitaron diez unidades de ejecución (ocho de ellas de iniciativa pública y gestionadas por expropiación) y cinco actuaciones públicas aisladas. Tanto los realojos como la construcción de las nuevas viviendas de protección pública fueron desarrolladas por el Gobierno Vasco.

Creación de una nueva centralidad metropolitana

El programa Urban planteaba un nuevo triángulo de actividad mediante la rehabilitación de tres edificios de propiedad municipal en desuso para convertirlos en equipamientos, mejorar la imagen del barrio y atraer población del resto de la ciudad: Bilbo-Rock, destinado a actividades musicales y de escena abierta; Bilbo-Arte, destinado a actividades creativas, formativas y experimentales; y el Centro Municipal de La Cantera, dedicado a actividades de promoción de empleo, semillero de empresas y formación ocupacional.

Desarrollo local: economía y empleo

El proyecto Urban desarrolló un conjunto de programas de empleo y formación dirigidos a los desempleados del barrio, tanto para mejorar su empleabilidad como para participar en la propia rehabilitación de su barrio. Estos programas se centraban en la recuperación ambiental y de espacios públicos, la rehabilitación de vivienda y los sectores servicios sociales y comercio. Los planes posteriores continuaron desarrollando programas de empleo, formación y fomento de las actividades económicas locales.

Ámbitos sociocomunitario y de educación y cultura

Si bien desde el inicio del proceso se contemplaron programas sociales y de educación y cultura, en el plan 2012-2016 se considera que es éste ámbito el que debe recibir atención prioritaria. Las actuaciones de los ámbitos urbanístico, edificatorio y de desarrollo local se reconocen como las más exitosas de las realizadas.

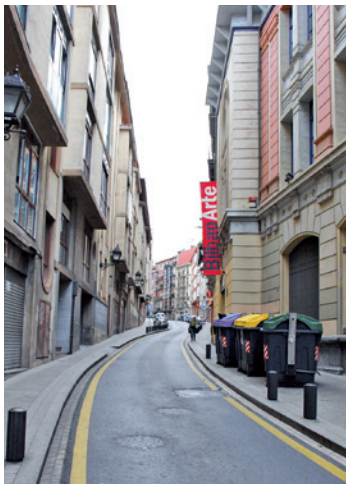
Mejora de los órganos de participación y de coordinación y evaluación permanente

Los dos primeros planes —PERRI y Urban— fueron planteados desde las instituciones y con poca participación ciudadana. A lo largo del proceso la estrategia de participación ha ido mudando y el último plan vigente, el 2012-2016, se plantea como un plan de desarrollo comunitario. El propio plan reconoce que es este uno de los ámbitos que deben mejorarse, tanto en lo que se refiere a la coordinación interadministrativa como a la implicación ciudadana en la toma de decisiones. Los últimos dos planes se plantearon desde la revisión y evaluación continua.

3. Metodologías y técnicas innovadoras

El caso de Bilbao La Vieja es destacable en el panorama de la rehabilitación urbana en España por ser una experiencia de largo recorrido y con intervención permanente en la que se incluyen intervenciones de rehabilitación edificatoria, de renovación urbana y de regeneración urbana.

Autoempleo y permanencia de los vecinos en su propio barrio



Centro Municipal de la Cantera (izquierda, 1 y 2). Bilbo Arte (derecha). Fuente: archivo propio 2011

El proyecto Urban planteaba la necesidad de que los vecinos permanecieran en su propio barrio y que participasen en su rehabilitación mediante la formación teórica y práctica. Para ello, se establecieron cláusulas sociales en los contratos de obra para promover la contratación de residentes del barrio en las obras de rehabilitación. Por otra parte, los realojos derivados de la ejecución del PERRI se produjeron en las nuevas edificaciones del propio barrio.

Visión integral e intervenciones multidimensionales

Desde los primeros planes, las intervenciones en el barrio se han entendido como multidimensionales. Las intervenciones físicas han estado siempre acompañadas de medidas en el resto de los ámbitos.

Revisión permanente, evaluación y monitorización continúa

El modelo de intervención ha ido adaptándose a las circunstancias cambiantes y al desarrollo del propio proceso. En los últimos planes se incorpora la evaluación y monitorización continua mediante indicadores y se plantea que los programas tienen que ser flexibles para permitir reorientarlos en función de los objetivos alcanzados.

Mejoras permanentes en el modelo de participación e inversiones públicas

La operación comenzó con un modelo de participación de «arriba abajo». Paulatinamente se incorporaron mecanismos y técnicas de participación que permiten implicar a los vecinos en la toma de decisiones y que tienden a aproximarse a un modelo de toma de decisiones de «abajo arriba», aunque sin perder el liderazgo y compromiso institucional. Las inversiones públicas a fondo perdido han sido cuantiosas y determinantes a lo largo del proceso.

4. Resultados

Modelo de rehabilitación: de los aspectos físicos a los sociales

El modelo de gestión ha sufrido modificaciones a lo largo de los años, aunque los agentes públicos implicados siguen siendo básicamente los mismos —SURBISA en los ámbitos urbanístico y edificatorio, Lan-Ekintza en el ámbito de desarrollo económico y la Oficina de Rehabilitación en el ámbito social y cultural—. Durante los primeros años las intervenciones se centraban fundamentalmente en lo físico y urbanístico y fueron planteadas desde las administraciones a los vecinos. Con el paso de los años, estas operaciones han ido acompañándose con planes integrales que tratan de recoger los problemas presentes en otros ámbitos y los planteamientos se han ido haciendo más participativos.

El proyecto Urban Puerta Abierta, desarrollado en el Programa Piloto Urban, fue uno de los pioneros en España en la intervención en otras áreas distintas de la edificatoria y urbanística. En 1998 fue reconocido en la categoría Good en el Concurso de Buenas Prácticas de Naciones Unidas.

Debilidades del proceso

A pesar de los esfuerzos y las inversiones realizadas y una vez que la rehabilitación física prácticamente ha concluido, el barrio sigue teniendo problemas, aunque estos han mutado en los últimos años y se focalizan ahora en torno a cuestiones de convivencia y emigración. Algunas de las soluciones planteadas, como la videovigilancia en algunas de las calles para paliar la delincuencia, están siendo contestadas por los vecinos y resultan discutibles. Por otra parte, la rehabilitación ha tenido como efecto el inicio de procesos de gentrificación. La loca-

lización central y la mejora de las condiciones físicas, ambientales y sociales ha significado la sustitución de algunas de las poblaciones originales, especialmente en las áreas más próximas a la Ría.

Cuadro resumen de las intervenciones de las principales actuaciones

Actuación	Urbanismo			Edificación			Áreas			
	Reur	Remd	Urbz	Reh	Rnv	NVa	Urb	Ed	Ma	SE
Plan Especial de Rehabilitación y Reforma Interior del Área de Bilbao La Vieja (PERRI)										
Proyecto Piloto Urban Bilbao Puerta Abierta										
Plan Integral de Rehabilitación de Bilbao La Vieja, San Francisco y Zabala 2000-2004 (PIR 2000-2004)										
Plan Especial de Bilbao La Vieja, San Francisco y Zabala 2005-2009										
Plan Global Comunitario de Acción en los Barrios de Bilbao La Vieja, San Francisco y Zabala 2012-2016										

Leyenda: Urbanismo: 1. Reurbanización; 2. Remodelación; 3. Urbanización / Edificación: 1. Rehabilitación; 2. Renovación; 3. Nueva construcción/Áreas: U: Urbanismo; V: Vivienda; M: Medio ambiente; S: Socioeconómico. Sombreados en gris las áreas en las que intervine cada plan y su intensidad.

Fuente: Elaboración propia.

5. Publicaciones relacionadas

La información de los diversos planes y programas desarrollados en el barrio puede consultarse en las páginas electrónicas de SURBISA (www.bilbao.net/surbisa/) y del Plan Comunitario de Bilbao La Vieja, San Francisco y Zabala (www.bilbao-lavieja.com/) [Consulta: 8/1/2013].

Crónica jurídica
Protección judicial del paisaje cultural y natural de Numancia

Omar Bouazza Ariño

Profesor Titular de Derecho Administrativo.
Universidad Complutense de Madrid.

RESUMEN: En los últimos números he dado cuenta de las novedades legislativas del Estado y de las Comunidades Autónomas, claramente condicionadas por el actual contexto de crisis. En este número, voy a centrar la atención en una importante sentencia del Tribunal Supremo, la Sentencia 3005/2013, de 14 de mayo, en la que se anula la Modificación de un Plan General que iba a afectar al paisaje cultural y natural de Numancia y derechos económicos individuales, sin una justificación suficiente. Se trata de una importante resolución judicial, con la que se muestra que en el actual Estado Social y Democrático de Derecho, el Poder Judicial cumple una decisiva función constitucional de control de la actuación de la Administración, salvaguardando los principios y derechos que la Constitución garantiza.

DESCRIPTORES: Protección del paisaje cultural. Protección del paisaje natural. Numancia.

1. Introducción

Hace poco comentaba en otro lugar que, lamentablemente, en el actual contexto de crisis económica y social, se están adoptando toda una serie de decisiones, ya sea por el Legislativo o el Ejecutivo (Central, Autonómico o Local), que distan mucho del respeto de los principios más elementales de protección del patrimonio natural y cultural[1].

Se pueden poner innumerables ejemplos, como el que voy a atraer a esta Crónica. Nos encontramos, por consiguiente, en un momento de regresión ambiental, cultural y social, en aras a intereses económicos no siempre debidamente justificados[2].

Castilla y León se encuentra desde hace años ante el dilema de optar por políticas de crecimiento urbanístico que aporten un mayor de-

correo electrónico: obouazza@der.ucm.es.

[1] «Nulidad de la declaración de utilidad pública y de la aprobación de un proyecto por circunstancias ambientales sobrevenidas tras su autorización», *Revista Española de Derecho Administrativo* 2013, 158: 203-221.

[2] Sobre el concepto de regresión ambiental, véase Fernando López Ramón, «Introducción general: regresiones del Derecho ambiental», *Observatorio de Políticas Ambientales 2011:* 19-24, Aranzadi, Cizur Menor (Navarra).

sarrollo económico y la protección y defensa de su incalculable patrimonio natural y cultural. Desde la óptica del concepto de desarrollo sostenible está claro que debe llegarse a una situación de equilibrio. Todos los territorios tienen un derecho legítimo a desarrollarse económicamente mediante la promoción de la industria, el comercio, el turismo, etc. pero habrá que tener bien en cuenta que, primero, se deberá plantear en serio, en qué lugar se podrán plantear los desarrollos urbanísticos consiguientes. ¿Y si se quiere construir en una zona de yacimientos arqueológicos? ¿Y si el paisaje tiene cierto valor? ¿Qué pasa con la población? ¿Habrá que oír su opinión como instrumento de ponderación de la decisión final? A estas alturas, con la experiencia vivida en España en los últimos años, los ciudadanos ya no están dispuestos a tolerar un desarrollo urbanístico en el que no se haya evaluado previamente su impacto económico, social, cultural y medioambiental. Por ello, habrá que tener bien presente la opinión de los ciudadanos y ya no valdrán las modificaciones de instrumentos de planificación sin ofrecer justificaciones suficientes ni —¡mucho menos!— imponer nuevos proyectos urbanísticos por la vía de una Ley, tema que ya tuve ocasión de estudiar hace unos años[3]. No en vano, el Tribunal Constitucional ha considerado que se trata de una variante que no casa bien con el sistema de garantías del proceso administrativo y judicial[4].

Frente a las ambiciones desmedidas de algunos de nuestros Ejecutivos, en nuestro actual Estado Democrático, que también pretende ser Social y Ambiental, llama la atención positivamente que otros poderes del Estado se tomen en serio los importantes y decisivos dados por nuestra Constitución, que no deben dilapidarse ante cuestiones coyunturales. La labor de vigilancia de los Tribunales en el respeto de las exigencias constitucionales que constituyen auténticas garantías en el proceso de decisión administrativa, tendrá especial importancia en esta época que nos ha tocado vivir.

Valgan estas notas para introducir la Sentencia 3005/2013, de 14 de mayo, recurso de casación núm. 473/2010 (Ponente: Jesús Ernesto Peces Morate). Veamos, a continuación, los hechos acontecidos y el camino que ha recorrido este caso hasta llegar a la sentencia del Supremo.

2. Hechos y decisión del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León

Don Amalio y Don Luis María de Marichalar y Sáenz de Tejada, impugnaron ante el Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León (en adelante, «el TSJ») la Orden de la Consejería de Fomento de la Junta de Castilla y León, de 27 de septiembre, por la que se aprobó la Modificación del Plan General de Ordenación Urbana de Soria Polígono Industrial II. La modificación del Plan fue promovida de oficio por el Ayuntamiento de Soria. Para ello, firmó un convenio con la sociedad Gesturcal S.A. con la finalidad principal de «Delimitar una reserva de terreno clasificado como suelo urbanizable no delimitado para su incorporación al patrimonio municipal de suelo, conforme al artículo 377 del Reglamento de Urbanismo de Castilla y

[3] «Desclasificación por Ley singular de espacios naturales protegidos y derechos procesales: el caso de la Ciudad del Medio Ambiente», *Revista Española de Derecho Administrativo* 2008, 138: 259-285.

[4] En efecto, en la Sentencia 203/2013, de 5 de diciembre, sobre la declaración de inconstitucionalidad de la Ley por la que se aprueba el macro-proyecto urbanístico de la Ciudad del Medio Ambiente, el Alto Tribunal considera que dicha Ley atenta contra los principios de igualdad ante la ley e interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos, así como al derecho a la tutela judicial efectiva. Por ello, se declara la nulidad de la Ley autonómica singular al no existir la extraordinaria trascendencia y complejidad del objeto regulado que justifique el sacrificio del control de la medida por la jurisdicción contencioso-administrativa. En este sentido, el Tribunal subraya que se trata de un proyecto que se sitúa en una zona incorporada a la Red Natura 2000, declarado como «Lugar de Interés Comunitario». Asimismo, el incremento de población que supondrá en unas 4.000 personas, frente a los 500 vecinos actuales, imposibilitará el abastecimiento de agua de una manera suficiente a la potabilizadora de Soria. Se trata, por consiguiente, de cuestiones urbanísticas y medioambientales muy destacadas, que deben ser controladas por la jurisdicción contencioso-administrativa, de tal manera que, «la aprobación por ley de ese planeamiento urbanístico ha impedido que los tribunales de la jurisdicción contencioso administrativa puedan controlar la legalidad de la nueva clasificación del suelo, la adecuación del proyecto a la evaluación ambiental y la legalidad misma de la evaluación ambiental, control jurisdiccional al que hubiera tenido acceso si la norma hubiera sido aprobada por Consejo de Gobierno». Esta sentencia tiene como precedente inmediato la Sentencia del Tribunal Constitucional español 129/2013, de 4 de junio, por la que se declara la inconstitucionalidad, por la que se declara la inconstitucionalidad de la Ley —también— de Castilla y León 9/2002, de 10 de julio, de proyectos regionales de infraestructuras de residuos de singular interés para la Comunidad. Sin embargo, hay que recalcar sin falta que la primera resolución judicial que se pronuncia en esta línea fue la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 18 de octubre de 2011 (Boxus contra la Región Valona), estudiada entre nosotros por Gerardo García Álvarez, en su artículo, «Acceso a la información, participación y acceso a la justicia en cuestiones ambientales: del Convenio de Aarhus a la Sentencia Boxus», en Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública 2013, XIV: 433-472.

León, para lo cual se procede a un cambio de clasificación de dichos terrenos, de suelo rústico común a urbanizable no delimitado». En la Memoria Vinculante se justificaba la conveniencia de la modificación puntual, en los siguientes términos (epígrafe 3.1.1.):

> «El Ayuntamiento de Soria, ante la demanda potencial de parcelas industriales que se registran en la actualidad tiene la intención de crear en su Término Municipal un Polígono Industrial para que, debidamente urbanizado, pueda ponerse a disposición de los potenciales destinatarios a un precio razonable al margen de cualquier idea de especulación».

Se trata, por consiguiente, de una modificación concreta del instrumento general de ordenación de municipio, ante un futurible. Es decir, la ruptura de la ordenación global e integrada que supone todo plan general de ordenación urbana ante determinados intereses que, ni tan siquiera, son concretos ni factibles en el momento de la modificación. No en vano, el TSJ, al anular la modificación litigiosa, considera que está mal justificada por su contradicción con la memoria del Plan General aprobado unos meses antes. Para justificar esta decisión, el TSJ se apoya en la Sentencia del Tribunal Supremo de 21 de mayo de 2003 (recurso de casación 1063/1999), en la que se subraya la necesidad de justificar adecuadamente los fines perseguidos por las reservas de terrenos destinadas a los Patrimonios Públicos de Suelo. Además, niega que el artículo 377 del Reglamento de Urbanismo autonómico ofrezca cobertura suficiente a esta clase de actuaciones.

3. Argumentación y decisión del Tribunal Supremo

La Comunidad Autónoma y el Ayuntamiento impugnaron la Sentencia del TSJ ante el Tribunal Supremo. El Ayuntamiento alega en su demanda, entre otros razonamientos, que el TSJ ha incurrido en una revisión velada del control de oportunidad, prohibido a la Jurisdicción. Es decir, que ha vulnerado el legítimo ejercicio de la discrecionalidad que la Constitución ofrece a la Administración. El Tribunal Supremo comenzará su argumentación recordando que la modificación objeto del recurso, estaba ideada en cuanto medida de intervención en el mercado de suelo y perseguía como fin inmediato la creación de una reserva de Patrimonio público Municipal de Suelo. A continuación, subraya que la finalidad confesada de la modificación del Plan revestía carácter económico. Se concretaba en la puesta a disposición de suelo industrial a una demanda potencial a precios razonables. El Tribunal Supremo recordará a este respecto que las finalidades que, según la legislación estatal, cumplen los patrimonios públicos de suelo, son las de regular el mercado de terrenos, obtener reservas de suelo para actuaciones de iniciativa pública y facilitar la ejecución de la ordenación territorial y urbanística, sin perjuicio de la regulación que puedan establecer las Comunidades Autónomas en la materia. Dirá que no basta con mostrar la finalidad de incidir en el mercado del suelo para tener por justificada la creación de una concreta reserva. Para sostener esta línea, el Tribunal Supremo hace referencia a un precedente que sentó jurisprudencia, al que antes ya me he referido: la sentencia del Tribunal Supremo de 21 de mayo de 2003. En esta sentencia, en relación con la motivación en la creación de las reservas de terrenos de posible adquisición para la creación o ampliación de patrimonios públicos de suelo, el Alto Tribunal se pronunció en los siguientes términos:

> «La expresión de los fines a que se van a destinar los suelos sujetos a reserva, es decir, de los concretos y específicos usos que se tienen previstos para ellos (v.g. qué usos concretos de interés social se persiguen, o qué magnitudes de viviendas protegidas se prevén) no es algo inocuo. Y no lo es porque el artículo 278-4 del TRLS [Texto Refundido de la Ley del Suelo] de 1992 dispone que «la delimitación de un terreno como reserva para los expresados fines implicará la declaración de utilidad pública y la necesidad de ocupación a efectos expropiatorios». Esta disposición sólo tiene sentido si el acto de reserva expresa una concreta finalidad protegida por la Ley que no sea la mera adscripción al Patrimonio Municipal del Suelo. La protección del derecho de propiedad así lo exige, imponiendo, como dice la sentencia de instancia, la necesaria especificación de la «*causa expropiandi*», como forma de garantizar a los propietarios que su suelo será expropiado para concretos fines y también para garantizarles la tutela judicial mediante el efectivo control judicial.
> La devaluación del requisito de la expresión de los fines concretos de la reserva puede propiciar abusos manifiestos, como siempre que se relaja la necesidad de la motivación.»

Basándose, pues, en esta sentencia, el Tribunal Supremo subrayará en el caso que ahora nos ocupa, que se debió explicitar las razones justificadoras de la reserva, sin que pueda entenderse que el Plan, en estos casos, constituya un mero procedimiento instrumental para la

adquisición del suelo, de revestimiento de una decisión que obedece únicamente a razones de oportunidad. A este respecto, el Tribunal recordará las previsiones que se contenían en el planeamiento que pretendía modificarse, en cuyo análisis y diagnóstico que le precede, se considera que con el:

> «desarrollo del futuro Polígono Industrial en el Área de Valcorba, de 274,8 ha de superficie de suelo, se dispondrá de suelo suficiente para la implantación industrial, en una zona periférica, bien comunicada con la ciudad».

Por ello, se requeriría de una justificación sólida para poder contradecir la conclusión a la que se llegó al aprobar el Plan en este punto. Sin embargo, el Tribunal Supremo dirá que tal justificación no se ofrece. En efecto, observa que si bien la finalidad primordial perseguida es de carácter económico y, en concreto, contribuir a la regulación del mercado inmobiliario, la constitución de:

> «estas bolsas de terrenos tiene efectos urbanísticos que no pueden ser obviados y, en cualquier caso, no nos encontramos ante indiferentes jurídicos no susceptibles de control».

Así, el Tribunal observa que la exigencia de justificación no viene cubierta por el contenido del instrumento, que se limita a expresar una fórmula genérica de que la finalidad perseguida es poner suelo industrial debidamente urbanizado:

> «a disposición de los potenciales destinatarios a un precio razonable al margen de cualquier idea de especulación»,

o que la puesta a disposición de más cantidad de suelo industrial actuará como reclamo para la implantación de empresas de mayor envergadura. A modo de ver del Tribunal, este tipo de cláusulas no dan explicación alguna ni en cuanto al emplazamiento, extensión, previsiones temporales o de programación, ni en cuanto a la incidencia que la reserva vaya a tener en los demás sectores de uso industrial. Por ello, el Tribunal observa insuficiente como justificación la de invocar la voluntad de crear la reserva.

No sólo será necesaria una justificación detallada de la modificación del planeamiento para crear patrimonios municipales de suelo desde una perspectiva urbanística, sino que también desde la óptica de los derechos individuales que puedan resultar afectados. Así, el Tribunal apuntará que las exigencias de un especial cuidado en la motivación deriva de las trascendentales consecuencias que comporta la adopción de esta clase de medidas, tanto para los propietarios de los terrenos que pueden verse privados de sus bienes, pues la delimitación para crear la reserva implica la declaración de utilidad pública y la necesidad de ocupación a efectos expropiatorios, como para los propietarios de los sectores de suelo industrial recientemente conformado, cuyo desarrollo puede verse abocado al fracaso, al preverse nuevas piezas de gestión pública.

Por consiguiente, no se da en este caso un justo equilibrio entre la interferencia que deben soportar los titulares de derechos de carácter económico, como el de propiedad, en la zona afectada por la modificación del planeamiento, con un interés general que no ha quedado suficientemente justificado.

En base a todo ello, el Tribunal considera que la decisión administrativa no está suficientemente motivada, con lo que la Administración, a juicio del Tribunal, se ha excedido en el ejercicio de su potestad discrecional, en la que no se ha tenido en cuenta el principio de desarrollo sostenible, que exige una clasificación del suelo responsable, que atienda a las necesidades económicas y sociales.

Legislación

Francisca PICAZO

Jefe del Servicio de Estudios Urbanos de la Dirección General de Arquitectura, Vivienda y Suelo.

NORMATIVA ESTATAL

Leyes orgánicas

— Ley Orgánica 7/2013, 28 noviembre, reforma la Ley Orgánica 4/1982, 9 junio, Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia (BOE 29.12.2013).

Leyes y Reales Decretos-Leyes

— *Ley 2/2013, 29 mayo, protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988, 28 julio, de Costas*. Recursos de inconstitucionalidad n.º 4906, 5009, 5012 y 5020-2013 (BOE 18.10.2013) y n.º 4912 -2013 (BOE 01.11.2013).
— *Ley 4/2013, 4 junio, medidas de flexibilización y fomento del mercado del alquiler de viviendas*. Recurso de inconstitucionalidad n.º 5108-2013, contra la disposición adicional segunda (BOE 18.10.2013).
— *Ley 8/2013, 26 junio, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas.* Recurso de inconstitucionalidad n.º 5493-2013, contra los artículos 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14 y 15 y las disposiciones transitoria primera, final duodécima, apartado cinco, en cuanto a la redacción dada a los apartados 7 y 8 del artículo 9 del *Real Decreto Legislativo 2/2008, 20 junio*, y final decimoctava (BOE 14.11.2013).
— Ley 19/2013, 9 diciembre, transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (BOE 10.12.2013).
— Ley 20/2013, 9 diciembre, garantía de la unidad de mercado (BOE 10.12.2013).
— Ley 21/2013, 9 diciembre, evaluación ambiental (BOE 11.12.2013).
— Real Decreto-ley 15/2013, 13 diciembre, sobre reestructuración de la entidad pública empresarial «Administrador de Infraestructuras Ferroviarias» (ADIF) y otras medidas urgentes en el orden económico (BOE 18.12.2013).
— Ley 22/2013, 23 diciembre, Presupuestos Generales del Estado para el año 2014 (BOE 26.12.2013).
— Ley 24/2013, 26 diciembre, Sector Eléctrico (BOE 27.12.2013).
— Ley 27/2013, 27 diciembre, racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (BOE 30.12.2013).
— Real Decreto-ley 1/2014, 24 enero, reforma en materia de infraestructuras y transporte, y otras medidas económicas (BOE 25.01.2014).

Reales Decretos

— Real Decreto 739/2013, 30 septiembre, aprueba el Plan Hidrológico de la Demarcación Hidrográfica de Ceuta (BOE 03.10.2013).
— Real Decreto 740/2013, 30 septiembre, aprueba el Plan Hidrológico de la Demarcación Hidrográfica de Melilla (BOE 03.10.2013).

NORMATIVA ESTATAL

Reales Decretos *(continuación)*

— Real Decreto 815/2013, 18 octubre, aprueba el Reglamento de emisiones industriales y de desarrollo de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación (BOE 19.10.2013).
— Real Decreto 1015/2013, 20 diciembre, modifica los anexos I, II y V de la Ley 42/2007, 13 diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad (BOE 21.12.2013).
— Real Decreto 1016/2013, 20 diciembre, declara oficiales las cifras de población resultantes de la revisión del Padrón municipal referidas al 1 de enero de 2013 (BOE 28.12.2013)

Otras disposiciones

— Orden AAA/2230/2013, 25 noviembre, regula el procedimiento de comunicación entre las administraciones autonómicas, estatal y comunitaria de la información oficial de los espacios protegidos Red Natura 2000 (BOE 02.12.2013).
— Orden AAA/2231/2013, 25 noviembre, regula el procedimiento de comunicación a la Comisión Europea de las medidas compensatorias en materia de conservación de la Red Natura 2000 adoptadas en relación con planes, programas y proyectos, y de consulta previa a su adopción, previstas en la Ley 42/2007, 13 diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad (BOE 02.12.2013).

Desde BBOOE 01.10.2013 hasta 31.01.2014
Desde BBOO CC.AA. 01.08.2013 hasta 31.11.2013

NORMATIVA AUTONÓMICA

Administración Local

CATALUÑA	— *Ley 3/2012, 22 febrero, modifica el T.R. de la Ley de Urbanismo*. Recurso de inconstitucionalidad n.º 6777-2012, contra los artículos 59, 64.4 y apartado séptimo de la disposición adicional sexta. (BOE 29.11.2013).
NAVARRA	— Ley Foral 31/2013, 31 octubre, modifica el artículo 132 y el Capítulo VIII del Título II de la Ley Foral 2/1995, de Haciendas Locales (BON 11.11.2013 y BOE 27.12.2013).
	— Ley Foral 37/2013, 28 noviembre, modifica la Ley Foral 2/1995, de Haciendas Locales de Navarra (BOE 24.12.2013).
	— Acuerdo 20.11.2013, denominaciones oficiales en vascuence de diversas entidades locales (BON 29.11.2013).
PAIS VASCO	— Orden Foral 18.12.2013, de la Diputación Foral de Gipuzcoa, publica la modificación del nombre oficial del municipio de Bidegoian (BOE 16.01.2014).

Cultura

ASTURIAS	— Decreto 64/2013, 28 agosto, declara BIC (Conjunto Histórico) la villa de Colombres, en el concejo de Ribadedeva (BOPA 10.09.2013 y BOE 11.10.2013).
CANTABRIA	— Resolución 4.09.2013, declara BIC (Zona Arqueológica) la Estación Megalítica del Collado de Sejos-Cuquillo, en los términos municipales de Polaciones y la Mancomunidad de Campoo-Cabuérniga, (BOC 18.09.2013 y BOE 10.10.2013).
	— Acuerdo 19.09.2013, declara BIC (Zona Arqueológica) las fortificaciones del Brusco y el Gromo, en los términos municipales de Santoña y Argoños (BOE 31.10.2013).
CASTILLA-LA MANCHA	— Ley 4/2013, 16 mayo, de Patrimonio Cultural (BOE 07.10.2013).
CASTILLA Y LEÓN	— Acuerdo 26.09.2013 declara BIC (Zona Arqueológica) el Yacimiento «Cuesta del Viso» en Bamba, Madridanos (Zamora) (BOCyL 02.10.2013 y BOE 06.11.2013).
CATALUÑA	— Acuerdo GOV/116/2013, 30 julio, declara BCIN (Zona Arqueológica) la Cova Gran, en el término municipal Les Avellanes i Santa Linya (DOGC 01.08.2013 y BOE 03.10.2013).
	— Acuerdo GOV/132/2013, 8 octubre, declara BCIN (Zona Arqueológica) el puente de Les Caixes, en el término municipal de Constantí (DOGC 10.10.2013).
	— Acuerdo GOV/144/2013, 22 octubre, declara BCIN (Zona Arqueológica) Els Clots de Sant Julià, en Forallac, y se delimita su entorno de protección (DOGC 24.10.2013 y BOE 19.11.2013).
MADRID	— Ley 3/2013, 18 junio, de Patrimonio Histórico (BOE 15.10.2013).
	— *Ley 3/2013, 18 junio, de Patrimonio Histórico*. Recurso de inconstitucionalidad n.º 5277-2013 (BOE 18.10.2013).
MURCIA	— Resoluciones 6 y 7 agosto 2013, declaran Bienes Catalogados por su relevancia cultural los yacimientos arqueológicos siguientes: Cabezo del Barranco Ancho en Jumilla, Cabezo de Mingote en Cartagena, Calzada Romana en Cehegín, Cueva Negra en Totana, Frontón en Moratalla y El Portillo en Moratalla (BORM 11.09.2013), La Bastida de Béjar en Moratalla y Loma del Carretón en Cehegín (BORM 23.10.2013), El Juncarejo II en Aledo y Loma Macea II en Caravaca de la Cruz (BORM 19.08.2013).
NAVARRA	— Acuerdo 02.10.2013, declara BIC (Zona Arqueológica) la denominada San Julián de Beire (BON 09.10.2013).

NORMATIVA AUTONÓMICA

Economía y Leyes de medidas

CANTABRIA	— Ley 10/2013, 27 diciembre, Medidas Fiscales y Administrativas (BOE 18.01.2014).
CASTILLA Y LEÓN	— Ley 11/2013, 23 diciembre, Medidas Tributarias y de Reestructuración del Sector Público Autonómico (BOE 28.01.2014). — Ley 13/2013, 23 diciembre, Medidas Fiscales y Administrativas para el año 2014 (BOE 15.01.2014).
GALICIA	— Ley 9/2013, 19 diciembre, emprendimiento y de la competitividad económica de Galicia (BOE 29.01.2014).
LA RIOJA	— Ley 10/2013, 21 octubre, apoyo a emprendedores, autónomos y Pymes (BOE 08.11.2013).
VALENCIA	— Ley 5/2013, 23 diciembre, Medidas Fiscales, de Gestión Administrativa y Financiera, y de Organización (BOE 31.01.2014).

Estructura Orgánica

ANDALUCÍA	— Decreto del Presidente 4/2013, 9 septiembre, de Vicepresidencia y reestructuración de Consejerías (BOJA 10.09.2013). — Decreto 141/2013, 1 octubre, establece la estructura orgánica de la Consejería de Agricultura, Pesca y Desarrollo Rural (BOJA 02.10.2013). — Decreto 142/2013, 1 octubre, establece la estructura orgánica de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio (BOJA 02.10.2013).
ARAGÓN	— Decreto 160/2013, 7 octubre, modifica el Decreto 331/2011, 6 octubre, por el que se aprueba la estructura orgánica del Departamento de Obras Públicas, Urbanismo, Vivienda y Transportes (BOA 16.10.2013).
ASTURIAS	— Decreto 83/2013, 1 octubre, primera modificación del Decreto 77/2012, 14 junio, que establece la estructura orgánica básica de la Consejería de Fomento, Ordenación del Territorio y Medio Ambiente (BOPA 04.10.2013).
CATALUÑA	— Decreto-ley 5/2013, 22 octubre, medidas de racionalización y simplificación de la estructura del sector público (BOE 31.01.2014).
EXTREMADURA	— Decreto 163/2013, 4 septiembre, modifica la estructura orgánica y las relaciones de puestos de trabajo de personal funcionario y de personal laboral de la Consejería de Fomento, Vivienda, Ordenación del Territorio y Turismo (DOE 11.09.2013). — Decreto 184/2013, 8 octubre, modifica el Decreto 209/2011, 5 agosto, que establece la estructura orgánica de la Consejería de Agricultura, Desarrollo Rural, Medio Ambiente y Energía (DOE 09.10.2013).

Medio Ambiente y Espacios naturales

ARAGÓN	— Ley 10/2013, 19 diciembre, del Instituto Aragonés de Gestión Ambiental (BOE 28.01.2014).
CANTABRIA	— Ley 7/2013, 25 noviembre, regula el aprovechamiento eólico (BOE 18.12.2013).
CASTILLA Y LEÓN	— Decreto 70/2013, 14 noviembre, aprueba la modificación del Proyecto Regional «Ciudad del Medio Ambiente» aprobado por Ley 6/2007, 28 marzo (BOCyL 18.11.2013).
CATALUÑA	— Dictamen 7/2013, 11 julio, sobre Ley 2/2013, 29 mayo, de protección y uso sostenible del litoral, y de modificación de la Ley 22/1988, 28 julio, de Costas (DOGC 07.08.2013). — Acuerdo GOV/166/2013, 3 diciembre, declara ZEC de la región biogeográfica mediterránea, integrantes de la red Natura 2000, 7 lugares de importancia comunitaria situados en La Plana de Lleida (DOGC 05.12.2013).

NORMATIVA AUTONÓMICA

Medio Ambiente y Espacios naturales *(continuación)*

GALICIA	— Ley 13/2013, 23 diciembre, de caza (BOE 29.01.2014).
NAVARRA	— Ley Foral 34/2013, 26 noviembre, modifica la Ley Foral 10/1988, 29 diciembre, de Saneamiento de las Aguas Residuales (BOE 20.12.2013).
PAÍS VASCO	— Ley 2/2013, 10 octubre, modifica la Ley 16/1994, 30 junio, de Conservación de la Naturaleza (BOPV 17.10.2013 y BOE 12.11.2013).
	— Decretos 355 y 357/2013, 4 junio, designa la ZEC Aiako harria (ES2120016), Ulia (ES2120014) y Jaizkibel (ES2120017) y aprueba sus medidas de conservación (BOPV 25.11.2013).
VALENCIA	— Decreto 125/2013, 20 septiembre, declara paraje natural municipal el enclave denominado Nacimiento del Río Tuéjar, en el término municipal de Tuéjar (DOCV 25.09.2013).
	— Decreto 154/2013, 11 octubre, declara Paraje Natural Municipal el enclave denominado Lagunas de Lo Monte, en el término municipal de Pilar de la Horadada (DOGV 14.10.2013).
	— Decreto 167/2013, 31 octubre, declara Paraje Natural Municipal el enclave denominado Los Algezares, en el término municipal de Aspe (DOGV 05.11.2013).
	— Orden 07.11.2013 declara la microrreserva de flora del Barranc de las Penyes en el término municipal de Altea (DOGV 21.11.2013).
	— Resolución 21.10.2013, aprueba el Plan de Inspección en materia de Calidad Ambiental 2013-2015 (DOGV 04.11.2013).
	— Resolución 22.10.2013, aprueba el Programa de Inspección en Materia de Calidad Ambiental para 2013 (DOGV 04.11.2013).

Ordenación del Territorio y Urbanismo

BALEARES	— Ley 7/2013, 26 noviembre, régimen jurídico de instalación, acceso y ejercicio de actividades en las Illes Balears (BOE 23.01.2014).
CANARIAS	— Resolución 04.10.2013, publica el Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación AGE-CA de Canarias en relación con la Ley 8/2013, 26 junio, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas (BOE 21.10.2013) y Resolución 07.10.2013 (BOCAN 21.10.2013).
CANTABRIA	— Ley 8/2013, 2 diciembre, modifica la Ley 2/2004, 27 septiembre, Plan de Ordenación del Litoral (BOE 20.12.2013).
CASTILLA-LA MANCHA	— Ley 1/2013, 21 marzo, medidas para la dinamización y flexibilización de la actividad comercial y urbanística (BOE 07.10.2014).
CASTILLA Y LEÓN	— Ley 7/2013, 27 septiembre, Ordenación, Servicios y Gobierno del Territorio (BOCyL 01.10.2013 y BOE 30.10.2013).
CATALUÑA	— Dictamen 9/2013, 8 agosto, sobre la Ley 8/2013, 26 junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas (DOGC 16.1.02013).
GALICIA	— Resolución 12.09.2013, publica el Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación AGE-C.A. Galicia en relación con la Ley 3/2013, 20 mayo, de impulso y ordenación de las infraestructuras de telecomunicaciones de
	— Resolución 15.10.2013, publica el acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación AGE-C.A. Galicia en relación con la Ley 8/2013, 28 junio, de carreteras de Galicia (DOG 05.11.2013).
MADRID	— Resoluciones 04.10.2013, publican los Acuerdos de la Comisión Bilateral de Cooperación AGE-C.A. Madrid en relación con las Ley 8/2012, 28 diciembre, Medidas Fiscales y Administrativas de la Comunidad de Madrid, Ley 8/2013, 26 junio, Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas y Ley 5/2012, 20 diciembre, Viviendas Rurales Sostenibles de la Comunidad de Madrid (BOE 22.10.2013).

NORMATIVA AUTONÓMICA

Ordenación del Territorio y Urbanismo *(continuación)*

MURCIA	— Ley 12/2013, 20 diciembre, de Turismo de la Región de Murcia (BOE 25.01.2014).
PAIS VASCO	— Resolución 30.09.2013, publica el Acuerdo AGE-C.A. País Vasco en relación con la Ley 8/2013, 26 junio, Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas (BOPV 24.10.2014) y Resolución 04.10.2013, (BOE 24.10.2013). — Orden 15.10.2013, modifica los anexos II y III del Decreto 241/2012, 21 noviembre, que regula la Inspección Técnica de Edificios (BOPV 18.11.2013).

Puertos

CANARIAS	— Decreto 99/2013, 26 septiembre, modifica el Reglamento de desarrollo y ejecución de la Ley de Puertos de Canarias, aprobado por Decreto 52/2005, 12 abril, en lo relativo al régimen de funcionamiento de los órganos colegiados de gobierno y de asesoramiento de la entidad pública empresarial «Puertos Canarios» (BOCAN 09.10.2013).
GALICIA	— Decreto 130/2013, 1 agosto, regula la explotación de los puertos deportivos y de las zonas portuarias de uso náutico-deportivo de competencia de la Comunidad (DOG 12.08.2013).

Vivienda

ANDALUCÍA	— Ley 4/2013, 1 octubre, medidas para asegurar el cumplimiento de la función social de la vivienda (BOJA 08.10.2013 y BOE 02.11.2013). — *Ley 1/2010, 8 marzo, reguladora del derecho a la vivienda, y Disposición Adicional Primera de la Ley 4/2013, 1 octubre, de medidas para asegurar el cumplimiento de la función social de la vivienda*: Recurso de inconstitucionalidad n.º 7357-2013 (BOE 17.01.2014). — Orden 17.10.2013, regula el Programa de Intermediación en el Mercado del Alquiler de Viviendas y el Programa de Cesión de viviendas para el alquiler a Entes Públicos, establece las normas reguladoras para la concesión de pólizas de seguros que den cobertura a los contratos de arrendamiento concertados dentro de dichos programas y efectúa su convocatoria (BOJA 24.10.2013).
BALEARES	— Decreto-ley 6/2013, 29 noviembre, modifica el art. 52 de la Ley 8/2012, 19 julio, del Turismo (BOCAIB 30.11.2013).
CANTABRIA	— Ley 6/2013, 6 noviembre, de Cooperativas (BOC 18.11.2013 y BOE 27.12.2013).
CASTILLA Y LEÓN	— Decreto-Ley 1/2013, 31 julio, medidas urgentes en materia de vivienda (BOCyL 05.08.2013). Resolución 28.08.2013, publica la convalidación (BOCyL 11.09.2013). Ley 10/2013, 16 diciembre (BOCyL 20-12-2014 y BOE 14.01.2014). — Decreto 41/2013, 31 julio, regula el Programa de Fomento del Alquiler (BOCyL 05.08.2013).
EXTREMADURA	— Decreto 137/2013, 30 julio, aprueba el Plan de Rehabilitación y Vivienda de Extremadura 2013-2016 y las bases reguladoras de las subvenciones autonómicas en esta materia (DOE 02.08.2013).
GALICIA	— *Ley 8/2012, 29 junio, de vivienda de Galicia*. Cuestión de inconstitucionalidad n.º 6037-2013, en relación con la disposición adicional sexta, por posible vulneración del artículo 149.1.6 de la CE (BOE 18.11.2013).
MURCIA	— Resolución 16.07.2013, dicta instrucciones sobre las inspecciones periódicas de las instalaciones comunes de edificios de viviendas (BORM 06.08.2013).

NORMATIVA AUTONÓMICA

Vivienda *(continuación)*

MURCIA	— Protocolo general 02.10.2013 entre la C.A. y el TSJ, a través del Servicio Común Procesal General de Murcia, para la detección de supuestos de vulnerabilidad durante el procedimiento de ejecución hipotecaria (BORM 30.10.2013).
NAVARRA	— *Ley Foral 24/2013, 2 julio, de medidas urgentes para garantizar el derecho a la vivienda en Navarra.* Recurso de inconstitucionalidad n.º 6036-2013, contra los artículos 1, 2, 5, 6 y 7.
	— Decreto 61/2013, 18 septiembre, regula las actuaciones protegibles en materia de vivienda (BON 25.09.2013).
LA RIOJA	— Decreto 28/2013, 13 septiembre, regula las condiciones mínimas de habitabilidad de las viviendas (BOR 18.09.2013).
	— Decreto 33/2013, 11 octubre, regula la vivienda de protección oficial (BOLR 18.10.2013).

Desde BBOOE 01.10.2013 hasta 31.01.2014
Desde BBOO CC.AA. 01.08.2013 hasta 30.11.2013

Recensiones y reseñas de libros recibidos

Revolución urbana y derechos ciudadanos, Jordi Borja, Alianza Editorial, Madrid, 2013; 16 x 23 cm; 376 pp; pvp. 22,00 €; ISBN: 978-84-206-7854-2

La revolución urbana, como ocurre con cierta frecuencia en la historia, se nos aparece como una contrarrevolución. Y lo es, aunque con perspectiva, o prospectiva, histórica es probable que se considere como una revolución. Desde la Baja Edad Media hasta ahora, se conocen algunas revoluciones urbanas. Siempre más o menos vinculadas a revoluciones tecnológicas y económicas, demográficas y sociales, políticas y culturales. Siempre suponen un cambio de escala, de forma de gobierno, de base socioeconómica y de nuevos comportamientos y valores colectivos. En los largos períodos de cambio las ciudades viven transformaciones estructurales, emergen las contradicciones escondidas, se multiplican los conflictos sociales y las formas políticas entran en crisis. Los poderes establecidos no pueden mantenerse como en el pasado y se multiplican los mecanismos de dominación y los colectivos sociales dominados rechazan las formas y las prácticas políticas existentes cada vez con mayor radicalidad. Las ciudades son el escenario de los cambios, donde éstos se hacen visibles.

En relación a las anteriores revoluciones urbanas hay que destacar dos características nuevas, una es física y la otra es económica. El desarrollo físico de las ciudades, o mejor dicho de la urbanización actual y ocupación extensiva del territorio, se caracteriza por el cambio de escala y la discontinuidad del espacio urbanizado. La ciudad de la Baja Edad Media y la de la Edad Moderna se desarrollan *in situ*, en el interior de las murallas muchas veces o mediante núcleos que nacen y crecen pegados a la ciudad, los *faubourgs*. Con la revolución industrial y los nuevos medios de transporte se produce un desarrollo periférico más extenso, tanto debido a la localización de las nuevas actividades económicas como por la instalación de poblaciones atraídas por aquéllas. Se generan así las aglomeraciones urbanas, con frecuencia plurimunicipales, en las que hay una continuidad de lo urbano articulado por los nuevos medios de transporte (tranvía, ferrocarril). Serán lo que en el siglo XX se llamaron las áreas metropolitanas, según un esquema de centro(s) y periferia(s). La urbanización actual, la que se ha desarrollado en las últimas décadas, genera extensos espacios ocupados pero con frecuencia de baja densidad, por la fragmentación de lo urbano con intersticios expectantes aún no urbanizados y por la segregación social la especialización funcional. El efecto de escala y la discontinuidad de lo urbano tienden a romper la vinculación entre el sistema físico y la relación social. Se crean «regiones urbanas», a veces policéntricas, otras monocéntricas pero en las que tiende a prevalecer lo urbano sobre lo ciudadano. Aumentan las desigualdades sociales y se reduce la calidad de vida: aislamiento, dificultades de movilidad y accesibilidad, costes derivados de la especulación urbana e inmobiliaria, déficit de equipamientos y servicios en las periferias, expulsión progresiva de los sectores populares y los jóvenes de las áreas centrales, etc. Es decir, se reduce el salario indirecto (bienes y servicios colectivos y universales) y se generan procesos de pauperización relativa de la ciudadanía. El habitante es reducido muchas veces a población activa, cliente de servicios, elector o excluido. Muchos autores se refieren a esta realidad como «la disolución de la ciudad y la crisis de la ciudadanía».

La dimensión económica de la urbanización actual es también novedosa. Las ciudades y las áreas metropolitanas hasta el último cuarto del siglo XX tenían dos funciones económicas principales: la organización de las actividades productivas y de intercambio mediante la complementariedad y la cooperación y la reproducción social de la fuerza de trabajo. Actualmente estas dos funciones se mantienen pero con algunos cambios. Las empresas externalizan parte de sus funciones pero en muchos casos no están articuladas con otras de su entorno territorial, pueden tener sus vínculos en el proceso productivo o distributivo en otros países o continentes. La reproducción social está en muchos casos desvinculada del lugar de trabajo y del territorio político-administrativo. Por ejemplo, se trabaja en un municipio, se utilizan los servicios de otros y se reside en otro distinto. Pero lo más novedoso se refiere a la ciudad y a la urbanización como medio de acumulación de capital.

Siempre ha habido especulación sobre el suelo y la construcción vinculada al desarrollo urbano y a las demandas reales de productores y residentes. Actualmente se ha desarrollado una economía urbana especulativa que se ha convertido en muchos casos en la actividad más rentable para acumular capital.

Se desarrolla una economía ficticia. Mientras tanto el efecto escala y la segregación social provocan una reducción real del salario indirecto, entendido como medio de reproducción social: vivienda, transportes, equipamientos y servicios, espacio público, centralidades accesibles, etc.

En resumen, nos encontramos con una contradicción básica, entre los intereses de acumulación de capital y las demandas de reproducción social. El conflicto está servido. La revolución urbana ha devenido contrarrevolución, las esperanzas libertadoras que toda revolución lleva consigo han sido traicionadas. Y los numerosísimos libros, artículos, discursos y propagandas múltiples han sido ridiculizados por la realidad. La globalización económica y la revolución informacional han sido secuestradas por el capital financiero global que ha sometido la realidad local. Nos queda, sin embargo, el deseo de ciudad y la fuerza de la ciudadanía cuando inventa los espacios públicos de expresión colectiva con el refuerzo que representan hoy las redes sociales.

El libro surge de la preocupación del autor de hacer un libro que complementara *La ciudad conquistada* El Fórum Universal de las Culturas, fue el escenario permitió confrontar estas ideas con decenas de intelectuales, profesionales e incluso algunos políticos, muchos de los cuales compartían ideas similares. Un primer resultado de estas reflexiones y debates fue un texto introductorio a dos artículos de David Harvey y Neil Smith que publicó la Universidad Autónoma de Barcelona junto con el MACBA (Museo de Arte Contemporáneo) con el título Capital financiero, propiedad inmobiliaria y cultura (2005). Este texto rehecho y ampliado es ahora el primer capítulo del libro, «Revolución y contrarrevolución en la ciudad global».

El segundo capítulo propone dos tipos de instrumentos para «Hacer ciudad en el siglo XX: la innovación política y la formación de profesionales». La primera parte, la innovación política, se nutre no tanto del conocimiento académico y de los estudios de expertos, sirio más bien de mis experiencias prácticas en la actividad tanto partidaria como en los cargos públicos y en los movimientos sociales. La segunda parte, la formación de los profesionales, responde a la constatación del desfase que hay entre la formación especializada, es decir en una disciplina académica (Derecho, Arquitectura, Economía, etc.), y la realidad multidimensional de lo urbano. En el caso del autor, que procedo de las ciencias sociales, advierte además la dificultad de los académicos en proponer intervenciones y en tomar decisiones.

El tercer capítulo analiza críticamente «El gobierno del territorio y las estrategias metropolitanas», y pretende confrontar la debilidad, cuando no la complicidad, de los gobiernos y entes metropolitanos con las estrategias posibles de «hacer ciudad» en las actuales regiones metropolitanas. La fragmentación política de las regiones urbanas o ciudades metropolitanas por la fuerza del localismo es funcional a los intereses del capitalismo especulativo actual.

El capítulo cuarto, titulado «La ciudad como espacio público y el movimiento ciudadano», enlaza dos temas que consideramos fundamentales para construir ciudades democráticas: la ciudad como espacio público y los movimientos sociales como orientadores de las políticas públicas.

El capítulo quinto analiza el urbanismo de Barcelona y de otras ciudades que han seguido políticas similares por su cuenta o explicitando que seguían el «modelo Barcelona»: «El urbanismo y sus límites». Podría titularse también «El urbanismo y sus contradicciones». El texto intenta exponer y demostrar los efectos perversos que tienen con frecuencia «las buenas prácticas urbanas».

El capítulo sexto, «Ciudadanía y exclusión», pretende sistematizar el contenido de la ciudadanía como un estatus que atribuye derechos y deberes por igual a todas las personas que conviven en un territorio y cómo las pautas urbanizadoras actuales impiden o reducen el ejercicio real de muchos de los derechos vinculados a la ciudadanía. Se desarrollan a continuación dos temáticas vinculadas a este déficit de ciudadanía: la situación de la población de origen «no comunitario» (no nacionales de países de la Unión Europea) y la ideología hipersecuritaria.

El séptimo y último capítulo, «El fin de la ciudad postmodernista y el derecho a la ciudad», es o pretende ser el más ambicioso del libro. Se compone de dos partes muy diferenciadas. La primera, «Claves para interpretar la ciudad postmodernista urbanicida» analiza doce dinámicas disolutorias de la ciudad y de la ciudadanía que se han acentuado mediante las políticas neoliberales de las últimas décadas. Y a estas tendencias opone otras de signo contrario que expresan la resistencia ciudadana, social e intelectual, mediante dinámicas de signo contrario. La segunda parte analiza cuáles son los actores dominantes que han promovido las pautas urbanizadoras actuales, el uso de un lenguaje aparentemente científico o neutro que ha legitimado y naturalizado estos procesos y la responsabilidad de los intelectuales. Termina exponiendo «el derecho a la ciudad» como concepto analítico y crítico de la urbanización y como concepto integrador de las estrategias y acciones de resistencia a las pautas urbanizadoras dominantes.

Las breves «Conclusiones» con las que termina el libro proponen como hilo conductor del conjunto el análisis de las clases sociales y su conflicto y la contradicción principal entre la acumulación especulativa de capital y la resistencia para defender el salario indirecto o ciudadano, el que garantiza la reproducción social.

Pocos libros se nutren como éste de la experiencia del autor en cargos públicos y en movimientos socia-

les, así como de su formación académica y su práctica profesional. Salvando el desfase entre las disciplinas académicas especializadas y la realidad multidimensional de lo urbano, todas estas facetas se combinan en «Revolución urbana y derechos ciudadanos», que aborda en resumen cuestiones fundamentales del urbanismo, de la ciudad como espacio público y la ciudadanía como estatus que asigna deberes y derechos iguales a todas las personas que conviven en un territorio. Asimismo, examina críticamente cómo las pautas de urbanización dominantes niegan la vocación democrática igualitaria y solidaria de la ciudad deseada. Por último, expone «el derecho a la ciudad» como concepto analítico y crítico de la urbanización, y como concepto integrador de las estrategias y acciones de resistencia a las pautas urbanizadoras dominantes.

Jordi **Borja** (Barcelona, 1941), estudió Derecho en Barcelona y Sociología, Geografía y Urbanismo en París (1962-69). Profesor universitario y Doctor en Geografía Urbana. Militante de los movimientos urbanos. .Fue militante del PSUC (1960-87), responsable de Movimientos populares y Política Municipal (1974-81) y fue miembro del Comité Central del PCE. Fundador de Bandera Roja (1968-74) y del CEUMT (1972-1987). Miembro del gobierno de la ciudad de Barcelona (1983-1995). En los últimos veinte años ha ejercido de consultor internacional y profesor en Europa y América. Actualmente es Director del Área de Gestión de la Ciudad y Urbanismo en la Universidad Oberta de Catalunya y presidente del Observatorio DESC (Derechos económicos, sociales y culturales).

La producción del espacio, Henri Lefebvre, Presentación y traducción de Emilio Martínez, Capitán Swing, Madrid, 2013; 14 x 22 cm; 464 pp; pvp. 22,00 €; ISBN: 978-84-941690-5-2

Muchos consideran a Henri Lefebvre como uno de los filósofos más importantes del siglo xx. Su obra abarca más de seis décadas e incluye trabajos singulares sobre una gran diversidad de materias, desde el materialismo dialéctico a la arquitectura, el urbanismo y la experiencia de la vida cotidiana. Lefebvre se ocupó particularmente de problemas de urbanización y del territorio, presentando a la ciudad como el corazón de la insurrección estética contra lo cotidiano. La producción del espacio es su principal obra filosófica, y estudiosos de muchos ámbitos diferentes llevaban años esperando su traducción. La Producción del espacio valora la importancia del espacio que es siempre político, pues la construcción del espacio es siempre una lucha de poderes, incluso desde lo cotidiano. El libro pretende reconciliar el espacio mental (el espacio de los filósofos) y el espacio real (las esferas físicas y sociales donde vivimos). En el curso de su análisis, Henri Lefebvre alterna consideraciones metafísicas e ideológicas sobre el significado del espacio con la vivencia de este en la vida cotidiana del hogar y la ciudad. Busca, en otras palabras, tender un puente entre los ámbitos de la teoría y la práctica, entre lo mental y lo social, y entre la filosofía y la realidad. Para ello, recurre al arte, la literatura, la arquitectura y la economía, además de proporcionar un poderoso antídoto contra las teorías y métodos estériles y ofuscantes, típicos de gran parte de la reciente filosofía continental. Se trata de una obra incisiva y clarividente, caracterizada igualmente por el ingenio y las anécdotas de su autor, así como por una brillantez de estilo que la cuidada traducción ha sabido captar a la perfección.

Henri Lefebvre (Hagetmau, 1901-1991), Filósofo y sociólogo marxista francés, autor de una treintena de obras dedicadas a analizar tanto el pensamiento marxista como los problemas del mundo contemporáneo. Comenzó su carrera en asociación con el grupo surrealista, de donde surgió su preocupación por la lógica dialéctica. Fue el primero en traducir los primeros manuscritos de Marx al francés, y su libro El materialismo dialéctico se convirtió en la obra de la que varias generaciones de intelectuales franceses aprendieron el marxismo. En 1928 ingresó en el Partido Comunista y durante las tres décadas siguientes se dedicó a analizar el pensamiento marxista desde dentro. Más tarde, fue expulsado del partido, a finales de los años 50 bajo la acusación de segregacionista.

Inmediatamente después de la guerra, Lefebvre comenzó a reflexionar sobre un nuevo objeto de estudio al que llamó «la vida cotidiana». Después de la publicación de La vida cotidiana en el mundo moderno, se sintió atraído por el análisis del urbanismo, y escribió varios libros sobre la ciudad, como Espacio y Política. En la década de 1960 se implicó de cerca con la escuela más joven de arquitectos franceses, y proporcionó un marco teórico para su trabajo. Por último, la acumulación de estos diversos temas condujo a su gran obra filosófica, La producción del espacio.

L'urbanisme espagnol depuis les années 1970. La ville, la démocratie et le marché, Laurent Coudroy de Lille, Céline Vaz & Charlotte Vorms (dirs.) Presses universitaires de Rennes, 2013; 17 x 25 cm; 307 pp; pvp. 20,00 €; ISBN: 978-2-7535-2671-6

La depresión económica que atraviesa España desde 2008 está en parte ligada a una grave crisis inmobiliaria, la cual se inscribe en una historia para larga de urbanización en este país. Esta obra propone a la vez una visión panorámica y una lectura dinámica.

La democratización de las instituciones desde los años 1970-1980 ha sido acompañada por la llegada de nuevas políticas urbanas, permitiendo una modernización acelerada de las ciudades y cambios en profundidad de la sociedad española. Madrid se con-

vierte en una de las más grandes metrópolis europeas, Barcelona en un referente del urbanismo mundial, a la vez que se descubren Bilbao, Valencia, Sevilla y muchas otras ciudades a través de modernos equipamientos de prestigio. A pesar de la urbanización turística del litoral, la descontrolada actividad inmobiliaria y con ellas la destrucción de paisajes y equilibrios medioambientales se persiguen al mismo tiempo. Estas tendencias opuestas están arraigadas en una historia que se remonta prácticamente al franquismo, cuestionándose la ruptura que hubiera significado la transición democrática para las ciudades.

Entre los especialistas que han contribuido a esta obra, algunos han sido actores de finales del franquismo y de la refundación del urbanismo más democrático, descentralizado y desregulado. Más allá de un propósito crítico y del interés sobre el caso español, los autores alimentan la reflexión sobre la durabilidad del modelo de ciudad europeo.

Ha sido publicado con el apoyo del Instituto universitario de Urbanística (Universidad de Valladolid), Centre de Recherche en Histoire Européenne Comparée (CRHEC, UPEC-Créteil) y del UMR Centre d'Histoire Sociale du XXe siècle (CHS, université de Paris 1).

Incluye contribuciones de Julio Alguacil Gómez, Nacima Baron-Yelles, Renaud Boivin, Jordi Borja Sebastià, Estrella Candelaria Cruz, Horacio Capel Saéz, María Castrillo Romón, Alfonso Fernández Tabales, Jesús Leal Maldonado, Antonio Montiel Márquez, José Manuel Naredo, Luciano Parejo Alfonso, Julie Pollard, Fernando Roch Peña, Javier Ruiz Sánchez, Luis Santos Ganges, Hovig Ter Minassian.

Índice de Contenidos

- Introduction. Retour sur quarante années d'urbanisation espagnole (Laurent Coudroy de Lille, Céline Vaz, Charlotte Vorms).

Première partie. Démocratisation, décentralisation, libéralisation

- L'évolution du cadre juridique de la production de la ville depuis 1956 (Luciano Parejo Alfonso).
- L'intervention étatique dans la production du sol urbain en Espagne (Javier Ruiz Sánchez).
- De la toute-puissance à l'effondrement : les promoteurs espagnols et la crise immobilière (Julie Pollard).
- Le modèle d'aménagement urbain dans la communauté autonome de Valence et ses effets sur les droits individuels, les ressources naturelles et autres biens collectifs (Antonio Montiel Márquez).
- La mobilisation citadine dans la transformation des quartiers périphériques de Madrid (Julio Alguacil).
- Retour sur le « modèle Barcelone » par un de ses acteurs (Jordi Borja).

Deuxième partie. Villes en mutation

- La réhabilitation urbaine: une politique impossible ? (María Castrillo Romón).
- Les mutations de l'espace social des grandes villes (Jesús Leal).
- Les politiques urbaines municipales dans la vieille ville de Barcelone (1979-2008) (Hovig Ter Minassian).
- Réhabilitation et gentrification du centre historique de Madrid. Le quartier de Lavapiés (Renaud Boivin).

Troisième partie. Croissance urbaine et production immobilière

- Genèse et conséquences du modèle immobilier espagnol (José Manuel Naredo).
- Développement résidentiel et protection environnementale sur le littoral d'Andalousie occidentale des années 1970 à 2010 (Nacima Baron-Yelles).
- La ville et le système ferroviaire. Spéculation publique dans les grands chantiers urbains (Luis Santos y Ganges).
- Le bâtiment et l'immobilier en Andalousie. Analyse territoriale, panorama économique et social (Estrella Candelaria Cruz Mazo, Alfonso Fernández Tabales).
- Le logement dans le modèle urbain espagnol. Une perspective critique (Fernando Roch).
- Urbanisme, politique et économie: pour une approche comparée de l'Espagne et de la France (Horacio Capel).
- Bibliographie.
- Résumés des contributions et présentation des auteurs.
- Repères chronologiques.

Walkscapes El andar como práctica estética, Francesco Careri Presses universitaires de Rennes, 2013; 14 x 20 cm; 200 pp; pvp. 18,00 €; ISBN: 978-84-252-2598-7

El andar es un acto cognitivo y creativo capaz de transformar simbólica y físicamente tanto el espacio natural como el antrópico. Este libro narra una historia de la percepción del paisaje a través del acto de caminar: del nomadismo primitivo a las vanguardias artísticas de principios siglo XX, de la Internacional Letrista a la Internacional Situacionista, del minimalismo al land art, Francesco Careri repasa algunas de las propuestas históricas que han concebido el acto de deambular no sólo como una herramienta de configuración del paisaje, sino como una forma de arte autónoma, un instrumento estético de conocimiento y modificación física del espacio atravesado que pasa a convertirse en intervención urbana.

Esta nueva edición actualizada del clásico de Careri incorpora un epílogo del propio autor donde hace un balance de la trayectoria del libro desde que fuera publicado por primera vez en 2002.

El libro «Walkscapes, el andar como práctica estética», cuenta con una introducción de Gilles Tiberghien la traducción es de Maurici Pla. Se trata de un libro que se lee sin ninguna dificultad , en el prólogo, llamado «La Ciudad nómada», dice Gilles Tiberghien que con Wolkscapes, Francesco Careri ha hecho más que escribir un libro sobre el andar entendido como una herramienta crítica, como una manera obvia de mirar el paisaje, como una forma de emergencia de cierto tipo de arte y de arquitectura. Proporciona también al grupo Stalker, formado en su origen por jóvenes arquitectos todavía estudiantes, una obra que de algún modo enraíza sus actividades en el pasado, construye su genealogía, tal como lo hizo André Breton cuando consideró históricamente el surrealismo como una especie de cola de corneta del romanticismo alemán, y tal como lo hicieron por su parte los románticos de Jena, en su revista Athenoeüm, cuando se apropiaron de Nicolas Chamfort, de Miguel de Cervantes o de William Shakespeare declarándolos románticos avant-la-lettre. Y también como lo hizo Robert Smithson, quien, en su último texto sobre Central Park, veía a Frederick Law Olmstead, su creador, como un ancestro del land art».

El libro en sí se divide en varias partes: Anti-Walk, Land Walk y Transurbancia y Walkscapes precedidas por una especie de introducción que llama «Errare humanum est…» y finaliza esta edición con una especie de epílogo al que se denomina Walkscapes Ten Years After. En la introducción es donde Careri plantea algunas de las hipótesis que luego desarrollará en el libro.

En el capítulo que llama «Anti-Walk» parte de las visitas organizadas en los años veinte del pasado siglo por Dada a los lugares más banales de la ciudad de París. Luego, en 1924, la propuesta del vagabundeo a campo abierto y el descubrimiento en el andar de una componente onírica y surreal. El viaje se convierte entonces en algo parecido a una ceremonia iniciática capaz de revelar las zonas inconscientes del espacio y las áreas invisibles de la ciudad. En los años cincuenta la Internacional Letrista cambia el sentido del deambular surrealista construyendo la Teoría de la Deriva que en 1956 en Alba tropieza con la cultura nómada. Un año después Constant proyecta un campamento para los gitanos de Alba mientras se difunden las primeras imágenes de una ciudad basada en el Deriva.

El capitulo que llama Land Walk está dedicado al andar como forma de intervención artística en la naturaleza. Parte de un artículo seminal, el publicado por Tony Smith en 1966 en la revista Artforum, sobre el relato de su viaje por una autopista en construcción, que origina toda la polémica entre críticos de arte y minimalistas. Dice Careri «El land art revisita a través del andar los orígenes arcaicos del paisajismo y de las relaciones entre arte y arquitectura, haciendo que la escultura se reapropie de los espacios y los medios de la arquitectura». Otro momento importante es 1967, cuando Richard Long realiza A Line Made by Walking y Robert Smithson termina A Tour of the Monuments of Passaic, el primer viaje a través de los espacios vacíos de la periferia contemporánea.

En el capítulo sobre la Transurbancia Careri explica la propuesta de Stalker/ON para analizar, intervenir y comprender la ciudad de la periferia que se ha formado al margen de casi todo. Esta ciudad periférica, formada por fragmentos que se sobrepone a todos los intentos actuales de organización y planificación, que se dibuja mediante distribuciones irregulares y parece como si gozara de la misma cualidad que los fractales: la autosimilitud. A diferentes escalas los fragmentos son muy similares. Esta es la ciudad de la transurbancia. Ya acabo. A los que sigáis este blog os van a sonar las palabras que aparecen casi al final del libro al referirse al desmoronamiento de la ciudad tradicional.

A pesar de que como dice el autor ha pensado muchas veces en escribir un segundo libro sobre el andar, o poner al día Walkscapes con nuevos artistas, No lo ha hecho porque considera que el libro está bien como está por lo que esta nueva edición es exactamente igual a la original. Sólo ha puesto al día la bibliografía y añadido un breve epílogo donde intenta explicar de qué modo él mismo interpreta las palabras finales del libro «Ir a la aventura en la Nueva Babilonia puede ser un método útil para leer y transformar aquellas zonas de *zonzo* que durante los últimos años han puesto en dificultades el proyecto arquitectónico y urbanístico.»

Francesco Careri (Roma, 1966) es arquitecto y desde 2005 profesor del Departamento de estudios urbanos de la Università degli Studi Roma Tre. En 1995 cofundó el Laboratorio de Arte Urbano Stalker/Osservatorio Nomade, y desde 2006 es profesor del laboratorio de proyectos y del curso de artes cívicas de la facultad de arquitectura la Università degli Studi Roma Tre, un curso totalmente peripatético en el que se camina interactuando in situ con los fenómenos urbanos emergentes; desde el 2011 es director del máster «Arte arquitectura ciudad» de la misma universidad. Es autor del libro *Constant. New Babylon, una città nomade* (Testo & Immagine, Turín, 2001).

Barcelona-Enllaços = Barcelona-Enlaces = Barcelona-Links, Carles Crosas Armengol, Laboratori D´Urbanisme De Barcelona, Josep Parcerisa Bundo, LUB, 2013; 15 x 24 cm; 296 pp; pvp. 11 €; ISBN.: 978-84-616-6274-6

BARCELONA ENLACES explica con siete ejemplos una cierta ambición por la ciudad. La cuestión de los enlaces sigue en ella tan viva y necesaria como hace cien años.

Se han buscado situaciones olvidadas bajo losas de prejuicios que, en realidad, puede ser oportunidades para hacer la ciudad real más integrada y más intensa. Este libro reúne mapas y vistas, discusiones de seminario, artículos y lecciones, *surveys,* diagramas con hipótesis, escáneres de tejidos, croquis, plantas, alzados y secciones de proyectos alternativos al servicio de la ilusión de una ciudad decidida. ¿Cómo hacer más Barcelona?

¿Cómo llevarla más lejos para poder conectar las partes de la metrópolis y para disolver barreras interiores?

El Laboratorio de Urbanismo de Barcelona-LUB es un centro de investigación de la UPC adscrito al Departamento de Urbanismo y Ordenación del Territorio de la Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Barcelona. Fundado en 1968, fue dirigido por Manuel de Sola-Morales (1939-2012). Han participado en él numerosos profesores del departamento así como, en actividades específicas, profesores visitantes. Sus áreas principales de estudio son las formas de crecimiento y la morfología urbana, el estudio crítico del desarrollo de la Barcelona moderna y la teoría y práctica del proyecto urbano. Su actividad constituye un observatorio sobre la evolución del urbanismo de las ciudades.

El portal *www.lub.upc.edu* difunde las actividades ordinarias del centro que digitaliza en abierto sus fondos de investigación. Desde 2010 edita la revista digital *D'UR www.dur.upc.edu.* Entre las diversas publicaciones destaca la colección *d'AU laboratori d'UrbanIsme,* que recoge los principales trabajos elaborados por sus profesores. Josep Parcerisa es catedrático de universidad y coordinador del centro de investigación. Caries Crosas es profesor Investigador en el LUB.

Normas para la presentación de originales

1. **Originales:** los trabajos serán necesariamente originales e inéditos en ninguna otra publicación ni lengua. La presentación del manuscrito original a CyTET implica el compromiso ético formal por parte del autor de no haberlo enviado antes o simultáneamente a ningún otro editor para su publicación. Una vez acusada puntualmente su recepción por la Revista y antes de notificar el resultado del arbitraje de su evaluación científica tampoco podrá ser remitido a otros editores, salvo que el autor solicite por escrito retirarlo sin esperar el resultado de la evaluación. Otro proceder anómalo por parte del autor será éticamente reprobado en los círculos editoriales.
2. **Extensión:** no sobrepasará 18 páginas formato UNE A-4 (DIN A4) mecanografiadas en TNR cuerpo 12 a un espacio y numeradas, incluidas en su caso las ilustraciones.
3. **Título del trabajo:** será breve, como máximo ocho palabras, pudiéndose añadir un subtítulo complementario de menor extensión. No contendrá abreviaturas, ni notas o llamadas a notas al pie en el mismo. Las referencias sobre su procedencia, origen o agradecimientos irán en nota al pie.
4. **Descriptores:** se incluirán cuatro o cinco descriptores de las referencias temáticas por los que se pueda clasificar el artículo, a juicio del autor. No obstante, la editorial se reserva su homologación con el tesauro y descriptores propios para confeccionar los índices anuales de la Revista.
5. **Autores:** bajo el título irá el nombre de cada uno de los autores (con el sistema del nombre propio en caja baja y los dos APELLIDOS en versalitas, para poder discernirlos) incluyéndose debajo la profesión o cargo principal con el que desean ser presentados y, si lo señalan expresamente, indicando su número de fax y e-mail en la red (además de los datos solicitados en §14).
6. **Resumen obligatorio:** al comienzo del texto deberá escribirse obligatoriamente un resumen o abstract de su contenido (no un índice), inferior a 200 palabras sobre el objeto, metodología y conclusiones del artículo, sin notas al pie, redactado en español y en inglés (la versión inglesa, en todo caso, será revisada por cuenta de la propia editorial). Lo que supere esta extensión podrá ser suprimido por estrictas razones de composición.
7. **Apartados:** la numeración de los apartados se hará sólo con caracteres arábigos de hasta tres dígitos (*i.e.:* 3., 3.1., 3.1.1). Las restantes subdivisiones inferiores llevarán letras mayúsculas y minúsculas o números [A), b), 1), i), ...].
8. **Bibliografía:** solamente de las obras citadas en el texto que se recopilarán al final del trabajo en un listado de «Bibliografía citada» y en orden alfabético de apellidos (siempre en VERSALITAS y sangrando la segunda línea), con los siguientes caracteres y secuencias:

   (1) **De libros:**

   AUTOR, nombre (año 1ª ed.): *Título del libro,* editorial, lugar, año de la edición consultada (versión, TRADUCTOR: *Título español,* editor, lugar, año)

   (2) **De artículos:**

   AUTOR, nombre (año): «Título del artículo», en: *Título del libro o nombre de la Revista, volumen: número:* paginación, editorial y lugar.

   Cuando las referencias de cada autor(es) sean varias se ordenarán cronológicamente, y las del mismo año se ordenarán añadiéndoles una letra [(1996a; 1996b; etc.)].

   Los segundos y siguientes coautores irán siempre precedidos del signo & (*et* latino) para diferenciar los apellidos compuestos [RAMÓN Y CAJAL], pudiendo colocar su nombre o inicial seguido del apellido [GARCÍA, José & Luis ÁLVAREZ & José PÉREZ]. Para una sistematización de referencias bibliográficas más complejas se facilitará a quien lo solicite un breviario de apoyo.
9. **Citas:** (textuales o referencias bibliográficas): deberán insertarse *en el propio texto* entre paréntesis con un solo apellido, remitiendo a la bibliografía final (de §8), indicando solamente: (*cfr.* o *vide* AUTOR, año: pp. interesadas) [*i.e.:* «cita textual» (PÉREZ, 1985: 213-8)].
10. **Notas a pie de página:** irán numeradas correlativamente por todo el texto; serán publicadas siempre al pie de la página, pero el autor también las entregará al final del manuscrito en *una hoja aparte*. Las notas al pie contendrán exclusivamente comentarios ad hoc, mas *nunca* se utilizarán sólo para citar referencias bibliográficas, las cuales deben ir *siempre* en el texto (ver §9) y recopiladas al final (ver §8).

11. **Abreviaturas:** acrónimos o siglas (organismos, revistas, etc.): se incluirá su listado detrás de la bibliografía.
12. **Ilustraciones:** (1) Los planos, gráficos, tablas, cuadros, fotos, etc., se identificarán todos ellos por igual con el nombre convencional de *figura* poniendo en su título la abreviatura FIG. xx. (2) Irán correlativamente numeradas por su orden de aparición y convenientemente referenciadas en su contexto mediante la indicación (ver FIG. xx). (3) Irán acompañadas en hoja aparte de un listado con su número, pie o leyenda e inequívocamente identificadas en su borde, marco o soporte. (4) *Se indicará siempre su procedencia o fuente de referencia de autor* y, en caso de comportar *reproducción de gráficos ajenos, deberán contar con la pertinente autorización respectiva de la editora y autor.*
13. **Número y soporte de las figuras:** serán, como máximo, 10 figuras. Siempre que sea posible las figuras se entregarán digitalizadas *en ningún caso fotocopia,* ni en b/n ni en color. Por limitaciones técnicas, la editorial se reserva el derecho de seleccionar la calidad, cantidad y formato de las ilustraciones publicables, por lo que deberán venir preparadas para el caso de que la reproducción deba ser en blanco y negro.
14. **Datos académicos:** al final del trabajo o en hoja aparte deberá incluirse una breve referencia sobre su respectivo autor o autores, con extensión máxima de 10 líneas, en la que se reflejen los datos de su nombre y dos APELLIDOS, lugar y año de nacimiento, título académico, experiencia profesional más destacable, actual posición profesional y principales publicaciones realizadas, dirección postal, teléfono, fax, e-mail, página en la red, etc., del centro de trabajo, para uso exclusivo en las referencias internas de la Revista.
15. **Original y copias:** los trabajos completos se enviarán en soporte informático con dos copias: una original completa y otra en la que se *habrá suprimido nombre y señales identificadoras del autor* (para poder enviarlas a evaluar anónimamente).
16. **Evaluación y arbitraje de excelencia:** todos los trabajos recibidos en la Redacción serán sometidos (sin el nombre del autor) a evaluación sobre su calidad científica y técnica ante sendos expertos anónimos o *referees* especialistas en la o las materias tratadas, tanto miembros asesores editoriales de la Redacción como externos a ésta, quienes emitirán un informe de evaluación. En caso de notoria divergencia entre ellos se someterá a informe de un tercer árbitro. Si los árbitros sugirieran al Consejo de Redacción observaciones, correcciones o enmiendas puntuales, incluso su rechazo, se transmitirán textualmente al autor quien, con ello, recupera plena libertad para introducirlas y reenviarlo para nueva evaluación o desistir de publicarlo. Al publicarse se hará constar al pie del artículo las fechas de su primera recepción y las de sus correcciones sucesivas, en su caso. Se espera que los autores sepan agradecer expresamente dichas correcciones y sugerencias a los árbitros anónimos hechas en beneficio de la calidad científica de los trabajos publicados en CyTET.
17. **Datos personales:** cuando el o los autores reciban la notificación (que se hará siempre al primer firmante) de haberse decidido la publicación de su artículo, deberán comunicar a la Secretaría de la Revista el número de sus respectivos NIF, así como los datos de las cuentas bancarias a la que se deba transferir el importe de la colaboración. En caso de coautoría, salvo expresa indicación en contrario, se entenderá que el importe de la colaboración se distribuye entre sus coautores a partes iguales.
18. **Corrección pruebas:** los autores se comprometen a corregir las primeras pruebas de imprenta en un plazo de *cinco días* desde su recepción, entendiéndose que, de no tener respuesta, se otorga la conformidad con el texto que aparece en ellas. No se podrá modificar sustancialmente el texto original a través de esta corrección de pruebas, limitándose a corrección de erratas y subsanación de errores u omisiones.
19. **Separatas:** una vez publicado el artículo, se entregarán a su autor o autores, a título gratuito, un ejemplar del correspondiente número de la Revista y, se enviará por correo electrónico, una copia en formato pdf del mismo.
20. **Cláusula de responsabilidad:** los trabajos firmados expresan únicamente la opinión de sus autores y son de su exclusiva responsabilidad, a todos los efectos legales.
21. **Dirección:** toda la correspondencia y demás actuaciones referentes a los contenidos y confección editorial con la Revista, deberán dirigirse a la siguiente dirección:

CIUDAD Y TERRITORIO **Estudios Territoriales**
Ministerio de Fomento
Dirección General de Arquitectura, Vivienda y Suelo
Subdirección General de Urbanismo
Pº de la Castellana, 67 - 28046 MADRID (España)
Teléfono: (34) 91 597 7517 (Paloma Pozuelo)
Fax: (34) 91 597 5061
correo electrónico: CyTET@fomento.es

Declaración ética sobre publicación y malas prácticas

La redacción de la revista CIUDAD Y TERRITORIO ESTUDIOS TERRITORIALES está comprometida con la comunidad científica en garantizar la ética y calidad de los artículos publicados. Nuestra revista tiene como referencia el **Código de conducta y buenas prácticas** que, para editores de revistas científicas define el Comité de Ética de Publicaciones (COPE). Al mismo tiempo, garantiza una adecuada respuesta a las necesidades de los lectores y autores, asegurando la calidad de lo publicado, protegiendo y respetando el contenido de los artículos así como la integridad de los mismos. El Comité Editorial se compromete a publicar las correcciones, aclaraciones, retracciones y disculpas cuando sea preciso.

En cumplimiento de estas buenas prácticas, CIUDAD Y TERRITORIO ESTUDIOS TERRITORIALES tiene publicado el sistema de arbitraje que utiliza para la selección de artículos así como los criterios de evaluación que deben aplicar los evaluadores externos —anónimos y por pares— CIUDAD Y TERRITORIO ESTUDIOS TERRITORIALES mantiene actualizados estos criterios, basados exclusivamente en la relevancia científica del artículo, originalidad, claridad y pertinencia del trabajo presentado.

Nuestra revista garantiza en todo momento la confidencialidad del proceso de evaluación: el anonimato de los evaluadores y de los autores, el contenido evaluado, el informe razonado emitidos por los evaluadores y cualquier otra comunicación emitida por los comités editorial, asesor y científico si así procediese.

De la misma forma, se mantendrá la confidencialidad ante posibles aclaraciones, reclamaciones o quejas que un autor desee remitir a los comités de la revista o a los evaluadores del artículo.

CIUDAD Y TERRITORIO ESTUDIOS TERRITORIALES declara su compromiso por el respecto e integridad de los trabajos ya publicados. Por esta razón, el plagio está estrictamente prohibido y los textos que se identifiquen como plagio o su contenido sea fraudulento, serán eliminados de la revista si ya se hubieran publicado o no se publicarán. La revista actuará, en estos casas, con la mayor celeridad posible. Al aceptar los términos y acuerdos expresados por nuestra revista, los autores han de garantizar que el artículo y los materiales asociados a él son originales o no infringen los derechos de autor. También los autores tienen que justificar que, en caso de una autoría compartida, hubo un consenso pleno de todos los autores afectados y que no ha sido presentado ni publicado con anterioridad en otro medio de difusión.

Publication ethics and malpractice statement

CIUDAD Y TERRITORIO ESTUDIOS TERRITORIALES makes a commitment to the academic community by ensuring the ethics and quality of its published articles. As a benchmark, our journal uses the ***Code of Conduct and Good Practices*** which, for scientific journals, is defined for editors by the Publication Ethics Committee (COPE).

Our journal thereby guarantees an appropriate response to the needs of readers and authors, ensuring the quality of the published work, protecting and respecting the content and integrity of the articles. The Editorial Board will publish corrections, clarifications, retractions and apologies when necessary.

In compliance with these best practices CIUDAD Y TERRITORIO ESTUDIOS TERRITORIALES has published the arbitration system that is followed for the selection of articles as well as the evaluation criteria to be applied by the anonymous, external peer-reviewers. CIUDAD Y TERRITORIO ESTUDIOS TERRITORIALES keeps these criteria current, based solely on the scientific importance, the originality, clarity and relevance of the presented article. Our journal guarantees the confidentiality of the evaluation process at all times: the anonymity of the reviewers and authors; the reviewed content; the reasoned report issued by the reviewers and any other communication issued by the editorial, advisory and scientific boards as required.

Equally, the strictest confidentiality applies to possible clarifications, claims or complaints that an author may wish to refer to the journal's committees or the article reviewers.

CIUDAD Y TERRITORIO ESTUDIOS TERRITORIALES declares its commitment to the respect and integrity of work already published. For this reason, plagiarism is strictly prohibited and texts that are identified as being plagiarized, or having fraudulent content, will be eliminated or not published in CIUDAD Y TERRITORIO ESTUDIOS TERRITORIALES.

The journal will act as quickly as possible in such cases. In accepting the terms and conditions expressed by our journal, authors must guarantee that the article and the materials associated with it are original and do not infringe copyright. The authors will also have to warrant that, in the case of joint authorship, there has been full consensus of all authors concerned and that the article has not been submitted to, or previously published in, any other media.

Evaluación externa por pares y anónima

El Comité de Redacción de CIUDAD Y TERRITORIO ESTUDIOS TERRITORIALES, una vez confirmado que el artículo cumple con las normas de estilo y contenido indicadas en los criterios editoriales, remitirá el artículo a dos expertos revisores anónimos y ajenos a la institución de adscripción del autor(es), según la modalidad de doble ciego.

La valoración atenderá al interés del artículo, su contribución al conocimiento del tema tratado, las novedades aportadas, las correctas relaciones establecidas, el juicio crítico desarrollado, las referencias bibliográficas utilizadas, su correcta redacción, etc., indicando recomendaciones, si las hubiera, para su posible mejora.

De acuerdo con las recomendaciones de los revisores, el director de la revista comunicará al autor(es) el resultado motivado de la evaluación por correo electrónico, en la dirección que éste haya utilizado para remitir el artículo. El director comunicará al autor principal el resultado de la revisión (publicación sin cambios; publicación con correcciones menores; publicación con correcciones importantes; no aconsejable para su publicación), así como las observaciones y comentarios de los revisores.

Si el manuscrito ha sido aceptado con modificaciones, los autores deberán reenviar una nueva versión del artículo, atendiendo a las demandas y sugerencias de los evaluadores externos. Si lo desea, el autor(es) podrá aportar también una carta al Comité de Redacción en la que indicarán el contenido de las modificaciones del artículo.

En función del grado de cumplimiento de las modificaciones solicitadas, el Comité de Redacción se pronunciará sobre si procede o no la publicación del artículo. Dicha decisión será comunicada al autor(es) por el director de la revista.

External Anonymous Peer Review

When the Editorial Staff of the journal has verified that the article fulfils the standards relating to style and content indicated in Editorial policy, the article will be sent to two anonymous experts, no affiliation to the institution of the author(s). Editorial Staff, for a double blind review.

The assessment will be influenced by the interest of the article, its contribution to knowledge of the subject matter, its innovative contribution, the correct relationships established, the critical judgment developed, the bibliographical references used, its correct writing, etc., and it will provide recommendations, if any, for possible improvement.

The Director of the journal will communicate the result of the reviewers' evaluations, and their recommendations, to the author(s) by electronic mail, to the address used to send the article. The Director will communicate the result of the review (publication without changes; publication with minor corrections; publication with significant corrections; its publication is not advisable), as well as the observations and comments of the reviewers, to the main author.

If the manuscript has been accepted with modifications, the authors will have to resubmit a new version of the article, addressing the requirements and suggestions of the external reviewers. If they wish, the authors can also send a letter to the Editorial Staff, in which they will indicate the content of the modifications of the article.

Considering the degree of compliance with the requested changes, the Editorial Staff shall decide whether or not the article is published. This decision will be communicated to the author by the editor of the journal.

Boletín de Suscripción

SUSCRIPCIÓN ANUAL (4 números):
España: 30 € (IVA incluido)
Extranjero: 42 € (Precio sin IVA)

NÚMERO SENCILLO:
España: 9 € (IVA incluido)
Extranjero: 12 € (Precio sin IVA)

correo electrónico: CyTET@fomento.es

Por favor, escriba con letras mayúsculas y claras.
Haga un círculo en la respuesta que corresponda, de las alternativas presentadas.

Institución/ Apellidos:

Nombre: CIF/ NIF: Teléfono de contacto:

Domicilio fiscal: CP:

Localidad, Provincia: Actividad institucional/ Experiencia:

Profesión/ Cargo profesional (años):

¿Desea recibir puntual información complementaria sobre actividades (seminarios, conferencias) que organice la revista? ☐ NO ☐ SI

☐ Envío cheque nº: del Banco/ Caja: por la suscripción anual

PUEDE ENVIAR ESTE BOLETÍN:
Por correo:
Centro de Publicaciones
Pº Castellana, 67 - 28046 Madrid

Por correo electrónico: cpublic@fomento.es
Por teléfono: +34 91 597 7261

Los datos personales que nos facilita serán tratados por este Ministerio con la finalidad exclusiva de gestionar su suscripción a la revista. Podrá ejercer en todo momento sus derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición presentando un escrito en registro presencial (Pº Castellana 67) o en el registro electrónico (http://sede.fomento.gob.es) del Ministerio de Fomento, dirigido al Centro de Publicaciones.

CIUDAD Y TERRITORIO ESTUDIOS TERRITORIALES se ofrece como medio de expresión para cuantos deseen exponer trabajos de investigación, estudios, teorías, metodologías, informaciones y noticias que supongan una aportación sobre algunos de los siguientes temas:

- Ordenación del Territorio
- Urbanismo
- Ciencia regional
- Infraestructuras territoriales y urbanas
- Planificación y desarrollo
- Vivienda y suelo

La correspondencia para todo lo referente a Redacción, diríjase a:

CIUDAD Y TERRITORIO ESTUDIOS TERRITORIALES
Ministerio de Fomento
Secretaría de Estado de Infraestructuras, Transporte y Vivienda
Dirección General de Arquitectura, Vivienda y Suelo
Subdirección General de Urbanismo
P.º de la Castellana, 67
28046 Madrid - España
Teléfono: 91 597 75 17 - Fax: 91 597 50 61
correo electrónico: CyTET@fomento.es

Administración y suscripciones:
Ministerio de Fomento
Pza. San Juan de la Cruz, s/n
28071 Madrid

La Dirección General de Arquitectura, Vivienda y Suelo y la Redacción de la Revista no se hacen partícipes de las opiniones expresadas por los autores en los artículos que se insertan.

Edita:
Ministerio de Fomento © Secretaría General Técnica
Centro de Publicaciones

Redacción:
Dirección General de Arquitectura, Vivienda y Suelo

Diseño original
Nic & Will, S.L.

Creación ilustración de portada
Anaïs García Pérez

Maquetación:
Phoenix comunicación gráfica, S. L.

Suscripción Anual:
España: 30 euros / Extranjero: 42 euros

Números sueltos:
España: 9 euros / Extranjero: 12 euros

NIPO: 161-14-038-8

Catálogo de publicaciones de la Administración General del Estado
http://publicacionesoficiales.boe.es

Centro virtual de publicaciones del Ministerio de Fomento
www.fomento.gob.es

Centro virtual de publicaciones del Ministerio de Fomento:

www.fomento.gob.es

Catálogo de publicaciones de la Administración General del Estado:
http://publicacionesoficiales.boe.es

Título de la obra: ***CIUDAD Y TERRITORIO, ESTUDIOS TERRITORIALES. CyTET, Nº 179***
Vol. XLVI. Cuarta época, nº 179, primavera 2014
?srmp8 B,E, bc ?posgrcarsp_* Tgtgclb_ w Qscjm9 Kglgqrcpgm bc Dmkclrm
Año de edición: K_pxm 0./2

Edición digital:
1ªedición electrónica: _`pgj ***2014***
Formato: ***PDF***
Tamaño: ***15 MB***

NIPO: 161-12+.16+6
I.S.S.N.: 1133-4762 (papel)

P.V.P. (IVA incluido): 4,50 €

Edita:
Centro de Publicaciones
Secretaría General Técnica
Ministerio de Fomento©

Aviso Legal: Todos los derechos reservados. Esta publicación no podrá ser reproducida ni en todo, ni en parte, ni transmitida por sistema de recuperación de información en ninguna forma ni en ningún medio, sea mecánico, fotoquímico, electrónico o cualquier otro.

GOBIERNO DE ESPAÑA
MINISTERIO DE FOMENTO
SECRETARIA GENERAL TECNICA
CENTRO DE PUBLICACIONES