



# Herramientas para el diseño de Estrategias Locales de Rehabilitación Urbana: Marco metodológico

Noviembre 2020

# Herramientas para el diseño de Estrategias Locales de Rehabilitación Urbana: Marco metodológico

## **Coordinación**

D. Juan Rubio del Val, Arquitecto Urbanista. Director del Observatorio Ciudad 3R

## **Equipo de redacción**

- Almudena Espinosa Fernández, Doctora Arquitecta y miembro del grupo de investigación “Tecnología y Sostenibilidad en Arquitectura” del Área de Construcciones Arquitectónicas de la Universidad de Zaragoza.
- Marta Gomez Gil, Arquitecta. Coordinadora de la Red Ciudad 3R
- Sergio García-Pérez, Doctor Arquitecto de la Escuela de Ingeniería y Arquitectura de la Universidad de Zaragoza.

## Antenas del Observatorio Ciudad 3R participantes:

- Cristina Cabello –Aragón–
- Sonia Puente - Asturias-
- Ana Lastra- Cantabria-
- Eulalia Figuerola Ferrer-Cataluña-
- María Jesús Sacristán –Comunidad de Madrid–
- Ángeles Perianes Gutiérrez–Extremadura–
- Isabel Izcue–Navarra–
- Patricia Molina Costa –País Vasco–
- Paz Sáenz de Jubera Munilla- Rioja-
- César Jiménez Alcañiz –Comunidad Valenciana–



# ÍNDICE

|                                                                                                                                                                                  |           |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>ÍNDICE</b>                                                                                                                                                                    | <b>2</b>  |
| <b>1. Prologo.....</b>                                                                                                                                                           | <b>4</b>  |
| 1.1 ¿Qué razones nos han llevado a proponer este trabajo? .....                                                                                                                  | 4         |
| 1.2 ¿Por qué es necesario reforzar el papel de las Administraciones Locales para el impulso definitivo de las políticas activas de fomento de la rehabilitación en España? ..... | 5         |
| 1.3 ¿Porque una Estrategia Local de Rehabilitación Urbana? .....                                                                                                                 | 7         |
| 1.4 ¿Para qué sirven? .....                                                                                                                                                      | 8         |
| 1.5 ¿Por qué está resultando difícil llevar a cabo este tipo de instrumentos? .....                                                                                              | 9         |
| <b>2. Introducción y antecedentes .....</b>                                                                                                                                      | <b>12</b> |
| 2.1 Antecedentes .....                                                                                                                                                           | 14        |
| 2.1.1 Herramientas de diagnóstico .....                                                                                                                                          | 15        |
| 2.1.2 Herramientas de diseño.....                                                                                                                                                | 19        |
| 2.1.3 Herramientas de implementación.....                                                                                                                                        | 21        |
| 2.1.4 Herramientas de evaluación y seguimiento.....                                                                                                                              | 22        |
| 2.1.5 Gobernanza de la Estrategia, herramientas transversales (difusión, colaboración y participación) .....                                                                     | 24        |
| <b>3. Objetivos y alcance del trabajo.....</b>                                                                                                                                   | <b>27</b> |
| 3.1 Oportunidad del Estudio .....                                                                                                                                                | 29        |
| <b>4. Metodología .....</b>                                                                                                                                                      | <b>31</b> |
| 4.1 Consideraciones previas .....                                                                                                                                                | 31        |
| 4.2 Sobre los indicadores .....                                                                                                                                                  | 32        |
| 4.3 Sobre la representación de los indicadores .....                                                                                                                             | 33        |
| 4.4 Sobre las fases o etapas de la Estrategia.....                                                                                                                               | 36        |
| 4.5 Metodología empleada: del análisis comparado a los indicadores deseables / posibles... 38                                                                                    |           |
| 4.5.1 Para el diagnóstico.....                                                                                                                                                   | 38        |
| 4.5.2 Para el diseño .....                                                                                                                                                       | 42        |
| 4.5.3 Para la implementación .....                                                                                                                                               | 43        |
| 4.5.4 Para la evaluación.....                                                                                                                                                    | 44        |
| <b>5. Herramientas para la elaboración de una Estrategia Local de Rehabilitación y Regeneración Urbana .....</b>                                                                 | <b>46</b> |
| 5.1 Diagnóstico .....                                                                                                                                                            | 46        |
| 5.1.1 Frente a la vulnerabilidad residencial.....                                                                                                                                | 46        |
| 5.1.2 Frente a la vulnerabilidad socioeconómica .....                                                                                                                            | 47        |
| 5.1.3 Mapas de vulnerabilidad residencial conjunta .....                                                                                                                         | 49        |
| 5.1.4 Elaboración de conclusiones del diagnóstico fijación de prioridades temáticas y territoriales..                                                                            | 51        |
| 5.2 Diseño de la Estrategia.....                                                                                                                                                 | 51        |
| 5.2.1 ¿QUÉ y CUANTO se pretende?: definición de objetivos: generales y específicos .....                                                                                         | 51        |
| 5.2.2 ¿DÓNDE?: Delimitación y priorización de áreas de intervención .....                                                                                                        | 55        |
| 5.2.3 ¿CÓMO y QUIEN?: Gobernanza (definición del modelo de gestión y financiación) .....                                                                                         | 58        |
| 5.2.4 ¿CUÁNDO?: Planificación temporal de las actuaciones .....                                                                                                                  | 67        |
| 5.2.5 ¿COMO SE VA A REALIZAR EL SEGUIMIENTO DE LA ESTRATEGIA? .....                                                                                                              | 68        |
| 5.2.6 Difusión, colaboración, participación .....                                                                                                                                | 68        |

|                 |                                                                                        |            |
|-----------------|----------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| 5.3             | Validación política y/o administrativa del Plan o Estrategia .....                     | 70         |
| 5.4             | Implementación de la Estrategia .....                                                  | 70         |
| 5.4.1           | Primeros pasos .....                                                                   | 71         |
| 5.4.2           | Principales barreras a la implementación y posibles soluciones: buenas practicas ..... | 74         |
| 5.5             | Evaluación y seguimiento de la estrategia .....                                        | 85         |
| 5.5.1           | Participación ciudadana .....                                                          | 92         |
| <b>6.</b>       | <b>Discusión y conclusiones .....</b>                                                  | <b>93</b>  |
| 6.1             | Temas de discusión .....                                                               | 93         |
| 6.2             | Conclusiones .....                                                                     | 96         |
| 6.3             | Futuras líneas de investigación .....                                                  | 98         |
| <b>7.</b>       | <b>Referencias/ Bibliografía .....</b>                                                 | <b>100</b> |
| <b>ANEXO I</b>  |                                                                                        | <b>103</b> |
|                 | Líneas de actuación en Documentos Estratégicos españoles relacionados con el Estudio   | <b>103</b> |
| <b>ANEXO II</b> |                                                                                        | <b>109</b> |
|                 | Glosario de términos relacionados con las intervenciones en la ciudad construida       | <b>109</b> |

## 1. Prologo

### 1.1 ¿Qué razones nos han llevado a proponer este trabajo?

Desde el Observatorio Ciudad 3R ( en lo sucesivo OC3R) y desde la propia Fundación Ecología y Desarrollo (en lo sucesivo ECODES) venimos impulsando desde hace tiempo estudios e investigaciones que aceleren el ritmo y normalicen la actividad de la rehabilitación de todo el parque edificado español obsoleto, que es el responsable en su conjunto de algo más de un tercio del total de las emisiones de CO2 en nuestro país, junto con otros sectores difusos: residencial, transporte, agricultura, residuos, gases fluorados e industria no sujeta al comercio de emisiones.

Por tanto, todo lo que ayude a acelerar la mitigación de emisiones o la mayor eficiencia energética buscadas en el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima (PNIEC)<sup>1</sup> y al tiempo mejore la calidad de vida de millones de personas, evite la degradación y vaciamiento de amplias áreas urbanas y con ella evite la exclusión social y aumente las desigualdades en materia de calidad de vida urbana, son objetivos prioritarios coincidentes con varios de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y específicamente con el ODS 11 sobre Comunidades y Ciudades Sostenibles, la propia Agenda Urbana Española<sup>2</sup> y con las líneas de acción emprendidas por el OC3R junto a ECODES.

Financiadas por el actual Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (MITECO), recientes investigaciones del OC3R y ECODES confirman que las actuales políticas públicas de incentivo a la rehabilitación, aunque positivas, no están logrando alcanzar el ritmo de rehabilitación deseado.<sup>3</sup>

En esa misma línea, se han identificado tres líneas de trabajo que podrían contribuir a acelerar el proceso:

- 1) Facilitar que la financiación pública y privada llegue a las Comunidades de Propietarios explorando otras fórmulas distintas de las subvenciones.
- 2) Coordinar los recursos económicos públicos entre los Ministerios que fomentan la rehabilitación y las CCAA, y

---

<sup>1</sup> [https://www.miteco.gob.es/images/es/pniecCompleto\\_tcm30-508410.pdf](https://www.miteco.gob.es/images/es/pniecCompleto_tcm30-508410.pdf)

<sup>2</sup> <https://www.aue.gob.es/>

<sup>3</sup> Rubio del Val, Juan, ed. 2019. “Informe de evaluación sobre políticas públicas de rehabilitación residencial en España (2013-2017). Reflexiones sobre el desafío 2020 / 2030.” Zaragoza: Observatorio Ciudad 3R - ECODES - Ministerio para la Transición Ecológica.

- 3) Apoyar de todas las maneras posible a los Entes Locales: Ayuntamientos, Mancomunidades, etc., reforzando su papel clave en la gestión de la rehabilitación de edificios y la regeneración urbana de sus áreas ya construidas.

Este proyecto de investigación focaliza sus esfuerzos sobre este tercer reto: **reconocer el papel clave de las administraciones locales en la gestión de la rehabilitación**, reto también reconocido en otros informes recientes del Grupo de Trabajo por la Rehabilitación (GTR)<sup>4</sup>. Por ello, este trabajo de investigación pretende dotar de herramientas a las administraciones locales para facilitar la elaboración, gestión y evaluación de Estrategias Locales de Rehabilitación Urbana.

## 1.2 ¿Por qué es necesario reforzar el papel de las Administraciones Locales para el impulso definitivo de las políticas activas de fomento de la rehabilitación en España?

En España tenemos un marco estratégico muy elaborado y bien alineado con los objetivos del Pacto Verde Europeo, que llama a los Estados Miembros a impulsar una “Ola de Renovación” (Renovation Wave) que permita alcanzar el objetivo global de tener un parque edificado descarbonizado en 2050. Este marco incluye la recientemente premiada “Estrategia a largo plazo para la rehabilitación energética en el sector de la edificación en España (ERESEE 2020)”, alineada a su vez con el ya citado Plan Nacional Integrado de Energía y Clima (PNIEC), que marca un ritmo de 120.000 viviendas rehabilitadas al año, cinco veces mayor que el ritmo actual en nuestro país. Sin embargo, la experiencia reciente nos indica que algo falla a la hora de llevar a cabo los planes, al pasar del papel a la acción.

En el Informe GTR Ciudades antes nombrado en el que tuvimos la ocasión de colaborar partíamos de una experiencia real de varios años de algunos de los autores, que además se vio enriquecida por los resultados de una Encuesta realizada a responsables técnicos de varios municipios (ver Anexo 1 al Informe GTR 2019: “*Por un cambio en las políticas públicas de fomento de la rehabilitación residencial: los municipios, pieza clave en un marco de cooperación institucional*”). Y ya en aquel momento propugnábamos un modelo que partiese “de la necesidad de generar espacios de concertación entre administraciones, con compromisos medibles y estables a medio plazo, y entendiendo la escala municipal como la escala productora de modelos, de innovación y, por tanto, la que marca las necesidades en la organización técnica y financiera de los planes.”

---

<sup>4</sup> Casanovas, Xavier, Cuchi Albert, Mas Jordi, Rubio del Val, Juan. *Por un cambio en las políticas públicas de fomento de la rehabilitación residencial: los municipios, pieza clave en un marco de cooperación institucional*. Grupo GTR (noviembre 2019)

La cercanía de los entes locales a las poblaciones y a los tejidos urbanos, incluso aun cuando no se hayan medido los principales indicadores reveladores de la obsolescencia de la edificación, o del deterioro del espacio público y de la actividad de algunas áreas, los hacen conocedores de los problemas y les permitirían implementar, con mayor facilidad que a las otras administraciones que tienen las competencias, singularmente las CCAA, las acciones de gestión.

Además de las razones anteriores se añade a nuestro juicio otro argumento cuantitativo ya que según datos del INE (Censo 2011), en los 50 municipios con mayor concentración de viviendas anteriores a 1980 que suman 4.633.030, estas representan el 63% del volumen total de viviendas de esa antigüedad en España. Y de esos 50 municipios 44 de ellos tiene menos de 200.000 habitantes. Por lo que si en una primera y urgente acción a nivel país, dirigiéramos los esfuerzos económicos y de gestión hacia ellos estaríamos más cerca de alcanzar los objetivos que en esta materia nos estamos dando en los Planes y Estrategias de ámbito estatal en concordancia a su vez con los objetivos europeos.

Por ello creemos que facilitando estas herramientas para la elaboración de Estrategias Locales de Rehabilitación Urbana estamos colaborando eficazmente a asentar las bases de un modelo estable y de futuro de fomento de la rehabilitación, residencial y de todo tipo en nuestro país en el que los municipios tengan un papel primordial en un marco estratégico de cooperación interinstitucional.

Más recientemente la propia Actualización 2020 de la Estrategia a largo plazo para la Rehabilitación Energética en el Sector de la Edificación en España (ERESEE 2020)<sup>5</sup> y un reciente artículo suscrito por tres miembros del OC3R publicado en [diario.es](http://diario.es)<sup>6</sup>, tras el anuncio del Presidente del Gobierno del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, de promover en el marco del citado plan para los próximos años 2021-2023 la rehabilitación de 500.000 viviendas, se insiste en la necesidad de contar con los Ayuntamientos y otros entes locales (Mancomunidades, Diputaciones, Cabildos Insulares, etc.).

En el primer caso, dedicando la Medida 1.4 dentro de uno de los 11 ejes de la implementación de la ERESEE dedicada expresamente al “Impulso de la coordinación con las Administraciones Locales sobre rehabilitación energética”, dedicando tres epígrafes completos a las Estrategias Locales de rehabilitación:

---

<sup>5</sup> <https://www.mitma.gob.es/el-ministerio/planes-estrategicos/estrategia-a-largo-plazo-para-la-rehabilitacion-energetica-en-el-sector-de-la-edificacion-en-espana>

<sup>6</sup> Molina P., Rubio J. y Espinoza L. 2020 “La rehabilitación de la vivienda en España: de asignatura pendiente a oportunidad”. Artículo publicado en la edición estatal de [diario.es](http://diario.es) el día 17-10-2020 [https://www.eldiario.es/opinion/tribuna-abierta/rehabilitacion-vivienda-espana-asignatura-pendiente-oportunidad\\_129\\_6298183.html](https://www.eldiario.es/opinion/tribuna-abierta/rehabilitacion-vivienda-espana-asignatura-pendiente-oportunidad_129_6298183.html)

- a) El desarrollo de Planes de Rehabilitación a escala local, o supralocal, como requisito exigible a medio plazo, para poder acceder a la financiación de ámbito estatal o autonómico.
- b) Los Planes de Rehabilitación a escala local deben contemplar una visión a largo plazo de la rehabilitación y regeneración urbana en su ámbito de competencia.
- c) Potenciación, reorientación o creación de las estructuras administrativas, necesarias para la puesta en marcha de las Estrategias/Planes autonómicos y de los Planes de Rehabilitación a escala local.

Y en el segundo, el artículo antes mencionado: *“La rehabilitación de la vivienda en España: de asignatura pendiente a oportunidad”*, se destaca que “los municipios se presentan como piezas clave de actuación en un nuevo marco de cooperación institucional, lo que permitiría coordinar y focalizar los esfuerzos estratégicos y el esfuerzo inversor público, actualmente disgregado en diversas fuentes, como el Plan Estatal de Vivienda, las ayudas del IDAE, los fondos FEDER-EDUSI, las subvenciones locales, etc. Así, sería recomendable que desde la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas se impulsase la redacción de Estrategias Locales de Regeneración y Rehabilitación, a través de ayudas para su redacción y de su obligatoriedad para acceder a subvenciones y fondos disponibles”.

### 1.3 ¿Porque una Estrategia Local de Rehabilitación Urbana?

*“No hay buen viento para quien no sabe adónde va...” (dicho marinero)*

No es bueno para los municipios perseguir solo las subvenciones y estar a la última convocatoria de ayudas de otras administraciones. Sabemos de las dificultades de financiación que aquejan a nuestros entes locales en general debido a un cierto “castigo” sufrido por todos ellos para pagar los excesos de una época de grandes obras en equipamientos, infraestructuras, etc. muchas veces megalómanas o innecesarias o ambas cosas a la vez, que ocultaban una corrupción de proporciones deleznales. Pero ello no es excusa para no saber en las materias con mayor incidencia en los Objetivos de Desarrollo Sostenible hacia donde van ni conocer el rumbo a seguir.

El éxito en otros ámbitos, por ejemplo, en la Movilidad, la Calidad del aire, etc. con la progresiva implantación de los Planes de Movilidad Urbana Sostenible (PMUS)<sup>7</sup> o de Calidad del Aire, etc., nos anima a pensar que son posibles estos otros Planes u Hojas de Ruta, o como les venimos llamando Estrategias Locales en materia de rehabilitación y de regeneración urbana, que permitan a los responsables políticos locales y a los técnicos municipales, a partir de una adecuada definición de

---

<sup>7</sup> <https://www.idae.es/publicaciones/pmus-guia-practica-para-la-elaboracion-e-implantacion-de-planes-de-movilidad-urbana>

problemas y oportunidades, saber hacia dónde deben dirigir sus esfuerzos económicos y de gestión para alcanzar su cuota parte de los objetivos generales que tenemos como país, así como aquellos otros objetivos más específicos de sus ámbitos. Porque si no hay buen viento para el que no sabe hacia dónde va, cuando la planificación de los ámbitos administrativos superiores: autonómicos, estatales o europeos requieran de su colaboración y concurso proporcionando financiación en convocatorias competitivas (nunca hay recursos para todos) les encuentre ya caminando en una determinada dirección, con las ideas claras...con objetivos e incluso con acciones y medidas concretas previstas (costes, necesidades, resultados esperados, tiempo de ejecución, etc.).

Hemos aprendido que no es bueno armar proyectos urbanos para acudir a convocatorias estatales o europeas. Que se valora y mucho en las instancias superiores a aquellos Ayuntamientos con planes, con hojas de ruta generales o temáticas claras, consensuadas que trascienden la temporalidad escasa de las legislaturas sometidas al vaivén electoral. Por ello es mejor acudir a esas convocatorias europeas, estatales o autonómicas con hojas de ruta creíbles, planes y proyectos en marcha, y no al revés.

#### 1.4 ¿Para qué sirven?

*“Lo que no se define, no se puede medir, lo que no se mide, no se puede mejorar, lo que no se puede mejorar, se degrada siempre” (William Thomson Kelvin, físico y matemático británico 1824-1907)*

La sucesión de acciones: definir, medir, mejorar, avanzar... que incluye la cita anterior, tan repetida cuando queremos animar a evaluar los resultados de un proceso, de un plan, etc., también sirven para explicar de manera sencilla la utilidad de un instrumento como el que estamos intentando describir y glosar.

Ocurre con frecuencia que un problema o una cuestión percibida como tal, por ejemplo, la conservación de los edificios con una determinada antigüedad, una vez “medido” y puesto en un contexto mayor (todo el barrio, toda la ciudad.), puede parecer menor o alcanzar un peso e importancia más acorde con la realidad de este. Por tanto, esa primera acción de definir la cuestión a medir y luego la de hacerlo con la precisión que proporcionen los datos estadísticos, son las imprescindibles bases de estos trabajos.

Pero nos preguntamos al inicio del párrafo ¿para qué sirven estos instrumentos? Cuando ya se conoce el alcance de los problemas y de las carencias en determinadas áreas consolidadas estamos todos (políticos locales, técnicos, agentes ciudadanos, profesionales, e incluso los propios usuarios y propietarios de los edificios), mucho más cerca de la solución y somos mas conscientes de la necesidad de mejorar y de evitar por la inacción de todos de que estos se enquisten y aun peor se degraden hasta que puedan hacerse irreversible volver a dotarlos de una calidad media mínima. Y no necesariamente en todos estos ámbitos el papel del Ayuntamiento o de la Comunidad Autónoma

(mejor aún juntos) debe ser primordial. Habrá algunos lugares en los que una vez “medidos y diagnosticados” serán los agentes privados del sector: técnicos, empresas, administradores de fincas, gestores, etc. los que se moverán y llevarán adelante los necesarios procesos de puesta al día de la edificación residencial, con alguna pequeña y puntual ayuda pública.

Por tanto, este mayor conocimiento no solo no debe paralizar la acción, sino que debe ser un motor de lo contrario, para avanzar y concentrar en unas pocas líneas o ejes de actuación y en acciones o proyectos concretos, las soluciones al deterioro y a la pérdida de calidad de nuestros núcleos urbanos centrales, haciéndolos viables por medio de los adecuados y proporcionados instrumentos económicos, de gestión o normativos. Y que como decíamos más arriba “permitan a los responsables políticos locales y a los técnicos municipales, a partir de una adecuada definición de problemas y oportunidades, saber hacia dónde deben dirigir sus esfuerzos económicos y de gestión” o también para que cuando lleguen requerimientos de instancias administrativas superiores o haya convocatorias de ayudas europeas o estatales: “les encuentre ya caminando en una determinada dirección, con las ideas claras...con objetivos e incluso con acciones y medidas concretas previstas (costes, necesidades, resultados esperados, tiempo de ejecución, etc.).

### 1.5 ¿Por qué está resultando difícil llevar a cabo este tipo de instrumentos?

El liderazgo, la visión global y la planificación conjunta a largo plazo de las actuaciones enmarcadas en una Estrategia o Plan Local de Rehabilitación Urbana, como se señala en la ERESEE 2020, debe corresponder a los Ayuntamientos y por ello allí se aconseja: “crear estructuras tipo Oficinas de Rehabilitación/Ventanillas Únicas para planificar, impulsar, gestionar, y poner en marcha las actuaciones. En las ciudades hay que crear Oficinas en los barrios a rehabilitar, y, para los pequeños municipios articular una red a escala territorial (oficinas comarcales, como la Comunidad Foral de Navarra). Debería financiarse su creación y mantenimiento en el tiempo, así como los equipos de gestión, acompañamiento social y administrativo.”<sup>8</sup>

Sin embargo, venimos comprobando como apenas hay unas pocas referencias en el panorama municipal estatal sobre este tipo de iniciativas, con las excepciones de algunas grandes ciudades: Madrid (MADRID RECUPERA Estrategia de Regeneración Urbana)<sup>9</sup> y Barcelona (Plan de Barrios)<sup>10</sup> y la meritoria aparición de algunas experiencias aisladas que conozcamos como son los casos de Palencia, Albacete entre las ciudades medias referenciados en un reciente artículo por Molina

---

<sup>8</sup> Medida 4.4 de la “Actualización 2020 de la Estrategia a largo plazo para la rehabilitación energética en el sector de la edificación en España (ERESEE 2020).

<sup>9</sup> Villacañas Beades, S. et al. (2016). MADRID RECUPERA. Estrategia de Regeneración Urbana. Dirección General de Planificación Estratégica, Área de Gobierno de Desarrollo Urbano Sostenible, Ayuntamiento de Madrid. Disponible en: <https://planmadre.madrid.es/>

<sup>10</sup> Ajuntament de Barcelona. 2016. “El pla dels barris de Barcelona.” 2016. <https://pladebarris.barcelona/>

Costa, Patricia 2019<sup>11</sup>. Con las excepciones de algunas actuaciones limitadas a ámbitos concretos (Centro Histórico, zonas de Ensanche o Barrios periféricos de los 50-60 del siglo XX) que se alejan del objeto de este Estudio, aunque metodológicamente tengan punto en común.

A diferencia de los Planes Locales de Movilidad, Planes Locales de Calidad del Aire o Agendas Locales Medioambientales, etc. que ya mencionábamos anteriormente, que, si están teniendo una razonable implementación en nuestras ciudades, seguramente porque la existencia de algunos de estos instrumentos de análisis y planificación estratégica condicionan ayudas estatales, como venimos propugnando que así ocurra desde diferentes ámbitos (ver Informe GTR Ciudades)<sup>12</sup> o incluso en la propia ERESEE 2020 (Medida 1.4, a), página 332)

Observamos y ahora tan solo enumeraremos, algunas de las dificultades o barreras con las que se encuentran los Ayuntamientos de medianas y pequeñas ciudades (entre 20.000 y 200.000 habitantes) y aun muchas de las de mayor tamaño (superiores a 200.000 habitantes), que serán objeto de un comentario más extenso al exponer la fase de implementación de las estrategias (ver apartado 4.5.3) y de sus posibles maneras de contrarrestarlas acompañadas de algunas “buenas prácticas” en las que se hayan podido superar esas barreras y dificultades parcial o totalmente:

- Dificultad de trabajar coordinadamente diferentes áreas municipales (integración horizontal) sobre áreas territoriales determinadas debido a la excesiva sectorización de la gestión administrativa municipal y la no siempre homogénea directriz política (fragmentación de los partidos) y técnica entre áreas.
- Dificultad de la coordinación interadministrativa y sectorial (integración vertical)
- Falta de formación sobre estos temas entre los técnicos de las administraciones locales
- Complejidad en la gobernanza de estos instrumentos de manera simultánea a la gestión de la urgencia, del día a día por parte de los técnicos municipales si no se cuenta con apoyos externos para su inicial implementación y posterior seguimiento y evaluación.
- Dificultad y rechazo político a los tiempos largos que exigen estos procedimientos y a sentirse atados durante mucho tiempo a las directrices de las Estrategias, incluso por los propios regidores que las aprueban...No digamos por los que les suceden.

<sup>11</sup> Molina Costa, Patricia. 2019. “Las Estrategias Locales de Regeneración y Rehabilitación y su potencial para el impulso de las actuaciones de rehabilitación con criterios de eficiencia energética.” Innovaciones recientes en España en materia de Rehabilitación y Regeneración Urbana. Anexo I, edit. Juan Rubio del Val, 48–62. Ministerio de Fomento.

<sup>12</sup> Casanovas, Xavier, Cuchi Albert, Mas Jordi, Rubio del Val, Juan. Informe GTR Ciudades: Por un cambio en las políticas públicas de fomento de la rehabilitación residencial: los municipios, pieza clave en un marco de cooperación institucional. Grupo GTR (noviembre 2019)

- Ante los necesarios procesos de difusión, colaboración y participación pública se suele tropezar con un cierto “egoísmo” barrial o territorial a la hora de establecer prioridades en las actuaciones y los temas, dificultando los consensos políticos fundamentalmente, sin los que se hace difícil apostar por la viabilidad y continuidad de los planes y medidas previstas.
- La financiación de las propias Estrategias.
- Por último y quizás como consecuencia de las barreras descritas, estos documentos no acaban de obtener un nivel de fuerza coercitiva suficiente al no estar previstos aun como documentos vinculantes si estos no obtienen aprobaciones suficientes en el Pleno Municipal y son planes impulsados por un área concreta (Vivienda, Urbanismo, Acción Social etc.) y no por áreas más transversales y con fuerza política suficiente (Alcaldía, Transición Ecológica o similar) capaces de aglutinarlas.

## 2. Introducción y antecedentes

El nivel de deterioro de la calidad urbana y de la calidad de vida en la mayoría de las ciudades en todo el mundo reclama una profunda regeneración de los sistemas urbanos a todas las escalas. Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), en el ámbito internacional junto con la Agenda Urbana Europea y la Agenda Urbana Española, en el panorama nacional, conscientes de esta situación, han incluido la rehabilitación y regeneración urbana como un mecanismo eficaz para alcanzar ciudades de mayor calidad, más resilientes, capaces de favorecer la integración social y convertirse en una solución local para los problemas globales en torno al cambio climático al que se enfrenta nuestro planeta.

Las agendas internacionales y nacionales señaladas<sup>13</sup> constituyen un adecuado marco para incorporar la rehabilitación a las agendas locales. Los tres documentos, Agenda 2030, Agenda Urbana Hábitat III y Agenda Urbana Europea son documentos estratégicos sin carácter normativo, que lideran una nueva visión del Urbanismo definida por el modelo de ciudad que se propone. Los antecedentes de la Agenda Urbana Europea son la Declaración de Leipzig de 2007, la Declaración de Toledo de 2010 y el Pacto de Ámsterdam de 2016.

El Comité de las Regiones, órgano consultivo de la UE, propone la creación de una Agenda Urbana Europea, camino marcado desde la Declaración de Toledo. El Pacto de Ámsterdam, aprobado en la Reunión Informal de Ministros de Desarrollo Urbano de la UE, celebrada el 30 de mayo de 2016, materializa la Agenda Urbana de la UE.

«...en las zonas afectadas por el declive urbano convendría procurar que las ciudades vuelvan a ser lugares atractivos, capaces de colmar las aspiraciones de cada cual independientemente de su nivel de ingresos; ...»

La Agenda Urbana Española, entre los 10 objetivos estratégicos, del Plan de Acción, recoge en uno de ellos: “2. Evitar la dispersión urbana y revitalizar la ciudad existente”

El Plan de Acción de la Agenda 2030 aprobado en junio de 2018 por el Gobierno de España contempla la revisión de los patrones de desarrollo y de crecimiento de las ciudades.

El artículo 2 bis de la Directiva 2010/31/UE de 19 de mayo de 2010 relativa a la eficiencia energética de los edificios, modificada por Directiva (UE) 2018/844, establece que cada Estado miembro elaborará una estrategia a largo plazo para apoyar la renovación de sus parques nacionales

---

13 Este marco de metas e indicadores representan nuevas pautas de trabajo en Rehabilitación edificatoria integrando sectores de actividades e instituciones. La Agenda 2030 contiene 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) para el periodo 2015-2030. En 2016 se firmó la Declaración de Quito con la Nueva Agenda Urbana Naciones Unidas y ese mismo año el Pacto de Ámsterdam supone el establecimiento de las bases de la Agenda Urbana para la Unión Europea.

de edificios residenciales y no residenciales, tanto públicos como privados, transformándolos en parques inmobiliarios con alta eficiencia energética y descarbonizados antes de 2050, facilitando la transformación económicamente rentable de los edificios existentes en edificios de consumo de energía casi nulo.

En cumplimiento de este mandato, España publica en junio de 2020 la ERESEE 2020: “Actualización 2020 de la Estrategia a largo plazo para la Rehabilitación Energética en el Sector de la Edificación en España”<sup>14</sup> (ver en detalle en Anexo I algunas de las medidas propuestas)

Además, la crisis COVID 19 manifiesta la necesidad de acelerar este proceso de regeneración de nuestras ciudades, ante el reto de reconciliar el modelo de ciudad sostenible y saludable, sin dejar atrás a los más vulnerables. Al respecto, instituciones como el Building Performance Institute Europe (BPIE) han declarado que la rehabilitación edificatoria debe ser un mecanismo a impulsar que ayude a resolver los problemas ocasionados por esta crisis. Por un lado, económicos, por su capacidad de generación de empleo local, de calidad y de imposible deslocalización. Pero también sociales, al contribuir a la reducción de la vulnerabilidad y mejorar la habitabilidad y calidad de vida de todos los ciudadanos. Al respecto, la Comisión Europea ya ha anunciado recientemente su prioridad en la inversión en rehabilitación energética y las energías renovables en su plan de choque para esta crisis sanitaria y social, aunque todavía no ha confirmado los mecanismos en los que la llevará a cabo.

En este contexto, y de la mano de ECODES y de otras doce entidades de ámbito estatal, el Observatorio Ciudad 3R nació para responder a las demandas del sector de la rehabilitación y la regeneración urbana, ser un instrumento de observación y evaluación, y también ser una plataforma para la acción. Financiadas por el actual Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, recientes investigaciones<sup>15</sup> del OC3R confirman que las actuales políticas públicas de incentivo a la rehabilitación, aunque positivas, no están logrando alcanzar el ritmo de rehabilitación deseado.

Este proyecto de investigación focaliza sus esfuerzos sobre uno de los retos pendientes: ***reconocer el papel clave de las administraciones locales en la gestión de la rehabilitación***, reto también reconocido en otros informes recientes del Grupo de Trabajo por la Rehabilitación

---

<sup>14</sup> <https://www.mitma.gob.es/el-ministerio/planes-estrategicos/estrategia-a-largo-plazo-para-la-rehabilitacion-energetica-en-el-sector-de-la-edificacion-en-espana>

<sup>15</sup> “Informe de evaluación sobre políticas públicas de rehabilitación residencial en España (2013-2017). Reflexiones sobre el desafío 2020 / 2030.” Zaragoza: Observatorio Ciudad 3R - ECODES - Ministerio para la Transición Ecológica.

(GTR)<sup>16</sup>. Por ello, este trabajo de investigación pretende dotar de herramientas a las administraciones locales para facilitar la elaboración, gestión y evaluación de Estrategias Locales de Rehabilitación Urbana.

## 2.1 Antecedentes

En la línea de proporcionar herramientas a las administraciones públicas para el desarrollo de estrategias locales de rehabilitación existen ya iniciativas pioneras que han dado un valioso primer paso. En un artículo reciente, P. Molina (2019) repasaba las principales herramientas a nivel estatal, autonómico y local para discutir su potencial para el impulso de las actuaciones de rehabilitación con criterios de eficiencia energética. Tomando como punto de partida dicho trabajo, a continuación, se ha realizado un análisis sistemático de las principales herramientas para el desarrollo de estrategias de rehabilitación y regeneración urbana, según su ámbito administrativo —estatal, autonómico y local— y su finalidad —herramientas de diagnóstico, de diseño de estrategia, de implementación y de seguimiento— (Figura 1). Los siguientes apartados discuten su relevancia, sus claves y las principales semejanzas y diferencias entre cada una de las herramientas analizadas.

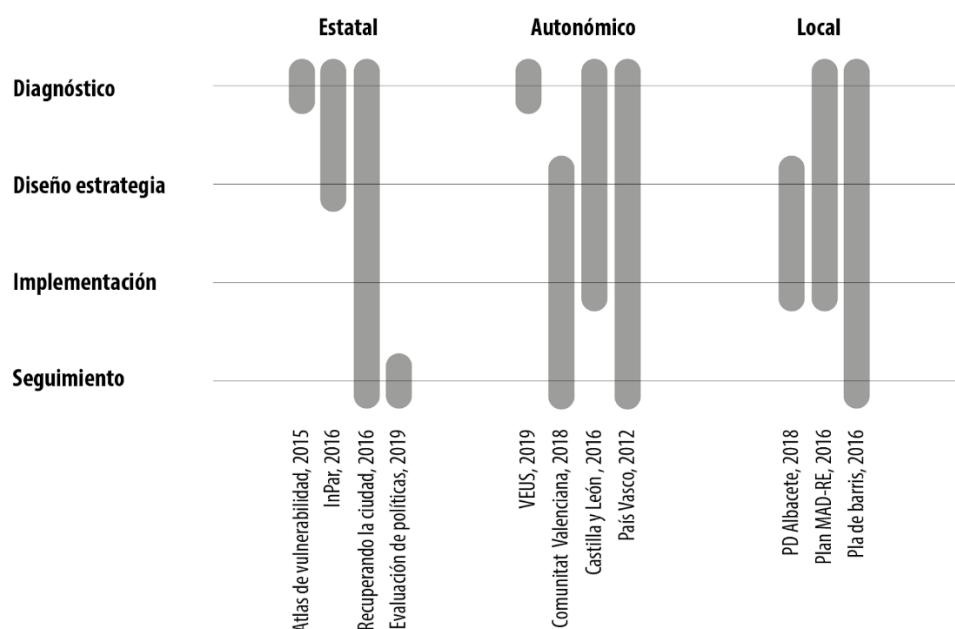


Figura 1. Principales herramientas analizadas, según su ámbito administrativo (estatal, autonómico y local) y finalidad (diagnóstico, diseño estrategia, implementación y seguimiento).

Fuente: Atlas de Vulnerabilidad (Ministerio de Fomento 2015), InPar (Paisaje Transversal 2016), Rubio del Val (Rubio del Val 2019), Hernández-

16 Casanovas, Xavier, Cuchi Albert, Mas Jordi, Rubio del Val, Juan. *Por un cambio en las políticas públicas de fomento de la rehabilitación residencial: los municipios, pieza clave en un marco de cooperación institucional*. Grupo GTR (noviembre 2019)

Aja (Hernández Aja et al. 2016), VEUS (Temes Cordovez 2019), E. Comunitat Valenciana (Serrano Lanzarote et al. 2018), Castilla y León (Consejería de Fomento y Medio Ambiente - Junta de Castilla y León 2016), País Vasco (Fundación Tecnalia R&I et al. 2012), PD Albacete (Bernabé Gascó 2018), Plan MAD-RE (Ayuntamiento de Madrid 2016), Pla de Barris (Ajuntament de Barcelona 2016).

### 2.1.1 Herramientas de diagnóstico

Las herramientas englobadas en esta categoría permiten realizar diagnósticos —físicos, sociales y económicos— para comprobar la necesidad de rehabilitación y/o regeneración, a través de un análisis de la vulnerabilidad y desigualdad urbana, generalmente a través del análisis estadístico. Son especialmente útiles para detectar áreas homogéneas, y priorizar dónde deben concentrarse los esfuerzos públicos. Aunque comparten la misma filosofía de trabajo, cada una de ellas cuenta con distintas metodologías e indicadores. Precisamente las aproximaciones más locales suelen desarrollar indicadores sobre cuestiones y problemáticas más concretas. Por ejemplo, todos comparten indicadores similares desde la dimensión física (como aquellos que valoran la edad de la edificación), aunque la metodología concreta de obtención —y representación— del indicador puede variar.

Sin embargo, la dimensión social y económica suele contar con las mayores diferencias. Así, tanto en el caso del Visor de Espacios Urbanos Sensibles (VEUS) de la Comunidad Valenciana como en el Plan MAD-RE de Madrid consideran el valor catastral de la edificación como una de las variables clave en la delimitación de áreas vulnerables (Ayuntamiento de Madrid 2016, 44), mientras ese indicador no es común en el resto de las estrategias. Así mismo, las variables socioeconómicas y sociodemográficas con perspectiva de género aplicadas también en el Visor de Espacios Urbanos Sensibles de la Comunidad Valenciana es también una aproximación novedosa (Temes Cordovez 2019) frente al resto de herramientas.

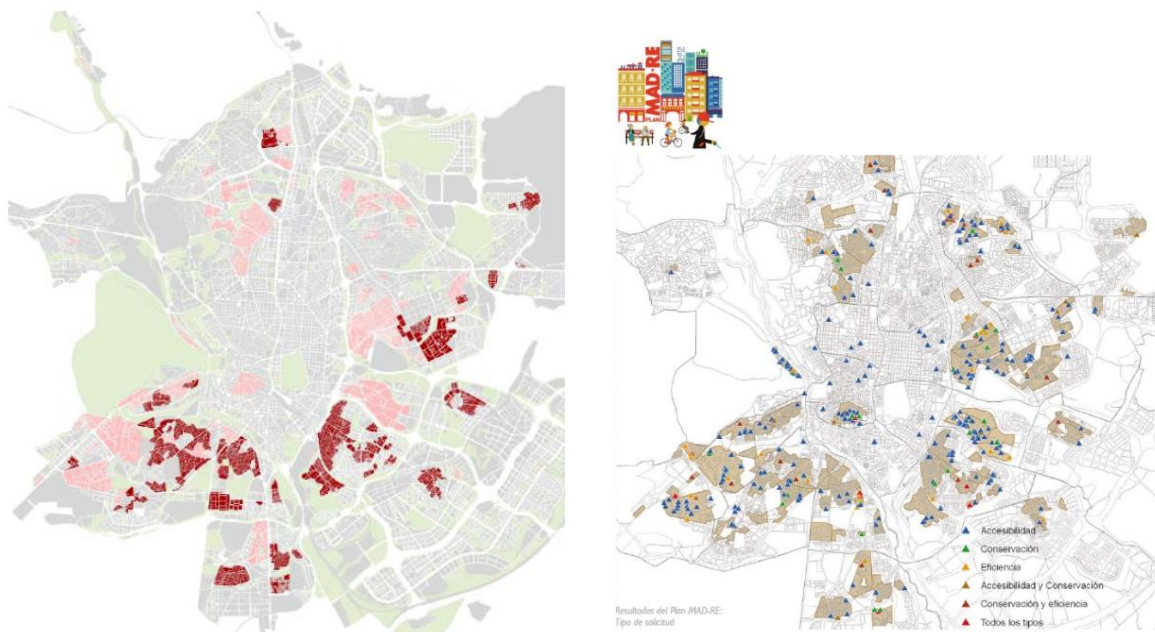


**Figura 2. Plano de localización de las Áreas Preferentes de Intervención para la Rehabilitación Urbana (APIRUs) y Plano de Resultados del Plan MAD-RE según tipo de solicitud.**

Fuente: Villacañas Beades, S. *et al.* (2016).

Entre las claves que definen estas herramientas puede destacarse, en primer lugar, el enfoque aplicado en cada una de ellas. Algunas herramientas parten de un enfoque integrado, al diagnosticar el complejo fenómeno de obsolescencia residencial desde una múltiple dimensión, generalmente física (edificatoria y urbana) y socioeconómica (demográfica y económica). Sin embargo, otras herramientas más específicas presentan diagnósticos desde enfoques más sectoriales, como es el caso del Atlas de Edificación Residencial<sup>17</sup>, elaborado por el Ministerio de Fomento. Además, otro aspecto característico es el número de variables que forman parte del diagnóstico. Resulta especialmente interesante el informe de la Fundación Tecnalía (2012) en el que se estudia la interrelación de hasta 65 indicadores, en el que, a través de la realización de un análisis multifactorial, se llega a un set definitivo de 23 indicadores.

En segundo lugar, otro aspecto que caracteriza estas herramientas es la diferencia de enfoque entre diagnósticos estáticos, que evalúan una determinada situación en un momento específico; o dinámicos, que detectan procesos de transformación. Los primeros son mucho más comunes, debido también a la incipiente creación de estas herramientas, así como la reciente facilidad de acceso a las bases de datos de las que se nutren estas herramientas. La acumulación de series históricas de datos facilita la creación de indicadores dinámicos, todavía mucho menos comunes. Un buen ejemplo, es la Estrategia de Regeneración Urbana en Castilla y León (2016), que incluye de forma novedosa un indicador de variación de población, de gran interés en las dinámicas propias de la Comunidad, sobre todo a una escala territorial.

En tercer lugar, resulta clave la capacidad de actualización de las herramientas, en base a los datos utilizados. Por ejemplo, los atlas de vulnerabilidad, de carácter estatal, se nutren de los Censos de Población y Vivienda, actualizados cada 10 años. Otras herramientas se nutren de otros datos como el padrón, u otros específicos recogidos en el ámbito local, con periodos de frecuencia más actualizados. Más allá del periodo de actualización, es especialmente interesante asegurarse de la continuidad histórica de la serie de datos escogidos, sobre todo de cara a promocionar el uso de indicadores dinámicos por su posibilidad de estudio de procesos de obsolescencia.

En una clave menos urbana y espacial y centrándonos solo en los aspectos de la necesidad de rehabilitación edificatoria ya es unánimemente aceptada la metodología de análisis de clasificar en

---

<sup>17</sup> <https://www.mitma.gob.es/areas-de-actividad/arquitectura-vivienda-y-suelo/urbanismo-y-politica-de-suelo/observatorio-de-la-vulnerabilidad-urbana/atlas-de-la-edificacion-residencial-en-espan%CC%83a/atlas-de-la-edificacion-residencial>

cajones o en la castellanización de la denominación anglosajona: “clústeres”, relacionando tipologías edificatorias (unifamiliar/plurifamiliar), alturas del edificio (menos o más de 3 plantas) y edad de la construcción (ver Figura 3)

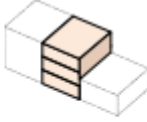
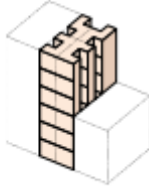
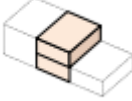
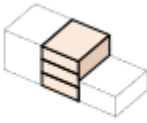
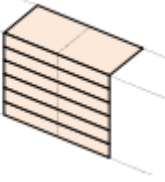
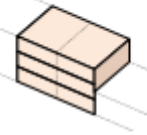
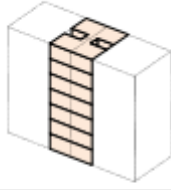
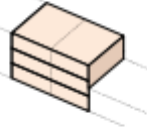
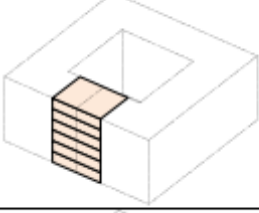
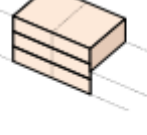
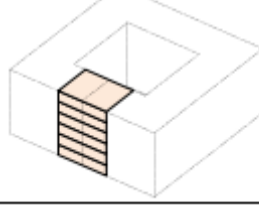
|           | Unifamiliar                                                                         | Plurifamiliar                                                                       |                                                                                      |
|-----------|-------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------|
|           |                                                                                     | < 3 plantas                                                                         | ≥ 4 plantas                                                                          |
| ≤ 1940    |    |    |   |
| 1941-1960 |    |    |   |
| 1961-1980 |  |  |  |
| 1981-2007 |  |  |  |
| 2008-2011 |  |  |  |

**Figura 3 Matriz de modelización volumétrica de los clústeres de vivienda considerados en la ERESEE 2020**

Fuente: MITMA. (2019) “Segmentación del parque residencial de viviendas en España en clústeres tipológicos”. Estudio (01) de apoyo a la ERESEE 2020.

Aunque lo expresaba de otra manera el experto Gerardo Ruiz Palomeque al explicar la metodología seguida en el pionero análisis efectuado en el año 2004 para la rehabilitación de 21

Conjuntos Urbanos en Zaragoza<sup>18</sup> que albergaban a 8.560 viviendas en 658 edificios y 1230 portales distintos, cuando indicaba que: “para tipologías y edades de construcción similares, se corresponderían patologías parecidas y por tanto las soluciones se podrían tipificar” (ver Figura 4), se trataba de la misma manera de clasificar y así permitir, primero un diagnóstico susceptible de ser “tipificado” y después proponer medidas “tipo” con parecidas soluciones, costes, etc. y operar de manera más eficaz para las propuestas de rehabilitación integral de grandes cantidades de edificios de viviendas, como mas tarde se pudo comprobar al desarrollarse el Programa Municipal de Rehabilitación Urbana que tuvo amplio reconocimiento profesional<sup>19</sup> y dio lugar a la posterior rehabilitación de millares de viviendas en diferentes barrios de la ciudad entre 2009 y la actualidad, pues se continúan con estas actuaciones en esos mismos Conjuntos Urbanos años después.

|  <b>ESTUDIOS Y PROPUESTAS DE REHABILITACIÓN DE 21 CONJUNTOS URBANOS DE INTERÉS EN ZARAGOZA</b><br><small>JUAN RUBIO DEL VAL - L. GERARDO RUIZ PALOMEQUE</small> |                                                                                                                                                                                           |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>CATEGORÍA EDIFICIOS</b> (TOTAL: 8.560 VIVIENDAS)                                                                                                                                                                                              |                                                                                                                                                                                           |
|                                                                                                                                                                | <b>A - VIVIENDAS ULTRABARATAS</b> (120 VIVIENDAS)<br><b>Arquitectura de la Postguerra; Década 1940</b>                                                                                    |
|                                                                                                                                                               | <b>B - VIVIENDAS BARATAS SOCIALES</b> (4.995 VIVIENDAS)<br><b>Arquitectura de la Autarquía; Década 1950</b><br><small>B.1 - Arquitectura Regional<br/>B.2 - Arquitectura Nacional</small> |
|                                                                                                                                                               | <b>C - VIVIENDAS BARATAS-INICIATIVA PRIVADA</b> (1.246 VIVIENDAS)<br><b>Arquitectura Ecléctica; Década 1960</b>                                                                           |
|                                                                                                                                                               | <b>D - VIVIENDAS DE TIPO MEDIO</b> (1.842 VIVIENDAS)<br><b>Arquitectura Internacional; Década 1965-75</b>                                                                                 |
|                                                                                                                                                               | <b>E - VIVIENDAS UNIFAMILIARES</b> ( 357 VIVIENDAS)<br><b>Arquitectura Rural; Década 1950</b>                                                                                             |

CLASIFICACIÓN SISTEMÁTICA DE LA EDIFICACIÓN

**Figura 4** Clasificación sistémica de la edificación de 21 Conjuntos Urbanos de Interés en Zaragoza (2006)

Fuente: Ruiz Palomeque, L.G., Rubio del Val, J. (2006). Nuevas propuestas de rehabilitación urbana en Zaragoza. Estudio de 21 Conjuntos Urbanos de Interés.

<sup>18</sup> Ruiz Palomeque, L.G., Rubio del Val, J. (2006). Nuevas propuestas de rehabilitación urbana en Zaragoza. Estudio de Conjuntos Urbanos de Interés, p. 290, Zaragoza: Sociedad Municipal de Rehabilitación Urbana de Zaragoza.

<sup>19</sup> El Programa obtuvo el Premio ONU Habitat del año 2010 y premios puntuales nacionales a algunas rehabilitaciones concretas de edificios en el Barrio de las Fuentes (de la Asociación Española de Promotores Públicos) y el Barrio de Delicias (Premio Nacional ENDESA mejor rehabilitación energética) ambas en el año 2010.

### 2.1.2 Herramientas de diseño

Las herramientas de diseño están enfocadas en la transformación de los diagnósticos efectuados en objetivos y líneas o ejes de acción concretos. La filosofía que persiguen las herramientas en esta fase es facilitar la definición de necesidades de rehabilitación y regeneración específicas, de acuerdo con las áreas de actuación detectadas, así como los posibles instrumentos de gestión, económicos o normativos para alcanzar los objetivos y modular el esfuerzo en distintas fases en el territorio y en el tiempo. Se trataría de un análisis integrado sobre las necesidades y las posibles soluciones disponibles.

Algunas herramientas incorporan en esta fase diferentes mecanismos de participación de los agentes implicados en el proceso rehabilitador, favoreciendo la correcta gobernanza multinivel y horizontal. Así, los gráficos de 360° de la herramienta ‘Recuperando la Ciudad’<sup>20</sup> facilitan la visualización de los objetivos en una mesa de negociación entre los agentes implicados desde múltiples dimensiones —marco urbano y territorial, diseño urbano y medio ambiente local, edificación y dimensión socioeconómica— (Hernández Aja et al. 2016). Esta sencilla y efectiva comunicación de las dimensiones y líneas de actuación permite co-diseñar los diferentes escenarios futuros que pretende alcanzar el proceso de regeneración (Figura 5). De forma similar, la herramienta InPar puede ayudar en el co-diseño de estrategias, al contrastar los indicadores ‘técnicos’ con aquellos obtenidos de la percepción ciudadana a través de procesos de participación (Paisaje Transversal, 2016).



Figura 5. Gráfico de 360° para la definición de escenarios de mejora multidimensional  
Fuente: (Hernández Aja et al. 2016, 17)

<sup>20</sup> Hernández Aja, Agustín, Carolina García Madruga, Ángela Matesanz Parellada, Iván Rodríguez Suárez, Julio Alguacil Gómez, Javier Camacho Gutierrez, María Ángeles Castrillo Romón, et al. 2016. *Recuperando La Ciudad. Estrategia Para El Diseño y La Evaluación de Planes Programas de Regeneración Urbana Integrada*. Edited by Agustín Hernández Aja and Ana Sanz Fernández. Madrid: Instituto Juan de Herrera (IJH).

Otras herramientas, por su marcado carácter integrador, incorporan mecanismos de evaluación de la calidad e integralidad de las líneas de actuación propuestas. Es el caso de la Estrategia de Regeneración de Castilla y León para la cual se ha realizado un esfuerzo de sistematización de las diferentes variables de actuación (accesibilidad / movilidad, diseño, metabolismo urbano y procesos naturales y vida urbana), en función de los ámbitos de actuación previstos —edificación existente (rehabilitación), espacio público, infraestructuras y servicios urbanos (regeneración) y nueva edificación (renovación)—. Reflexionar sobre la posible incidencia de cada una de las líneas de actuación en otros ámbitos facilita el pensamiento estratégico e integrado, al comprobar cómo una actuación puede contribuir a resolver más de un problema detectado durante la fase de diagnóstico (ver Figura 6).

| Modalidades de actuación                                 |              |            | Variables de actuación  |                     |                                         |                                   |                                 |                                 |                                      |                                             |                                            |                            |                                    |                            |                              |                |                                   |   |   |
|----------------------------------------------------------|--------------|------------|-------------------------|---------------------|-----------------------------------------|-----------------------------------|---------------------------------|---------------------------------|--------------------------------------|---------------------------------------------|--------------------------------------------|----------------------------|------------------------------------|----------------------------|------------------------------|----------------|-----------------------------------|---|---|
| ▼                                                        | ▼            | ▼          | ▼                       | ▼                   | ▼                                       |                                   |                                 |                                 |                                      |                                             |                                            |                            | ▼                                  |                            |                              |                |                                   |   |   |
| Rehabilitación                                           | Regeneración | Renovación | Accesibilidad/Movilidad | Diseño              | Metabolismo urbano y procesos naturales |                                   |                                 |                                 |                                      |                                             |                                            |                            | Vida urbana                        |                            |                              |                |                                   |   |   |
|                                                          |              |            | Accesibilidad universal | Movilidad integrada | Calidad del diseño urbano               | Calidad del diseño arquitectónico | Vegetación y procesos naturales | Mejora de la envolvente térmica | Incorporación de energías renovables | Eficiencia de las instalaciones energéticas | Eficiencia de las redes urbanas de energía | Gestión eficiente del agua | Gestión sostenible de los residuos | Gestión inteligente (TICs) | Mezcla de usos (hibridación) | Reequipamiento | Impulso de la actividad económica |   |   |
| 1. Edificación existente                                 |              |            |                         |                     |                                         |                                   |                                 |                                 |                                      |                                             |                                            |                            |                                    |                            |                              | ▲              |                                   |   |   |
|                                                          |              |            |                         |                     |                                         |                                   |                                 |                                 |                                      |                                             |                                            |                            |                                    |                            |                              |                |                                   | ▲ |   |
| 2. Espacio público, infraestructuras y servicios urbanos |              |            |                         |                     |                                         |                                   |                                 |                                 |                                      |                                             |                                            |                            |                                    |                            |                              | ▲              |                                   |   |   |
|                                                          |              |            |                         |                     |                                         |                                   |                                 |                                 |                                      |                                             |                                            |                            |                                    |                            |                              |                |                                   |   | ▲ |
| 3. Nueva edificación                                     |              |            |                         |                     |                                         |                                   |                                 |                                 |                                      |                                             |                                            |                            |                                    |                            |                              | ▲              |                                   |   |   |
|                                                          |              |            |                         |                     |                                         |                                   |                                 |                                 |                                      |                                             |                                            |                            |                                    |                            |                              |                |                                   |   | ▲ |

Figura 6. Matriz de valoración de la calidad de estrategias de regeneración urbana integrada  
Fuente: (Consejería de Fomento y Medio Ambiente - Junta de Castilla y León 2016, 246)

A propósito de la terminología para los diferentes tipos o modalidades de actuación que se recogen en la Figura anterior de la Estrategia de Castilla y León es muy recomendable la lectura del artículo Moya González, L. & Díez de Pablo, A. (2012) <sup>21</sup> sobre esta cuestión terminológica detrás de la cual

<sup>21</sup> Moya González, Luis & Díez de Pablo, Ainhoa (2012) «La intervención en la ciudad construida: acepciones terminológicas», Urban NS04, pp: 113-123.

hay diferentes concepciones de la rehabilitación/regeneración urbana sobre lo que volveremos a precisar los objetivos y alcance de este Estudio (ver capítulo 3).

### 2.1.3 Herramientas de implementación

Las herramientas de implementación ayudan en la concreción de acciones específicas que contribuyen a la consecución de los objetivos propuestos en el proceso de diseño de Estrategias de Rehabilitación Urbana. Existe una gran diversidad en la formalización de estas herramientas, aunque todas ellas comparten una misma filosofía: definen el objetivo y alcance de la acción, su ámbito de actuación, su planificación temporal y económica, así como el modelo de gestión, gobernanza y financiación. En definitiva, transforman las líneas de actuación en acciones concretas, dotándolas de idoneidad técnica y económica. La definición de las acciones permite gestionar de una forma más óptima el proceso de rehabilitación / regeneración: plantear los escenarios de mejora, elaborar un cronograma específico del plan, conocer los agentes implicados en cada una de las acciones (gobernanza multinivel, participación horizontal), valorar posibles conflictos —físicos o temporales— de las acciones, así como conocer los recursos humanos y financieros (propios locales, autonómicos, nacionales o europeos; o inducidos) necesarios para su ejecución (Figura 7).

Directrices ESTRATEGIA DE REGENERACIÓN URBANA  
FICHAS OPERATIVAS PARA EL DESARROLLO DE UNA ERU

**FICHA D: PLAN DE IMPLEMENTACIÓN**

| Estrategia de Regeneración Urbana               |                                            |                                                                |                    |       |
|-------------------------------------------------|--------------------------------------------|----------------------------------------------------------------|--------------------|-------|
| Fecha:                                          |                                            | Título:                                                        |                    |       |
| FICHA D: Plan de Implementación                 |                                            |                                                                |                    |       |
| 1. IDENTIFICACIÓN DE LA LÍNEA DE ACTUACIÓN      |                                            |                                                                |                    |       |
| Código                                          | Necesidad                                  | Descripción                                                    | Presupuesto (€)    | Meses |
| LA                                              | OP                                         |                                                                |                    |       |
|                                                 | OP                                         |                                                                |                    |       |
|                                                 | OP                                         |                                                                |                    |       |
|                                                 | OP                                         |                                                                |                    |       |
|                                                 | OP                                         |                                                                |                    |       |
| 2. MEMORIA DESCRIPTIVA DE LA LÍNEA DE ACTUACIÓN |                                            |                                                                |                    |       |
| Descripción                                     |                                            |                                                                |                    |       |
| Objetivos y resultados esperados                |                                            |                                                                |                    |       |
| Temas prioritarios de la Agenda Urbana EU       |                                            |                                                                |                    |       |
| Movilidad urbana                                | Transición energética                      | Uso sostenible del suelo y soluciones basadas en la naturaleza | Vivienda           |       |
| Inclusión de inmigrantes y refugiados           | Empleo y competencias en la economía local | Pobreza energética                                             | Calidad del aire   |       |
| Economía circular                               | Adaptación al clima                        | Contratación pública innovadora y responsable                  | Transición digital |       |

Figura 7. Ficha de acción. Se identifica la línea de actuación, el presupuesto, el cronograma, los objetivos esperados y la metodología empleada.

Fuente: (Serrano Lanzarote et al. 2018)

#### 2.1.4 Herramientas de evaluación y seguimiento

Las herramientas que incluyen fases de evaluación y seguimiento permiten no solo comprobar el grado de adecuación de la Estrategia a los objetivos propuestos en base a los recursos —económicos, humanos— utilizados, sino también contar con mecanismos de reorientación ante las posibles contingencias a las que deba hacer frente la estrategia.

La formalización de estas herramientas es variada: batería de indicadores cuantitativos capaces de evaluar los resultados obtenidos, indicadores cualitativos enfocados a sistematizar y recopilar información sobre lo que no puede medirse, o incluso gráficos y rúbricas (Figura 8).

**(TE\_ED) TABLA DE EVALUACIÓN DE LAS PROPUESTAS PARA LA EDIFICACIÓN**

|                                                                   | INSUFICIENTE | MEJORABLE | SATISFACTORIO |
|-------------------------------------------------------------------|--------------|-----------|---------------|
| <b>1. Habitabilidad y confort</b>                                 |              |           |               |
| 1.1. Características espaciales de las viviendas                  |              |           | •             |
| 1.2. Características espaciales de los espacios comunes           |              |           |               |
| 1.3. Aislamiento acústico                                         |              |           |               |
| 1.4. Condiciones de ventilación natural                           |              |           |               |
| 1.5. Condiciones de extracción de aire                            |              |           |               |
| <b>2. Estado de los elementos constructivos</b>                   |              |           |               |
| 2.1. Estado de las fachadas                                       |              |           |               |
| 2.2. Estado de las cubiertas                                      |              |           |               |
| 2.3. Estado de las carpinterías                                   |              |           |               |
| 2.4. Estado de los acabados interiores                            | —            | —         | —             |
| 2.5. Problemas de humedades                                       | —            | —         | —             |
| 2.6. Carencias en cuanto a seguridad de la utilización            |              |           |               |
| <b>3. Estabilidad</b>                                             |              |           |               |
| 3.1. Patologías debidas a la relación del edificio con el terreno |              |           |               |
| 3.2. Patologías debidas a la propia edificación                   |              |           |               |
| <b>4. Instalaciones</b>                                           |              |           |               |
| 4.1. Instalaciones de saneamiento                                 |              |           |               |
| 4.2. Instalaciones de fontanería                                  |              |           |               |
| 4.3. Instalaciones de electricidad                                |              |           |               |
| 4.4. Instalaciones de telecomunicaciones                          | -            | -         | -             |
| 4.5. Instalaciones de gas                                         |              |           |               |
| 4.6. Instalaciones térmicas                                       |              |           | •             |
| 4.7. Instalaciones de protección contra incendios                 |              |           |               |
| 4.8. Instalaciones de protección contra rayos (pararrayos)        |              |           |               |
| 4.9. Ascensores                                                   |              |           |               |
| 4.10. Instalación de iluminación                                  | -            | -         | -             |
| <b>5. Accesibilidad</b>                                           |              |           |               |
| 5.1. Accesibilidad al interior del edificio                       |              |           |               |
| 5.2. Accesibilidad en comunicaciones interiores                   |              |           |               |
| 5.3. Accesibilidad en el interior de viviendas                    |              |           |               |
| <b>6. Sostenibilidad en la edificación</b>                        |              |           |               |
| 6.1. Eficiencia energética de la edificación                      |              |           |               |
| 6.2. Eficiencia energética de las instalaciones                   |              |           |               |
| 6.3. Ahorro en el consumo doméstico de agua                       |              |           |               |
| 6.4. Energías renovables para uso doméstico                       |              |           |               |
| 6.5. Gestión de residuos                                          |              |           |               |

Figura 8. Rúbrica de evaluación de propuestas  
Fuente: (Fundación Tecnalia R&I et al. 2012)

Más allá de la variedad formal, el grado de desarrollo de estas herramientas es heterogéneo. Entre las experiencias analizadas son más comunes las herramientas de evaluación poco sistematizadas, que dificultan la lectura comparada e independiente (Ajuntament de Barcelona 2016), siendo las menos comunes aquellas que apuestan por una mayor objetividad y transparencia con los resultados obtenidos (Rubio del Val et al. 2019).

El Informe realizado por el OC3R para el Instituto Municipal de Urbanismo del Ayuntamiento de Barcelona<sup>22</sup> es una de las pocas referencias en esta materia en el ámbito local y en el mismo se evaluaron aspectos sociales: número y tipos de beneficiarios; económicos: presupuestos medios y totales, así como ayudas por tipos de actuaciones; y técnicos: tipos y subtipos de actuaciones subvencionadas, edad de los edificios; y finalmente territoriales: por barrios (73) y distritos (10). Ver figuras 9 y 10. No fue posible obtener resultados medioambientales respecto de las actuaciones de eficiencia energética que se promovieron, por no haberse previsto este indicador entre los requisitos de las ayudas.

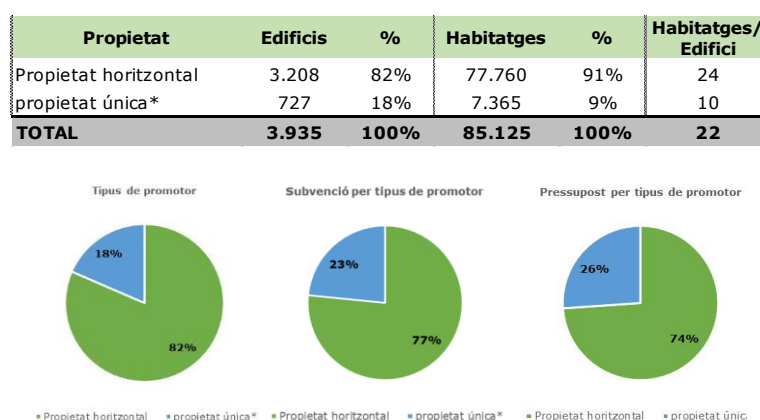
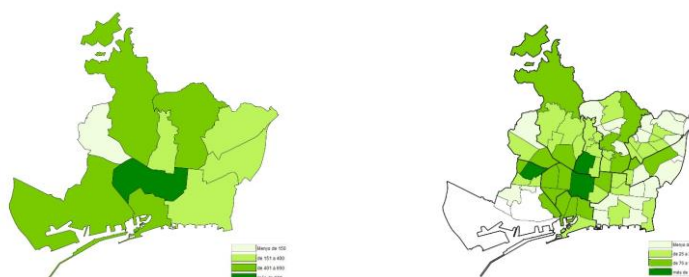


**Figura 9 Datos sobre tipos de beneficiarios y porcentajes de subvenciones y presupuestos.**  
Fuente: Institut Municipal d'Urbanisme. Ayuntamiento de Barcelona



<sup>22</sup> Rubio del Val, Juan, Xavier Casanovas i Boixereu, y Eulalia Figuerola Ferrer. 2019. "Evaluación de los resultados de las ayudas a la rehabilitación en Barcelona (Período 2010 a 2018). Análisis de los resultados de las convocatorias de ayudas generales a la rehabilitación del programa de elementos comunes en edificios de vivienda en el municipio de Barcelona. "

**Figura 10 Mapas con los números de expedientes por distritos y barrios en Barcelona**  
Fuente: Institut Municipal d'Urbanisme. Ayuntamiento de Barcelona

A pesar de la existencia de experiencias previas acerca de los mecanismos de evaluación y seguimiento de las estrategias de rehabilitación, como las estudiadas anteriormente, todavía existe mucho recorrido hasta alcanzar el grado de madurez deseado acerca de la cultura de la evaluación y seguimiento de las propuestas en nuestro país. Es todavía deseable sistematizar más la forma de recopilar información, y la forma de procesarla, con el fin de facilitar los estudios independientes y comparados entre estrategias y acciones de rehabilitación y regeneración urbana. Tanto la Unión Europea como el Gobierno de España han considerado prioritario la financiación de proyectos de investigación que profundicen en este aspecto. Es el caso concreto del proyecto Build Upon2, dentro de la convocatoria Horizon 2020, liderado por Green Building Council España<sup>23</sup>. También del proyecto coordinado “Metodología multi-criterio para la evaluación de estrategias locales de rehabilitación de la vivienda bajo la perspectiva de Ciclo de Vida (LocalREGEN)”, de la convocatoria Retos de Investigación 2019, coordinado entre las Universidades de Zaragoza (LocalREGEN-A) y País Vasco (LocalREGEN-E). Aunque en la actualidad todavía no se han publicado formalmente los resultados de ambas investigaciones, no cabe duda de que contribuirán con herramientas de gran interés sobre este campo de estudio.

Una evidente conclusión sobre este apartado es que resulta necesario establecer con carácter previo criterios e indicadores incluidos en el propio diseño de las Estrategias, si a posteriori se quiere poder evaluar los resultados sociales, económicos, medioambientales, obtenidos con su puesta en marcha.

#### 2.1.1.5 *Gobernanza de la Estrategia, herramientas transversales (difusión, colaboración y participación)*

A las “herramientas”, como las venimos llamando, necesarias o útiles para el desarrollo de las diferentes fases de las Estrategias Locales, debemos añadir otras de carácter transversal, comunes a todas las etapas, ya que en estos momentos las intervenciones sobre la ciudad existente son impensables sin contar con una adecuada y previamente definida gobernanza que tenga en cuenta los distintos agentes y recursos con los que contar a lo largo de las diferentes fases del proceso (mapa de agentes y recursos).

La necesidad de contar con los agentes sociales (propietarios, asociaciones vecinales, profesionales, etc.) e institucionales (áreas sectoriales del ayuntamiento, otras administraciones publicas) que alrededor de estos procesos giran o tienen competencias administrativas sobre ellos van más allá de la hasta hace poco denominada “participación pública” muy distinta de la que durante

<sup>23</sup> <https://gbce.es/blog/proyecto/build-upon-2/>

décadas se ha considerado como tal en los procesos de aprobación de instrumentos de planeamiento, de carácter pasivo ejercitada a posteriori de la elaboración de las propuestas y recogida, en el mejor de los casos a regañadientes cuando no directamente rechazadas las aspiraciones ciudadanas presentadas por particulares o por entidades que los representaban.

Creemos con los autores de la publicación reciente “Escuchar y transformar la ciudad” (Paisaje Transversal, 2019) en la necesidad de articular en los diferentes tiempos de estos procesos herramientas transversales a todos ellos.

*“El proyecto, como tal, ha de complementarse con estrategias de visibilización, concienciación y pedagogía, y de implicación por parte de la ciudadanía, que es la mejor fuente de información de la que disponemos para desarrollar proyectos útiles. De nada sirve desarrollar un proyecto si primero no somos realmente conscientes de las necesidades que debemos atender, si no disponemos de los canales que garanticen la coordinación entre los diversos agentes y si no existen mecanismos para su posterior puesta en marcha”.*

Por tanto, en las diferentes etapas ya indicadas, deberán apoyarse en una dinámica permanente de: Difusión (transparencia), Colaboración (contraste de las diferentes visiones) y Participación (integración de diferentes actores, áreas de trabajo, etc.), ajustándolas a las finalidades de cada una de ellas.

Seguimos compartiendo (no literalmente) las indicaciones que se dan en la publicación ya mencionada (Paisaje Transversal, 2019) para intentar aclarar lo que entendemos con esos términos.

#### DIFUSIÓN:

Fomenta la visibilidad de los procesos de transformación urbana, tanto en el ámbito local como en escalas superiores, y garantiza su impacto y la transparencia del proceso. Para ello, se emplean conjuntamente vías digitales —redes sociales y espacios web— y medios tradicionales de difusión —medios de comunicación generalistas, revistas locales y espacios físicos en los ámbitos en los que se interviene—.

La difusión consigue ampliar el colectivo local comprometido con el proceso y, gracias a la repercusión exterior, favorece el intercambio de conocimiento, lo cual enriquece las propuestas. En segundo lugar, la transparencia que ofrece la difusión se traduce en una herramienta que incentiva y supervisa el cumplimiento y la consecución de las propuestas, y la implementación de la estrategia de acuerdo con los objetivos definidos.

Se puede materializar en diversos tipos de acciones y mecanismos, tales como:

- Generación de la imagen identificativa del proyecto —logotipos, eslóganes— que permite otorgar un carácter unitario al proceso y fomenta su reconocimiento.

- Creación de espacios digitales para el seguimiento del proceso, tales como perfiles en redes sociales o sitios web, que permiten aumentar el espectro de personas implicadas más allá de las sesiones presenciales y acceder a perfiles específicos que de otra manera permanecerían al margen, como los jóvenes.
- Campañas de difusión, a través de medios locales, para hitos específicos tales como los resultados parciales o finales de la propuesta, convocatorias y eventos.
- Materiales divulgativos —folletos, dosieres, paneles, vídeos— que permiten informar sobre el proceso, sus hitos y sus resultados.
- Eventos de carácter divulgativo, de alcance local o supralocal —eventos presenciales u online, jornadas y foros para ciudadanos y profesionales— que permiten el intercambio de impresiones, dar a conocer buenas prácticas y casos de estudio y enfocar aspectos conflictivos a través de visiones externas.

#### COLABORACIÓN:

Este aspecto estructura los procesos de implicación y negociación de los distintos actores urbanos que intervienen en los procesos de planificación e incide sobre las dinámicas de concienciación respecto a la participación, el espacio público o la ecología, así como la identidad local, a través de la pedagogía y la información.

De esta manera se consigue generar una estructura de gobernanza que permite el desarrollo de los procesos de transformación urbana de manera participada y colaborativa, al tiempo que genera los canales de intercambio entre técnicos y agentes sociales y económicos necesarios para los procesos de recogida de información y la toma de decisiones.

Esta Colaboración se materializa en diversos tipos de acciones y mecanismos, tales como:

- Creación de grupos y espacios para el seguimiento continuo del proceso —Grupo Motor, Grupo Interdepartamental—, que aglutinan los perfiles técnicos y ciudadanos más implicados durante el proceso de planificación y, posteriormente, en la implementación de la estrategia.
- Acciones y espacios participativos puntuales, tales como talleres de trabajo, sesiones participativas, entrevistas, acciones en el espacio público y otras dinámicas específicas —como los mapeos—, que se implementan durante las fases de diagnóstico y de definición de propuestas.
- Espacios de recogida de información, a través de formatos unidireccionales como, por ejemplo, cuestionarios, encuestas y formularios de carácter presencial o digital, que permiten

extraer información sobre aspectos concretos con perfiles de población específicos y generalistas.

- Actividades lúdicas y de sensibilización: talleres, charlas, asambleas, reuniones, juegos, etc., que permiten realizar labores de concienciación sobre aspectos concretos necesarios en el proyecto —hábitos de movilidad, dinámicas ambiental o socialmente responsables, etc.—.

#### PARTICIPACIÓN:

Este aspecto se ocupa del proceso de planificación estratégica, coordinando los trabajos de análisis técnico con los resultados y la información extraída a través del trabajo participativo con los actores urbanos. El canal estructura el trabajo de planificación, gestión y diseño urbano desde una perspectiva transdisciplinar y participativa, a través de dos fases que pueden solaparse: el diagnóstico propositivo y participativo, y la planificación de acciones, que conforman la propuesta estratégica final.

La participación así planteada se puede materializar en diversos tipos de acciones y mecanismos, que se pueden resumir en los siguientes tres bloques:

- Integración de las conclusiones del análisis técnico y del proceso participativo, que permite extraer conclusiones que atienden simultáneamente a ambas esferas.
- Definición de un marco estratégico integral estructurado a partir de unos objetivos, unas líneas estratégicas y un conjunto de proyectos y actuaciones planificadas económica y temporalmente.
- Elaboración de propuestas piloto y proyectos catalizadores que, elaborados en colaboración con agentes clave e integrados dentro del marco estratégico general, sirven para lanzar el proceso de implementación, a través de intervenciones efectivas de bajo coste, evaluar los resultados y garantizar la efectividad de los proyectos que requieren de mayores inversiones.

### 3. Objetivos y alcance del trabajo

El objetivo principal de este Estudio es poner a disposición de las Administraciones Locales y de los demás agentes locales, un marco metodológico para la elaboración de Estrategias Locales de Rehabilitación, y servir de “guía” en esos procesos aportando herramientas de ayuda para cada una de las fases de las mismas: diagnóstico, diseño, implementación, evaluación, como medio para acelerar el ritmo de la rehabilitación residencial en nuestro país y mejorar la calidad de vida y salud de sus usuarios, contribuir al ahorro económico de los hogares y a la menor dependencia energética como país, así como minorar las emisiones de CO<sub>2</sub>, mejorar la calidad del aire, etc.

Hemos focalizado conscientemente el objeto del Estudio y limitado el alcance de este a la rehabilitación urbana por razones de eficacia y coherencia, sin que por ello dejemos de considerar

que aquella debe ejecutarse en el marco más amplio de la regeneración urbana integrada en el conjunto del municipio o en áreas consolidadas por la edificación. Es decir, en el contexto de otras actuaciones sobre el espacio público (movilidad, transporte, infraestructuras) o de carácter social y económico recogidas en la Agenda Urbana Española siguiendo postulados anteriores como la Declaración de Toledo<sup>24</sup> y el Impulso a la Regeneración Urbana Integrada (2010), pero cuya dinámica de consecución es muy diferente y la dificultad de implementación mucho mayor. Por ello el alcance del presente estudio se centra en proporcionar un adecuado marco metodológico y las herramientas e indicadores más directamente relacionados con la rehabilitación de edificios y de manera más específica de la edificación residencial más obsoleta y despilfarradora de energía, necesitada de ello.

Creemos oportuno aquí aclarar en la medida de lo posible lo que está comúnmente aceptado cuando hablamos de rehabilitación y lo diferenciamos de la regeneración. A este respecto seguimos el análisis que hace Moya González, L. & Díez de Pablo, A. (2012) sobre las acepciones terminológicas en las diferentes intervenciones sobre la ciudad existente 25: “Así, en las ‘intervenciones’- término general-, distinguimos entre ‘acciones’ y ‘procesos’: las primeras se refieren a la ejecución material de la intervención, y se identifican con lo que en la normativa urbanística se ha denominado con frecuencia como obras; los ‘procesos’ aluden a los procedimientos y metodologías para llegar a las ‘acciones’, que engloban y articulan. Los primeros corresponden a la escala edificatoria o urbana restringida y los segundos a la escala urbana amplia”.

O como lo expresa Sergio Garcia-Perez (2017) 26 al tratar sobre este mismo asunto terminológico respecto de los mismos autores: “Continúan exponiendo lo que ellos entienden por “conservación” y por “rehabilitación”: De esta forma, resultan las acciones de ‘conservación’, donde se distingue a su vez entre ‘mantenimiento’ y ‘reparación’, ‘rehabilitación’, ‘ampliación’, ‘reforma’, ‘demolición’ o ‘desmontaje total’ o ‘parcial’ y ‘renovación’. En las acciones de ‘rehabilitación’, por ser el tipo más frecuente y complejo, se distingue entre aquellas con carácter integral y las centradas en determinados aspectos estructurales o funcionales “.

En el siguiente cuadro (ver Figura 11) se resumen todo este conjunto de intervenciones y terminos, con una distinción general entre “acciones” y “procesos urbanos”.

---

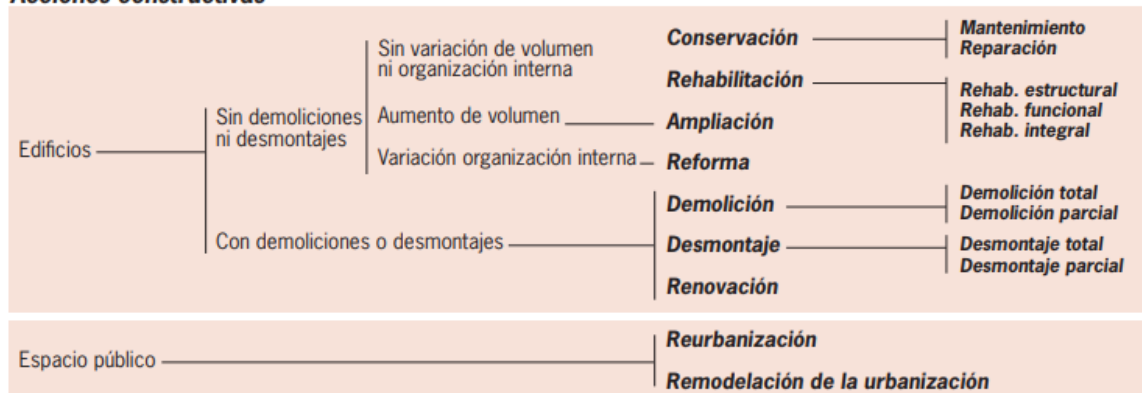
<sup>24</sup> AA.VV. (2010) Declaración de Toledo, Toledo: Reunión de Ministros de Desarrollo Urbano de 22 de junio de 2010.

<sup>25</sup> Moya González, L. & Díez de Pablo, A. (2012) «La intervención en la ciudad construida: acepciones terminológicas», Urban NS04, pp: 113-123.

<sup>26</sup> Garcia-Perez, Sergio. “Diseño urbano y espacio público en contextos de regeneración urbana integrada: conceptos, marco institucional y experiencias recientes” Artículo publicado en la Revista ZARCH Núm. 8 (2017): Ciudades y formas urbanas

En el Anexo II a este Estudio recogemos íntegramente por considerarlo de utilidad el glosario de términos relacionados con las intervenciones en la ciudad existente o en la ciudad construida, del Artículo de Moya González, L. & Díez de Pablo, A. (2012) mencionado anteriormente.

### Acciones constructivas



### Procesos urbanos

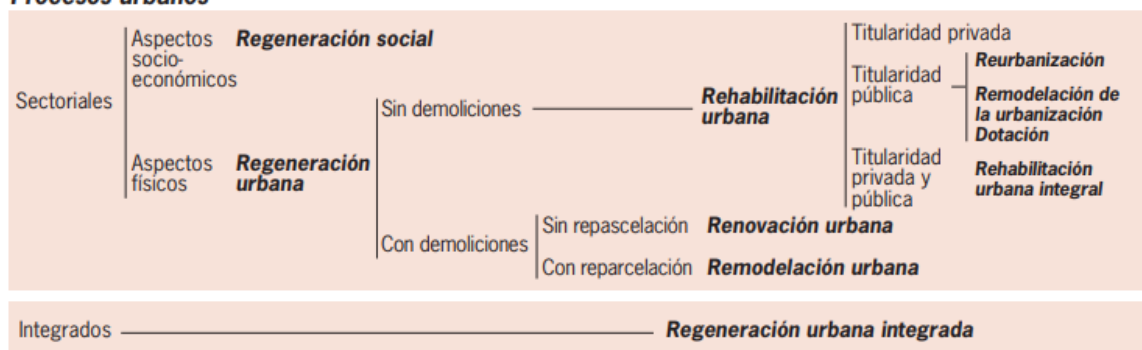


Figura 11 Esquema de los principales términos relativos a la intervención en la ciudad construida.

Fuente: Moya González, L. & Díez de Pablo, A. (2012) «La intervención en la ciudad construida: acepciones terminológicas», Urban NS04, pp: 113-123

## 3.1 Oportunidad del Estudio

El reforzamiento del papel a jugar por los municipios en la gestión de la rehabilitación edificatoria urbana contribuirá sin duda a la aceleración del proceso de rehabilitación del parque edificado español, para acercar la tasa de rehabilitación anual a los objetivos (1.200.000 viviendas para el periodo 2020-2030) marcados en el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima (PNIEC) o en la actualización 2020 de la Estrategia a largo plazo para la Rehabilitación Energética en el Sector de la Edificación en España (ERESEE 2020) y el más reciente “Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia” presentado por el Gobierno, en el que se llegan a concretar hasta 500.000 viviendas rehabilitadas para el periodo 2021-2023.

También figura como una de las medidas a impulsar en la ERESEE 2020 (Medida 1.4)<sup>27</sup> incluso condicionando las posibles ayudas estatales y autonómicas a la existencia misma de este tipo de Estrategias Locales (Medida 1.4, a) indicando lo que según este documento debería ser una Estrategia o Plan Local de Rehabilitación:

*“Los Planes de Rehabilitación a escala local deben contemplar una visión a largo plazo de la rehabilitación y regeneración urbana en su ámbito de competencia. Deben analizar y plantear de forma precisa el tipo de actuaciones a desarrollar, teniendo en cuenta las características de los edificios y el perfil socioeconómico de los residentes, identificando las áreas en que previsiblemente pueda actuar el mercado por sí mismo (actuaciones aisladas, con financiación privada o pequeños apoyos públicos –Medida 5.3-) y las áreas donde será necesario un mayor impulso público (pobreza energética, regeneración de barrios vulnerables, etc.), identificando los instrumentos óptimos para su desarrollo (delimitaciones de ámbitos, Áreas de Rehabilitación y Regeneración Urbana Integrada, etc.) incluyendo –en su caso– los correspondientes instrumentos urbanísticos de desarrollo”.*

La consecución de este objetivo principal permitirá también:

- Diseñar una metodología simple de DIAGNÓSTICO de problemas y oportunidades sobre el parque residencial existente y sobre sus habitantes, que permitan formular objetivos.
- Plantear distintas alternativas de actuación para la rehabilitación residencial funcional y energética, a corto / medio plazo que permitan cumplir los objetivos previstos, que ayuden al DISEÑO de los Planes y/o Estrategias Locales.
- Proponer pautas e indicaciones para la IMPLEMENTACIÓN de las estrategias.
- Establecer mecanismos de EVALUACIÓN de las estrategias, que permitan comprobar el impacto de estas.
- Definir la GOBERNANZA de la estrategia y contar con otras herramientas transversales y comunes a todas las etapas del proceso: DIFUSIÓN, COLABORACIÓN Y PARTICIPACIÓN.
- Elaborar indicadores accesibles y geolocalizables para cada una de esas fases: diagnóstico, diseño, implementación y evaluación.
- Generar recursos de formación y difusión lo más directos posibles para realizar guías, presentaciones en power point, etc., con un lenguaje accesible, con medios gráficos y audiovisuales para los agentes locales y grupos de interés interesados en la rehabilitación y regeneración urbana en un ámbito local.

<sup>27</sup> [https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/es\\_ltrs\\_2020.pdf](https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/es_ltrs_2020.pdf)

## 4. Metodología

### 4.1 Consideraciones previas

Al hablar de ‘estrategias locales’ se va más allá del límite administrativo canónico, que se ha demostrado en muchos casos ineficaz (¿áreas metropolitanas? ¿áreas funcionales?). De hecho, algunas Comunidades Autónomas (CCAA) están ya trabajando en esta línea, promoviendo Áreas de Rehabilitación y Regeneración Urbanas (ARRUs) supramunicipales (Galicia, Cataluña), más próximas al concepto de área funcional.

El presente trabajo que se dirige de manera general a todas las Administraciones Locales de nuestro país. A un genérico tipo de agentes y administraciones locales, agrupadas o no las más pequeñas en tamaño y número de habitantes, aun teniendo en cuenta la gran variedad de municipios que por tamaños y otras características hay en nuestro país. El estudio, aunque deseamos que pueda ser de utilidad a todas ellas, al suponer que las 29 más grandes de 200.000 dispondrán de mayor capacidad técnica y organizativa para emprender este tipo de instrumentos, se dirige de manera especial hacia las llamadas ciudades medias y pequeñas o por concretar algo más: **a aquellas ciudades situadas en el amplio rango entre 10.000 y 200.000 habitantes, que cuentan con unos mínimos servicios administrativos y técnicos, que aglutinarían a 722 de los 8.114 municipios existentes en España, es decir a un 10,13 % de ellos, pero que sin embargo contendrían una población total de 23.179.680 habitantes que representan a 49,29 % de la población total: 47.021.031 (ver Figura 12).**

|                                                                   | Nº Municipios | Padrón 2010 | % s/población |
|-------------------------------------------------------------------|---------------|-------------|---------------|
| Más de 1 millón                                                   | 2             | 4.892.386   | 10,40         |
| 500.000 a 1.000.000                                               | 4             | 2.757.093   | 5,86          |
| 200.000 a 500.000                                                 | 23            | 6.268.184   | 13,33         |
| 100.000 a 200.000                                                 | 33            | 4.807.962   | 10,22         |
| 50.000 a 100.000                                                  | 83            | 5.915.160   | 12,58         |
| 20.000 a 50.000                                                   | 252           | 7.435.693   | 15,81         |
| Suma acumulada 20.000-200.000                                     | 368           | 18.158.815  | 38,61         |
| 10.000 a 20.000                                                   | 354           | 5.020.865   | 10,67         |
| Suma acumulada 10.000-200.000                                     | 722           | 23.179.680  | 49,29         |
| 5.000 a 10.000                                                    | 564           | 3.938.865   | 8,37          |
| - de 5.000                                                        | 6799          | 5.984.823   | 12,72         |
| Total municipios y población (incluidos los 29 de más de 200.000) | 8114          | 47.021.031  | 100,00        |

**Figura 12 Cuadro con distribución de la población por tamaño de municipios en España**  
Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INE

## 4.2 Sobre los indicadores

“Un área degradada (sea un barrio periférico, un polígono oficial de viviendas sociales o las áreas no renovadas de los centros históricos) adquiere tal condición cuando concurren en ella niveles de degradación física y funcional que la privan de atractivo de situación para usos residenciales o terciarios. Este atractivo de situación no es independiente, obviamente, de que puedan ser considerados aceptables por el sistema de valores que comparte una sociedad en un momento histórico determinado”, como señalan Sorribes i Monrabal, J., & Perelló Oliver, S. (2006).

La prevención o anticipación frente a estos fenómenos urbanos o su resolución una vez iniciados y la constatación de los avances o retrocesos en las mejoras iniciadas, serán objeto de un tipo u otro de indicador que también deberán tenerse en cuenta en la elaboración y posterior seguimiento de las ELRRRU. Así podemos establecer tres categorías de indicadores según su finalidad:

- PARA ANTICIPARSE
  - Prevenir mayor degradación
  - Detener deterioro
- PARA ACTUAR
  - Orientar estrategias de intervención
  - Jerarquizar actuaciones
  - Territorializar las acciones
- PARA EVALUAR
  - Obtener resultados de las políticas de rehabilitación y regeneración urbana
    - Avances
    - Estabilización
    - Retroceso
  - Reorientar las líneas de acción emprendidas o algún proyecto concreto

En consecuencia, los indicadores serán diferentes para cada una de las fases de la Estrategia: en la fase de diagnóstico (prevenir, detener), en la de evaluación (resultados, cumplimiento de objetivos, cumplimiento de la temporalidad de las actuaciones, etc.

Queremos reseñar la existencia de un tipo de indicadores bautizados por sus creadores (Paisaje Transversal, 2016) como **metodología In Par** (ver Figura 13), que consiste en un sistema de evaluación de una determinada realidad urbana, mediante el cruce o contraste de **indicadores cuantitativos**, medibles, con otros de carácter **cualitativo**, fruto de las percepciones de las poblaciones consultadas (usuarios, propietarios, técnicos, agentes, entidades, etc.)

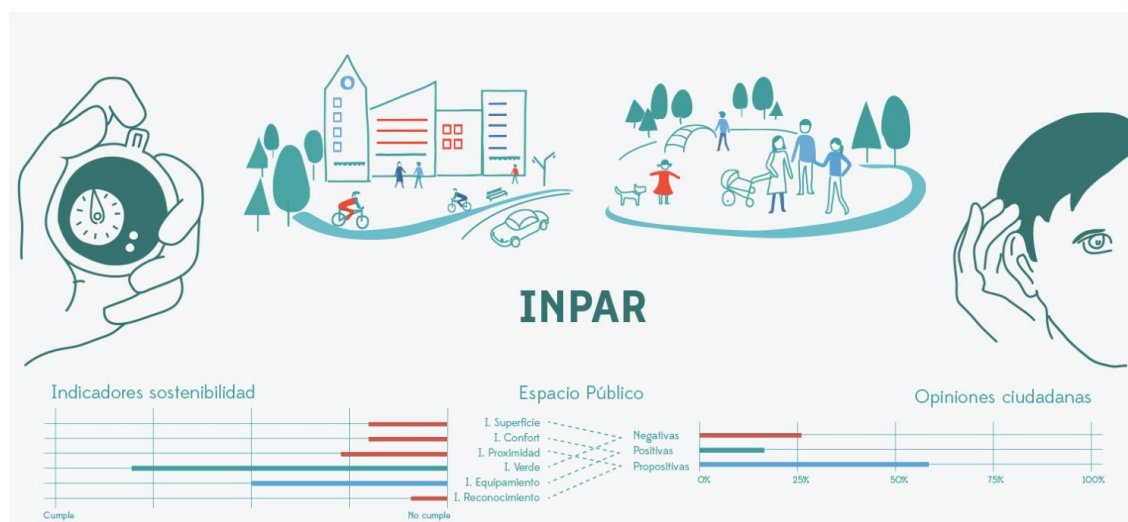


**Figura 13 Esquema explicativo de la metodología de evaluación In Par**

Fuente: <https://paisajetransversal.com/indicadores-participativos-inpar/>

Los Indicadores Participativos (Inpar) nacen con el fin de dar una solución a la falta de relación existente entre los indicadores de sostenibilidad urbana y la participación ciudadana. Constituyen una herramienta que permite establecer una radiografía de un entorno urbano al relacionar indicadores de sostenibilidad con información cualitativa procedente de la opinión ciudadana (Paisaje Transversal, 2019)

#### 4.3 Sobre la representación de los indicadores

Cada vez con más frecuencia se puede disponer de buena parte de los indicadores que expresan de un modo u otro las vulnerabilidades socioeconómicas o urbanísticas de las áreas, geolocalizados. Son muchas las ventajas de la geolocalización: conocer e interpretar patrones espaciales: ¿dónde se concentran los resultados más relevantes? ¿existen áreas concretas? Cada vez es más común la información geoespacial de acceso libre. La Dirección General del Catastro, por ejemplo, publica la cartografía e información alfanumérica catastral en acceso abierto: los edificios, sus superficies, sus usos. Y puede facilitar a las administraciones pública la información protegida: propietarios, valor catastral.

En algunos casos, y cada vez con más frecuencia, se están midiendo factores o indicadores cambiantes como es el caso de los consumos eléctricos. En una experiencia piloto en la localidad de Rubí (Barcelona) el equipo 300.000 km/s.<sup>28</sup> ha realizado mapas interactivos reflejando los consumos

<sup>28</sup> <http://rubienergia.300000kms.net/>

eléctricos en las construcciones del Municipio: residenciales, industriales, equipamientos, etc., a nivel de parcela catastral.

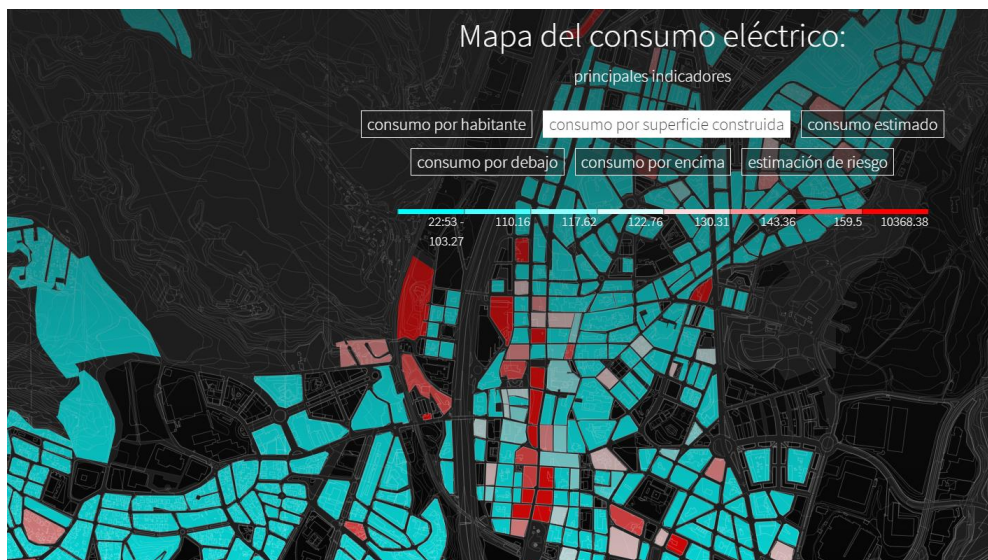


Figura 14 Mapa del municipio de Rubí con consumos eléctricos por superficie construida

Fuente: <http://rubiennergia.300000kms.net/>

La incorporación de datos y su análisis cruzado permite disponer de indicadores a escala del municipio, pero también serían posibles a escala de unidades menores de medida

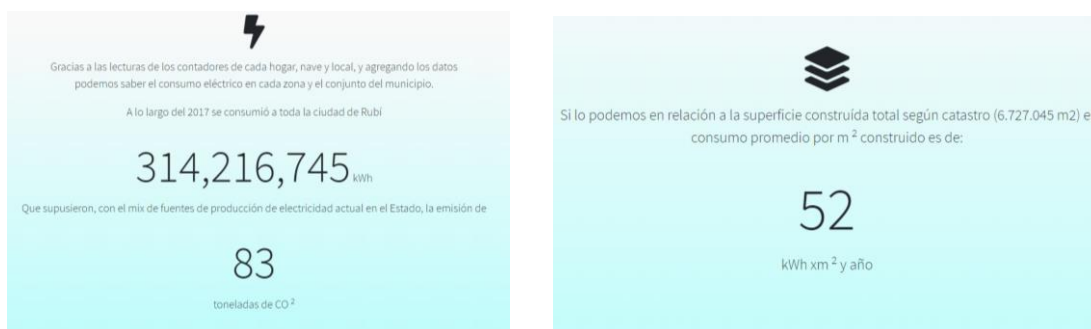


Figura 15 Datos de consumos eléctricos agregados para todo el municipio y desagregados por superficie construida

Fuente: <http://rubiennergia.300000kms.net/>

Estos indicadores también nos pueden ayudar a prevenir situaciones de “riesgo” bien por excesos (mal uso, malas características de la edificación) o bien por defecto (riesgo de pobreza energética, u otros) (Ver en Figura 16)

Tal y como señalan en su web, el Equipo autor de este Estudio sobre Rubí<sup>29</sup>:

“El objetivo es detectar los lugares de la ciudad donde existen consumos excesivos, que pueden denotar mal hábitos de uso de la energía (desperdicio) o malas características de las viviendas. Y, al

<sup>29</sup> <http://rubiennergia.300000kms.net/>

contrario, detectar consumos registrados inferiores a la previsión de la estimación estadística que puedan denotar riesgo de pobreza.

De esta manera por primera vez podemos ver sobre la ciudad como los fenómenos de exclusión social a raíz de los problemas de acceso a la energía son fenómenos espacialmente identificables, y que por tanto permiten definir estrategias de actuación adaptadas a cada uno de los ámbitos de la ciudad. Y lo mismo podremos decir sobre los patrones territoriales de los consumos intensivos (¿desperdicio?) de energía”.

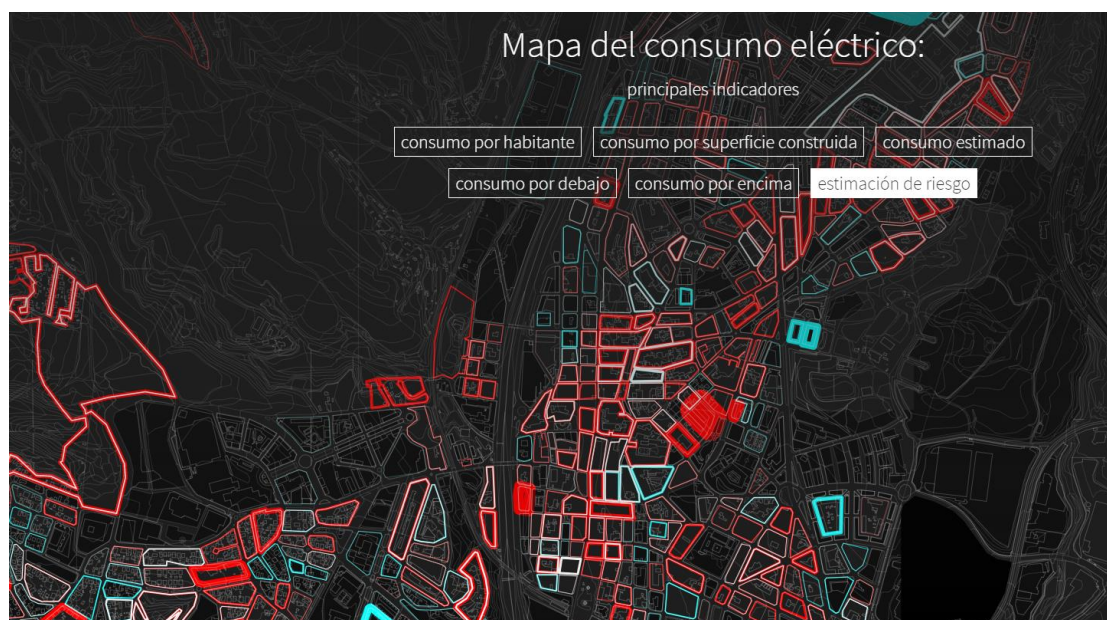


Figura 16 Mapa de indicador de riesgo, por exceso de consumo, o por defecto, por parcela catastral

Fuente: <http://rubiennergia.300000kms.net/>

Todo lo anterior no excluye la necesidad de seguir disponiendo de indicadores cuantitativos o cualitativos (cruce de los primeros o evaluaciones de expertos, de usuarios, de técnicos municipales, etc.) en los formatos tradicionales: numéricos, gráficos de evolución, etc. O como en el caso de Barcelona que podemos ver en las Figuras 17 y 18, ambos tipos de representación: geolocalizada por distritos, e incluso parcelas: los edificios de 4 plantas o más que no disponen de ascensor o de los edificios según su caracterización energética (letras de la Certificación Energética) Y en términos cuantitativos por segmentos preestablecidos en ambos casos.

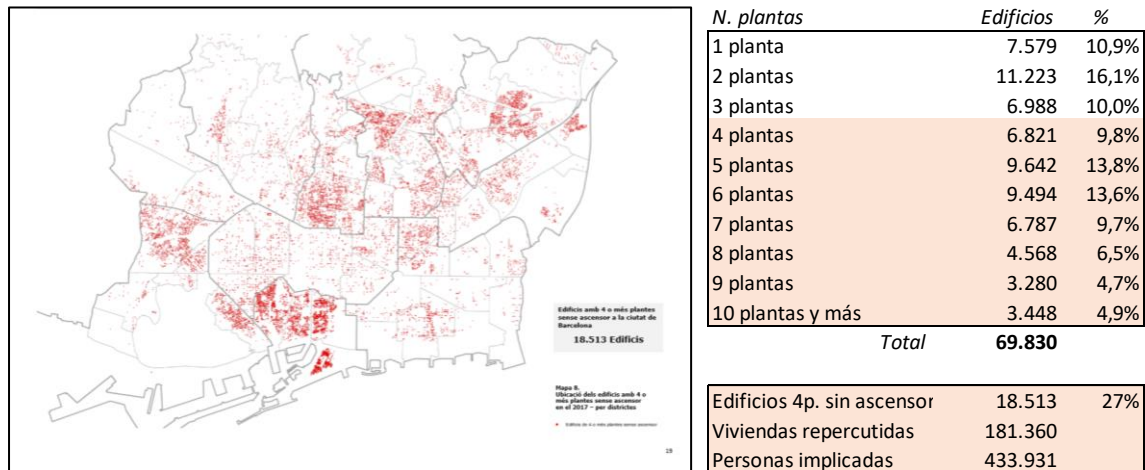


Figura 17 Plano de la localización de edificios de 4 o mas plantas sin ascensor y Cuadro con datos cuantitativos

Fuente: Ayuntamiento de Barcelona

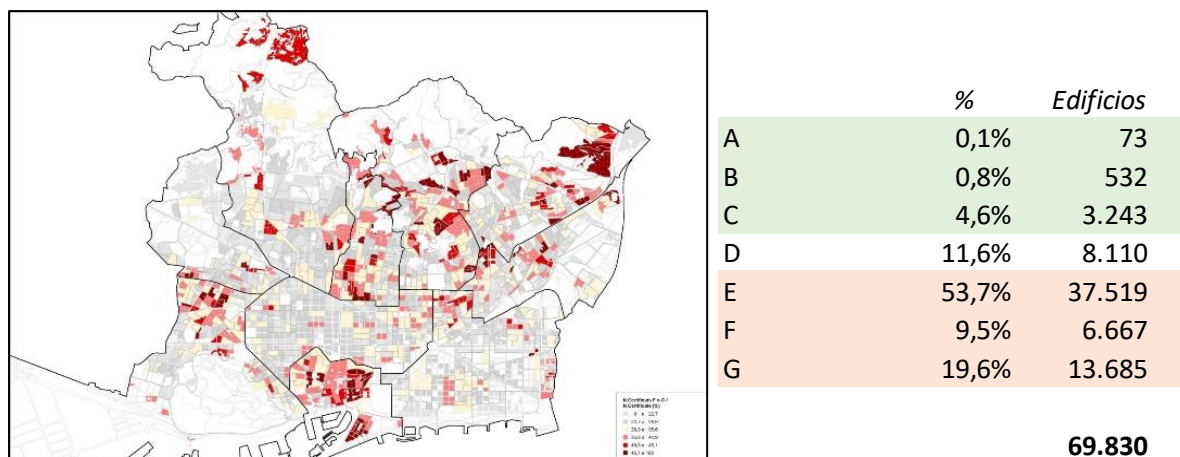


Figura 18 Plano de la localización de edificios según su calificación energética y cuadro con datos cuantitativos

Fuente: Ayuntamiento de Barcelona

#### 4.4 Sobre las fases o etapas de la Estrategia

Una Estrategia Local 3R, aunque con distintas denominaciones como veremos más adelante va a comprender básicamente cuatro fases o etapas sobre las que ya venimos comentando, que aconsejamos vengan precedidas de una clara definición de la GOBERNANZA del conjunto de la Estrategia y de cada una de sus partes.

- DIAGNÓSTICO
- DISEÑO
- IMPLEMENTACIÓN
- EVALUACIÓN Y SEGUIMIENTO

Así en las Directrices de la Comunidad de Valencia para el desarrollo de Estrategias<sup>30</sup> se indican con otra denominación muy similar como se puede ver en la Figura 19:

- ACTUACIONES PRELIMINARES, IDENTIFICACIÓN DE PROBLEMAS
- ANÁLISIS INTEGRADO
- DIAGNÓSTICO Y RESULTADOS
- PLAN DE IMPLEMENTACIÓN



**Figura 19 Esquema metodológico de las etapas de desarrollo de una Estrategia Local.**

Fuente: “Directrices para el desarrollo de estrategias de regeneración urbana para municipios de la Comunitat Valenciana.” Instituto Valenciano de la Edificación (IVE)

También podemos visualizar estos procesos de intervención y transformación de la ciudad existente al modo como lo hacen el equipo Paisaje Transversal (Paisaje Transversal, 2019) en las 6 fases que ellos establecen para los procesos de transformación urbana (ver figura 20):

- 1) MEDIR
- 2) OPINAR
- 3) COMPARAR/CONTRASTAR (metodología In Par)
- 4) PLANIFICAR
- 5) DISEÑAR
- 6) EJECUTAR

30 Serrano Lanzarote, Begoña, Alejandra García Prieto Ruiz, Isabel de los Ríos Rúperez, Laura Soto Francés, y Rafael Temes Cordovez. 2018. “Directrices para el desarrollo de estrategias de regeneración urbana para municipios de la Comunitat Valenciana.” Valencia: Instituto Valenciano de la Edificación

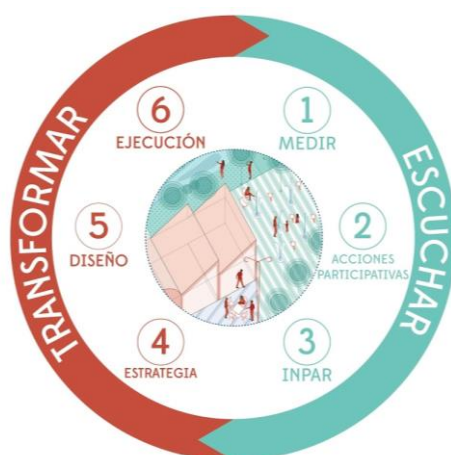


Figura 20 Esquema metodológico de las etapas de desarrollo de una transformación urbana  
Fuente: Paisaje Transversal, 2019

4.5 Metodología empleada: del análisis comparado a los indicadores deseables / posibles.

#### 4.5.1 Para el diagnóstico

Se han estudiado y analizado las pocas estrategias existentes (se reseñan al final en las referencias/bibliografía) para diferentes ámbitos administrativos: estatal, autonómico y local agrupando los indicadores de diagnóstico en dos grandes bloques: socioeconómicos y físico-espaciales (ver en cuadros a continuación)

### RESUMEN DE INDICADORES EN DIFERENTES ESTRATEGIAS Y ÁMBITOS (indicadores socioeconómicos)

| Estatad<br>Atlas de Vulnerabilidad<br>Urbana                    | InPar                        | Recuperando la<br>Ciudad                 | Autonómica<br>VEUS                                                     | CyL                                       | País Vasco                                                                    | Local<br>MAD-RE                                                                             | Pla de Barris                                                              |
|-----------------------------------------------------------------|------------------------------|------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------|
| Porcentaje de población<br>de 75 años y más                     | % de población<br>extranjera | Red social e<br>institucional            | Población sin<br>estudios                                              | Variación de<br>población en<br>2001-2011 | Porcentaje de<br>población NO<br>española                                     | Porcentaje<br>de población<br>envejecida<br>un 20%<br>superior a la<br>media<br>municipal   | índice de renta<br>familiar disponible                                     |
| Porcentaje de hogares<br>unipersonales de mayores<br>de 64 años | % población<br>joven         | Red económica                            | Tasa de paro<br>registrado<br>estimado con<br>perspectiva de<br>género | Tasa de<br>envejecimiento<br>2011         | Porcentaje de<br>hogares<br>monoparentales                                    | Porcentaje<br>de población<br>sin estudios<br>un 20%<br>superior a la<br>media<br>municipal | Porcentaje de<br>población en paro                                         |
| Porcentaje de hogares<br>con un adulto y un<br>menor o más      | % población<br>mayor         | Estructura<br>sociodemográfica           | Riesgo de<br>pobreza y/o<br>exclusión<br>social                        | Tasa de paro<br>2011                      | Porcentaje de<br>hogares con 1 o<br>2 personas<br>solas mayores<br>de 65 años |                                                                                             | Porcentaje de<br>población de más<br>de 16 años con<br>estudios superiores |
| Porcentaje de población<br>extranjera                           | Tamaño de<br>los hogares     | Estructura<br>residencial                | Población<br>vulnerable con<br>perspectiva de<br>género                |                                           | índice de status<br>bajo                                                      |                                                                                             | Porcentaje de<br>embarazos<br>adolescentes                                 |
| Porcentaje de población<br>extranjera infantil                  | Tasa de paro                 | Gestión<br>relacional y<br>participación | Población<br>inmigrante con<br>perspectiva de<br>género                |                                           | Porcentaje de<br>hogares de<br>vivienda en<br>NO propiedad                    |                                                                                             | Porcentaje de<br>expedientes de<br>desahucios                              |
| Porcentaje de<br>población en paro                              | Renta media                  |                                          | Valor catastral                                                        |                                           |                                                                               |                                                                                             | Tasa de población<br>extranjera                                            |
| Otros.....                                                      |                              |                                          |                                                                        |                                           |                                                                               |                                                                                             |                                                                            |

### CUADRO RESUMEN DE ESTRATEGIAS DE DIFERENTES ÁMBITOS

(indicadores físicos y urbanísticos)

| Estat                                                    |                                          |                                           | Autonómica                                                    |                                    |                                                         | Local                                                                  |                                                         |
|----------------------------------------------------------|------------------------------------------|-------------------------------------------|---------------------------------------------------------------|------------------------------------|---------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------|
| Atlas de Vulnerabilidad Urbana                           | InPar                                    | Recuperando la Ciudad                     | VEUS                                                          | CyL                                | País Vasco                                              | MAD-RE                                                                 | Pla de Barris                                           |
| Porcentaje de viviendas con menos de 30 m².              | Densidad                                 | Integración del área urbana               | Superficie media por habitante de los inmuebles residenciales | Antigüedad del parque de viviendas | Porcentaje de viviendas de menos de 45 m2 en la sección | Edad de la edificación: anterior a 1980                                | Vulnerabilidad residencial conjunta (UPC, 2017)         |
| Superficie media por habitante (m²)                      | Equilibrio entre actividad y residencia  | Equilibrio del modelo urbano              | Accesibilidad                                                 |                                    | Índice inverso de m2 por ocupante en la vivienda        | Valor catastral de la edificación un 20% inferior a la media municipal | Parcelas con edificios de más de 4 plantas sin ascensor |
| Porcentaje de población en viviendas sin servicio o aseo | Distribución de la superficie construida | Variedad y complejidad del entorno urbano |                                                               |                                    | Porcentaje de viviendas sin calefacción                 |                                                                        |                                                         |
| Porcentaje de viviendas sin baño o ducha                 | Adecuación de los equipamientos          | Patrimonio e identidad                    |                                                               |                                    | Porcentaje de viviendas sin WC                          |                                                                        |                                                         |

|                                                                                           |                                             |                             |  |  |                                                              |  |  |
|-------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------|-----------------------------|--|--|--------------------------------------------------------------|--|--|
| Porcentaje de viviendas en edificios en estado de conservación ruinoso, malo o deficiente | Superficie de espacio público por habitante | Metabolismo urbano          |  |  | Porcentaje de edificios ruinosos o en mal estado             |  |  |
| Porcentaje viviendas en edificios anteriores a 1951                                       | Actividad espacios públicos                 | Accesibilidad y movilidad   |  |  | Porcentaje de población que se queja de entorno urbano       |  |  |
| Porcentaje de población con problemas de ruidos exteriores                                | Equipación básica del espacio público       | Bienestar y salud pública   |  |  | Porcentaje de locales comerciales vacíos                     |  |  |
| Porcentaje de población con problemas de contaminación en su entorno                      | Condiciones de diseño                       | Paisaje urbano y seguridad  |  |  | Porcentaje de edificios SIN portal accesible y SIN ascensor  |  |  |
| Porcentaje de población con problemas de malas comunicaciones                             | Conectividad y accesibilidad                | Soporte del espacio público |  |  | Porcentaje de personas a más de 30 min del trabajo           |  |  |
| Porcentaje de población con problema de escasez zonas verdes                              | Hitos                                       | Infraestructura y servicios |  |  | Porcentaje de población que se queja de malas comunicaciones |  |  |
| Porcentaje de población con problemas de delincuencia en su entorno                       | Puntos negros en el paisaje                 | Compromiso ambiental        |  |  | Porcentaje de edificios construidos antes de 1980            |  |  |
|                                                                                           | Cobertura del transporte público            | Esquema arquitectónico      |  |  | Valor de escala de la estabilidad de la estructura           |  |  |
|                                                                                           | Accesibilidad transporte alternativo        | Soporte físico              |  |  | Porcentaje de edificios SIN instalación de gas natural       |  |  |
|                                                                                           | Calidad infraestructura peatonal            | Seguridad                   |  |  | Porcentaje de viviendas con calefacción individual           |  |  |
|                                                                                           | Ocupación aparcamiento                      | Habitabilidad               |  |  | Media de viviendas por edificio                              |  |  |
|                                                                                           | Distribución por tipo                       | Sostenibilidad              |  |  | Densidad de población (habitantes / hectárea)                |  |  |
|                                                                                           |                                             |                             |  |  | Porcentaje de vivienda principal                             |  |  |
|                                                                                           |                                             |                             |  |  | Tasa de edificios para uso de vivienda                       |  |  |

La enumeración de los indicadores o criterios de medición de los problemas es muy heterogénea, como se puede observar, pero entendíamos que era ilustrativo el exponerlos de manera comparativa. Apenas hay unos pocos criterios comunes o casi coincidentes, lo que revela la necesidad de proponer algunos indicadores comunes en todo el territorio, con independencia de que se incorporen otros específicos en cada municipio en función de las circunstancias locales.

#### ■ ASPECTOS SOCIOECONÓMICOS Y DEMOGRÁFICOS

- Porcentaje de población envejecida (mayor de 75 o más)
  - Porcentaje de población sin estudios o con niveles educativos bajos
  - Porcentaje de población en paro
  - Valor catastral
- ASPECTOS SOBRE LAS EDIFICACIONES Y ESPACIO PUBLICO
- Edad o envejecimiento de la edificación
  - Estado de conservación de la edificación (ruina o mal estado)
  - N° viviendas en edificios de más de 3 plantas sin ascensor
  - N° viviendas en edificios sin calefacción
  - ocupación/hacinamiento: habs/m2

Finalmente, se propondrán aquellos indicadores más significativos en el contexto de municipios de tamaño medio, con un grado medio de accesibilidad a los datos y a su posible geolocalización en mapas temáticos con la posibilidad de cruzar varios datos sobre los mismos.

| INDICADORES DIAGNÓSTICO                              |  |
|------------------------------------------------------|--|
| A) FRENTE A LA VULNERABILIDAD SOCIOECONÓMICA         |  |
| <b>1) <u>Densidad/Ocupación vivienda</u></b>         |  |
| Media: Personas/Hogar                                |  |
| <b>2) <u>Tipo de Hogar</u></b>                       |  |
| Tasa Hogares 1o2 hab>65 años                         |  |
| Tasa Hogares Monoparental                            |  |
| Tasa Hogares Unipersonales                           |  |
| <b>3) <u>Edad</u></b>                                |  |
| + 80                                                 |  |
| 65-80                                                |  |
| 16-65                                                |  |
| -16                                                  |  |
| <b>4) <u>Envejecimiento de la población</u></b>      |  |
| Tasa 1ª Vejez (Pob >65 años/Total Pob)               |  |
| <b>5) <u>Migración</u></b>                           |  |
| Tasa Inmigración, NO UE                              |  |
| <b>5) <u>Empleo y nivel de estudios</u></b>          |  |
| Tasa de desempleo                                    |  |
| Tasa de personas sin estudios o con estudios basicos |  |
| <b>6) <u>Renta</u></b>                               |  |
| Renta Media Disponible individual (importe €)        |  |

|                                                                                 |
|---------------------------------------------------------------------------------|
| Renta Media Disponible por hogar (importe €)                                    |
| Porcentaje población con ingresos por unidad consumo menor al 60% de la mediana |
| <b>6) Valoración de la zona</b>                                                 |
| Coficiente por zona en la valoración catastral                                  |
| <b>7) Precio medio alquiler</b>                                                 |
| Renta Media Disponible individual (importe €)                                   |
| <b>8) Tenencia de la vivienda</b>                                               |
| Tasa de vivienda en propiedad                                                   |
| Tasa de vivienda en alquiler                                                    |
| <b>9) Prestaciones Sociales</b>                                                 |
| Tasa Personas Renta Garantizada, NO Residencias                                 |
| Tasa Perceptores Pensi NO Contributiva, NO Residencias                          |
| Tasa Perceptores Pens Viudedad, NO Residencias                                  |
| <b>10) Evolución de algunos indicadores</b>                                     |
| % variación de población entre 2001-2011-2021                                   |
| % incremento o disminución población extranjera (extra-UE)                      |
| % de variación de locales en planta baja vacíos                                 |

| INDICADORES DIAGNÓSTICO                                         |
|-----------------------------------------------------------------|
| B) FRENTE A LA VULNERABILIDAD RESIDENCIAL                       |
| <b>1) Datos sobre edad de la edificación;</b>                   |
| - Nº de viviendas en edificios anteriores a 1940                |
| - Nº de viviendas en edificios de 1940-1960                     |
| - Nº de viviendas en edificios de 1961-1980                     |
| - Nº de viviendas en edificios de 1981-2007                     |
| - Nº de viviendas en edificios de 2008-2020                     |
| <b>2) Estado de conservación (Inspección visual)</b>            |
| N.º de viviendas en edificios en estado de conservación:        |
| - Ruina                                                         |
| - Malo                                                          |
| - Medio                                                         |
| - Bueno                                                         |
| <b>3) Estado de la edificación (ITE, IEE)</b>                   |
| - Favorable                                                     |
| - No favorable                                                  |
| <b>4) Accesibilidad</b>                                         |
| - N.º de viviendas en edificios con ascensor                    |
| - N.º de viviendas en edificios de 3 o más plantas sin ascensor |
| <b>5) Datos sobre otras características de los edificios</b>    |
| - N.º de viviendas sin baño completo                            |
| - N.º de viviendas con superficies inferiores a 40 m2           |

|                                                                        |
|------------------------------------------------------------------------|
| - % de viviendas con valor catastral inferior a la media del municipio |
| - % de viviendas con valor catastral inferior en un 30% de la media    |
| - % de viviendas con valor catastral inferior en un 50% de la media    |

En esta fase como en la de diseño (integración el análisis de necesidades y las propuestas de solución) e implementación deben establecerse mecanismos ágiles y efectivos de **difusión** (primero): talleres, documentación resumida, medios de comunicación, información a grupos políticos municipales, etc. y de **colaboración** (recibiendo opiniones de los usuarios, de los técnicos) y **participación** (posterior): coordinación de trabajos técnicos con los provenientes de los usuarios (ver apartado 2.1.5)

Todo ello con el fin de alcanzar el mayor consenso posible en la elaboración del diagnóstico y de las necesidades en materia de rehabilitación, así como en el establecimiento de los objetivos generales y particulares, así como la temporalidad prevista para las actuaciones.

#### 4.5.2 Para el diseño

El diseño propiamente dicho de la Estrategia debería, además de integrar el análisis de necesidades recogido y contrastado en el proceso de participación (indicadores cuantitativos y cualitativos), responderá de manera general a unas cuantas preguntas básicas, realizadas a partir de las conclusiones y principales necesidades detectadas y su localización territorial en la fase de diagnóstico:

- ¿QUÉ y CUANTO?: Definición y cuantificación de objetivos: generales y específicos.
  - Los generales vinculados y alineados con las estrategias nacionales (Agenda Urbana, ERESEE 2020, etc) o en su caso, autonómicas si existen.
  - Los específicos ligados directamente a los resultados del diagnóstico.
  - Establecer en ambos casos indicadores medibles en clave: social, económica y medioambiental.
  - Establecer líneas de acción temáticas/sectoriales o transversales preferentes
- ¿DÓNDE?: Delimitación y priorización de áreas de intervención Delimitar áreas homogéneas de actuación (continuas o discontinuas)
  - Criterios de priorización por líneas de acción y por zonas.
- ¿CÓMO y QUIEN?: Definición del modelo de gestión y financiación:
  - Instrumentos de gobernanza
  - Instrumentos de gestión

- Instrumentos económicos
- Instrumentos normativos
- ¿CUÁNDO?: Planificación temporal de las actuaciones
  - Plan de acción temporalizado
  - Medidas a corto, medio y largo plazo
  - Incluir un Plan de Implementación de la Estrategia.
- ¿QUIENES Y COMO REVISAN LO PLANIFICADO?: ¿Como se va a realizar el seguimiento de la estrategia?
  - Plan de Seguimiento que establezca indicadores definidos e hitos del cumplimiento de los objetivos y órganos para realizarlo.

#### 4.5.3 Para la implementación

A partir del diagnóstico efectuado, de las conclusiones obtenidas mediante la participación pública y de la detección de necesidades a satisfacer en el municipio o áreas urbanas concretas del mismo, se habrá diseñado como parte integrante y sustancial de la Estrategia un **Plan de Implementación** donde pueden determinarse las siguientes etapas o bloques de acción<sup>31</sup>:

- A. ESTABLECIMIENTO DEL MARCO ESTRATÉGICO:
  - Objetivos estratégicos generales
  - Objetivos específicos
- B. SELECCIÓN, CUANTIFICACIÓN Y PRIORIZACIÓN DE OBJETIVOS:
  - Temáticos o sectoriales
  - Territoriales
  - A corto, medio y largo plazo
- C. IDENTIFICACIÓN DE LAS LÍNEAS O EJES DE ACCIÓN, MEDIDAS, ACCIONES
- D. ESTABLECIMIENTO DEL MODELO DE GOBERNANZA
- E. MODELO DE FINANCIACION
- F. MODELO DE DIFUSIÓN, COLABORACIÓN, PARTICIPACIÓN

<sup>31</sup> Puede resultar de utilidad a estos efectos la Guía (Handbook of sustainable urban development strategies) elaborada por iniciativa de la Dirección General de Políticas Urbanas Regionales (DG REGIO) y del Joint Research Centre (JRC), editada en 2020  
[https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/bitstream/JRC118841/handbook\\_of\\_sustainable\\_urban\\_development\\_strategies\\_pdf\\_2.pdf](https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/bitstream/JRC118841/handbook_of_sustainable_urban_development_strategies_pdf_2.pdf)

#### G. PLAN DE ACCIÓN DETALLADO EN EL TIEMPO

#### H. MODELO DE REVISIÓN Y SEGUIMIENTO PERIÓDICO DEL PLAN

En nuestra opinión la implementación se debe basar en tres ejes básicos:

- **ESTABLECIMIENTO DEL MODELO DE GOBERNANZA**
- **LOS MECANISMOS DE GESTION**
- **MODELO DE FINANCIACION**

Ya que los anteriores aspectos han debido quedar definidos y diseñados al elaborar la Estrategia propiamente dicha

#### 4.5.4 Para la evaluación

Una de las cuestiones fundamentales en la elaboración de una Estrategia es la incorporación de herramientas de seguimiento y evaluación para monitorizar la ejecución de los objetivos generales y específicos y evaluar sus resultados. La monitorización se refiere al control del desarrollo de los objetivos, mientras que la evaluación hace referencia al cumplimiento de estos. Seguimiento y evaluación son complementarios

Es imprescindible que las Estrategias incorporen un preciso sistema de indicadores de seguimiento de las actuaciones que permita el análisis de datos y la posterior evaluación contribuyendo así a “crear una cultura de la evaluación de las políticas públicas en materia de fomento de la rehabilitación, reseñando con la información obtenida los resultados reales conseguidos, su contraste con los objetivos iniciales de los Planes y Programas públicos analizados en materia de fomento de la rehabilitación residencial en nuestro país, con especial incidencia en los resultados obtenidos en ahorro energético y en su derivada de contribuir a las menores emisiones de CO<sub>2</sub>”, como decíamos en nuestro Informe de evaluación sobre políticas públicas de rehabilitación residencial en España (2013-2017). (Rubio del Val, Juan, ed. 2019)

En la estructura de indicadores de seguimiento se establecerían dos tipos de indicadores:

- Indicadores de grado de ejecución (indicadores de salida), que describen los resultados directos de la estrategia en cuestión referidos al indicador (por ejemplo, un indicador de salida sería los m<sup>2</sup> de edificios residenciales renovados o el número de trabajadores que han intervenido en los trabajos de rehabilitación)
- Indicadores de objetivos (resultados) para medir cualitativa y cuantitativamente los cambios producidos como consecuencia de las actuaciones implementadas (por ejemplo, un indicador

de resultado sería las Toneladas de CO2 dejados de emitir como consecuencia de las mejoras en aislamiento en los edificios rehabilitados, o el nº de personas beneficiadas en la mejora de la accesibilidad de los edificios rehabilitados, o el nº de empleos creados o mantenidos por las obras emprendidas, etc)

La evaluación tiene como objetivo valorar los efectos de las actuaciones realizadas a través de los indicadores de salida-resultado. Y también el grado de ejecución de las distintas medidas y proyectos concretos.

## 5. Herramientas para la elaboración de una Estrategia Local de Rehabilitación y Regeneración Urbana

*“Un objetivo sin un plan, es solo un deseo (Antoine de Saint Exupery)”*

### 5.1 Diagnóstico

Como señalábamos al hablar de las posibles herramientas de diagnóstico: Las herramientas englobadas en esta categoría deben permitir realizar diagnósticos —físicos, sociales y económicos— para comprobar la necesidad de rehabilitación y/o regeneración, a través de un análisis de la vulnerabilidad y desigualdad urbana, generalmente a través del análisis estadístico. Son especialmente útiles para detectar áreas homogéneas, y priorizar dónde deben concentrarse los esfuerzos públicos.

El análisis comparativo de diferentes estrategias para ámbitos administrativos diferentes: estatal, autonómico o local, englobados siempre en grandes grupos de indicadores, muy presentes (de distintas maneras) en los antecedentes estudiados, aun siendo muy dispares, pueden agruparse, independientemente del nombre adoptado, en torno a la **vulnerabilidad residencial** (en términos físicos, edificatorio + urbano) y la **vulnerabilidad social y económica** (demográfica, económica), nos permite recomendar algunos de ellos que se ordenan en dos grandes categorías, indicándose además las posibles fuentes para su elaboración y el grado de geolocalización de estos.

En ambos casos la finalidad última de esta fase no es solo detectar la cuantía e importancia de las necesidades en materia de rehabilitación, sino también las capacidades y potencial (alto o bajo) existente para realizar las posibles actuaciones de mejora. Por ello será importante medir y detectar la capacidad organizativa de las poblaciones estudiadas: existencia o no de tejido asociativo, existencia y número de Comunidades de Propietarios existentes, si es posible. Y es muy importante también tratar de pulsar el grado de interés en rehabilitar o no (encuestas, talleres con líderes representativos, etc)

#### 5.1.1 Frente a la vulnerabilidad residencial

Tal y como ya establecimos en los antecedentes y al describir las herramientas para esta fase inicial de la estrategia, dividiremos el análisis de la realidad existente en dos grandes bloques de indicadores, el primero de ellos de mayor componente física trataría de conocer la situación de la edificación obsoleta y de los espacios próximos a ella: las tipologías más frecuentes (unifamiliar, plurifamiliar) y el nº de viviendas de cada una de ellas, la edad de su construcción, así como su estado actual en materia de: conservación, accesibilidad, aislamiento, instalaciones, etc. Y sobre otras características de la edificación: condiciones de uso, superficies, valor catastral, etc.

| INDICADORES DIAGNÓSTICO                                                |
|------------------------------------------------------------------------|
| A) FRENTE A LA VULNERABILIDAD RESIDENCIAL                              |
| <b>1) <u>Datos sobre edad de la edificación;</u></b>                   |
| - Nº de viviendas en edificios anteriores a 1940                       |
| - Nº de viviendas en edificios de 1940-1960                            |
| - Nº de viviendas en edificios de 1961-1980                            |
| - Nº de viviendas en edificios de 1981-2007                            |
| - Nº de viviendas en edificios de 2008-2020                            |
| <b>2) <u>Estado de conservación (Inspección visual)</u></b>            |
| N.º de viviendas en edificios en estado de conservación:               |
| - Ruina                                                                |
| - Malo                                                                 |
| - Medio                                                                |
| - Bueno                                                                |
| <b>3) <u>Estado de la edificación (ITE, IEE)</u></b>                   |
| - Favorable                                                            |
| - No favorable                                                         |
| <b>4) <u>Accesibilidad</u></b>                                         |
| - N.º de viviendas en edificios con ascensor                           |
| - N.º de viviendas en edificios de 3 o más plantas sin ascensor        |
| <b>5) <u>Datos sobre otras características de los edificios</u></b>    |
| - N.º de viviendas sin baño completo                                   |
| - N.º de viviendas con superficies inferiores a 40 m2                  |
| - % de viviendas con valor catastral inferior a la media del municipio |
| - % de viviendas con valor catastral inferior en un 30% de la media    |
| - % de viviendas con valor catastral inferior en un 50% de la media    |

#### 5.1.2 Frente a la vulnerabilidad socioeconómica

El otro gran “bloque” de información tendría un fuerte componente social y económico, haciendo referencia a las características de los usuarios de los edificios (edad, género, etc.), las condiciones económicas, sociales, tenencia de las viviendas y sus capacidades organizativas.

En este gran bloque de análisis es muy importante medir tendencias por lo que puede ser de utilidad la medición evolutiva de algunos datos (variaciones de población, de actividad económica en

locales, etc) a lo largo de los últimos periodos (últimos 10, 5 años, etc.), que permitan visualizar el deterioro o mejora y el ritmo de la tendencia.

| INDICADORES DIAGNÓSTICO                                                         |  |
|---------------------------------------------------------------------------------|--|
| A) FRENTE A LA VULNERABILIDAD SOCIOECONÓMICA                                    |  |
| <b>1) <u>Densidad/Ocupación vivienda</u></b>                                    |  |
| Media: Personas/Hogar                                                           |  |
| <b>2) <u>Tipo de Hogar</u></b>                                                  |  |
| Tasa Hogares 1o2 hab>65 años                                                    |  |
| Tasa Hogares Monoparental                                                       |  |
| Tasa Hogares Unipersonales                                                      |  |
| <b>3) <u>Edad</u></b>                                                           |  |
| + 80                                                                            |  |
| 65-80                                                                           |  |
| 16-65                                                                           |  |
| -16                                                                             |  |
| <b>4) <u>Envejecimiento de la población</u></b>                                 |  |
| Tasa 1ª Vejez (Pob >65 años/Total Pob)                                          |  |
| <b>5) <u>Migración</u></b>                                                      |  |
| Tasa Inmigración, NO UE                                                         |  |
| <b>5) <u>Empleo y nivel de estudios</u></b>                                     |  |
| Tasa de desempleo                                                               |  |
| Tasa de personas sin estudios o con estudios basicos                            |  |
| <b>6) <u>Renta</u></b>                                                          |  |
| Renta Media Disponible individual (importe €)                                   |  |
| Renta Media Disponible por hogar (importe €)                                    |  |
| Porcentaje población con ingresos por unidad consumo menor al 60% de la mediana |  |
| <b>6) <u>Valoración de la zona</u></b>                                          |  |
| Coficiente por zona en la valoración catastral                                  |  |
| <b>7) <u>Precio medio alquiler</u></b>                                          |  |
| Renta Media Disponible individual (importe €)                                   |  |
| <b>8) <u>Tenencia de la vivienda</u></b>                                        |  |
| Tasa de vivienda en propiedad                                                   |  |
| Tasa de vivienda en alquiler                                                    |  |
| <b>9) <u>Prestaciones Sociales</u></b>                                          |  |
| Tasa Personas Renta Garantizada, NO Residencias                                 |  |
| Tasa Perceptores Pensi NO Contributiva, NO Residencias                          |  |
| Tasa Perceptores Pens Viudedad, NO Residencias                                  |  |
| <b>10) <u>Evolución de algunos indicadores</u></b>                              |  |
| % variación de población entre 2001-2011-2021                                   |  |
| % incremento o disminución población extranjera (extra-UE)                      |  |
| % de variación de locales en planta baja vacíos                                 |  |

### 5.1.3 Mapas de vulnerabilidad residencial conjunta

Puede ser de gran utilidad, para poder hacer análisis territorializados. el llevar estos indicadores a mapas, si ello es posible. Normalmente los datos están a nivel de parcela en algunos casos (vinculados a los datos catastrales) o de las secciones censales, por lo que, para poder visualizarlos a nivel de barrio, distrito administrativo, etc. es necesaria una labor intermedia de agrupación, no siempre coincidente con los límites fisco de estos. También puede ser de utilidad el combinar los indicadores dándoles previamente un peso relativo (ver Figura 21) con el fin de llegar a obtener mapas cruzados o conjuntos de vulnerabilidad residencial con indicación de grados de esta: vulnerabilidad extrema, acusada, alta, moderada, baja o imperceptible, como es el caso del Estudio realizado para Barcelona en 2017<sup>32</sup>

En síntesis, el estudio de los ámbitos de vulnerabilidad urbana, hace referencia a un concepto multidimensional, que se identifica por "la potencialidad que la población de un determinado espacio urbano concreto esté afectada por alguna/s circunstancia/as adversa/as, ... situación crítica ... o condiciones de riesgo, fragilidad y desventaja que harían posible la entrada en esta situación crítica de desfavorecimiento, ..... materialización de dicho riesgo en una situación de exclusión ya consolidada" (Alguacil, Camacho y Hernández, 2014 ).

La localización en mapas permite localizar las áreas con mayor o menor vulnerabilidad residencial al cruzar esos indicadores con sus pesos relativos (ver Figuras 21 y 22).

---

<sup>32</sup> García Almirall, Pilar et al. 2017. Estudio y detección en la ciudad de Barcelona de ámbitos de vulnerabilidad residencial. Foment de Ciutat SA.

| EIX                                | COMPONENT                                  | INDICADOR                                                  | PESOS     |           |     |
|------------------------------------|--------------------------------------------|------------------------------------------------------------|-----------|-----------|-----|
|                                    | Problemàtica econòmica, social o ambiental |                                                            | Indicador | Component | Eix |
| Indicadors socioeconòmics          | Exclusió residencial                       | Ajuts al pagament del lloguer                              | 6         | 19        | 28  |
|                                    |                                            | Desnonaments                                               | 8         |           |     |
|                                    |                                            | Ajuts de caràcter puntual                                  | 5         |           |     |
|                                    | Dèficits econòmics                         | Pensions NC o invalidesa                                   | 2         | 5         |     |
|                                    |                                            | Índex de Renda Familiar Disponible                         | 3         |           |     |
|                                    | Potencialitat                              | Població aturada                                           | 3         | 4         |     |
|                                    | Treballadors no qualificats                | 1                                                          |           |           |     |
| Problemàtica demogràfica           |                                            |                                                            |           |           |     |
| Indicadors socioespacials          | Mobilitat                                  | Població de nacionalitat no comunitària                    | 2         | 4         | 16  |
|                                    |                                            | Taxa altes migració interna                                | 0         |           |     |
|                                    |                                            | Taxa baixes migració interna                               | 0         |           |     |
|                                    | Dependència                                | Índex de població infantil                                 | 1         | 7         |     |
|                                    |                                            | Índex d'envelliment                                        | 3         |           |     |
|                                    |                                            | Índex de sobreenvelliment                                  | 2         |           |     |
|                                    |                                            | Mortalitat per malalties respiratòries                     | 1         |           |     |
|                                    | Densitat habitacional                      | Nombre d'habitants per habitatge                           | 1         | 5         |     |
|                                    |                                            | Superfície d'habitatges per habitant                       | 2         |           |     |
|                                    |                                            | Densitat de població                                       | 1         |           |     |
| Densitat d'habitatges              | 1                                          |                                                            |           |           |     |
| Processos de regressió urbanística |                                            |                                                            |           |           |     |
| Indicadors Urbanístics             | Físics                                     | Superfície mitjana dels habitatges                         | 1         | 4         | 21  |
|                                    |                                            | Antiguitat dels edificis                                   | 2         |           |     |
|                                    |                                            | Categoria mitjana de l'ús residencial                      | 1         |           |     |
|                                    | Edificacions en risc                       | Estat ruïnós, dolent o deficient dels edificis d'habitatge | 4         | 5         |     |
|                                    |                                            | Tipus edificatori                                          | 1         |           |     |
|                                    | Accessibilitat                             | Edificis de 4 o més plantes sense ascensor                 | 3         | 3         |     |
|                                    |                                            | Edificis > 40 anys sense sol·licituds de rehabilitació     | 1         |           |     |
|                                    | Activitat rehabilitadora                   | Expedients de conservació d'interiors                      | 2         | 8         |     |
|                                    |                                            | Expedients de conservació de façanes                       | 2         |           |     |
|                                    |                                            | Edificis > 40 anys sense expedients d'obres                | 3         |           |     |
| Eficiència energètica              | Qualificació F o G d'eficiència energètica | 1                                                          | 1         |           |     |
| Indicadors Sociourbanístics        | Tinença                                    | Sol·licitants d'habitatge amb protecció oficial            | 2         | 8         | 11  |
|                                    |                                            | Habitatge de compra amb pagaments pendents                 | 1         |           |     |
|                                    |                                            | Habitatge de lloguer                                       | 1         |           |     |
|                                    |                                            | Valor cadastral                                            | 2         |           |     |
|                                    |                                            | Estructura de la propietat                                 | 1         |           |     |
|                                    |                                            | Tipus de propietari                                        | 1         |           |     |
|                                    | Activitat urbana                           | Locals en planta baixa buits                               | 2         | 3         |     |
|                                    |                                            | Locals en planta baixa destinats a comerç al detall        | 1         |           |     |

Figura 21 Cuadro resumen de indicadores y ejes de vulnerabilidad residencial conjunta con sus pesos relativos  
Fuente: García Almirall, Pilar et al. Estudio y detección en la ciudad de Barcelona de ámbitos de vulnerabilidad residencial. 2017

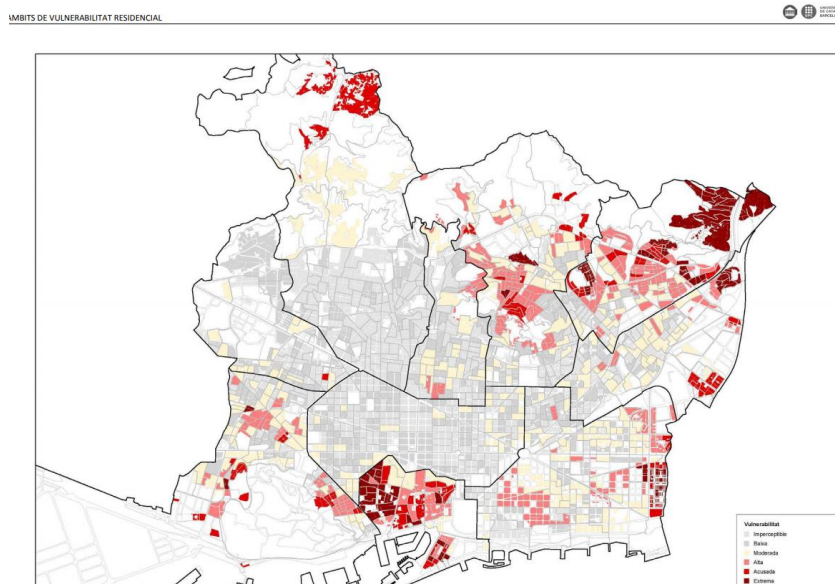


Figura 22 Mapa de vulnerabilidad residencial conjunta de la ciudad de Barcelona  
Fuente: García Almirall, Pilar et al. Estudio y detección en la ciudad de Barcelona de ámbitos de vulnerabilidad residencial. 2017

#### 5.1.4 *Elaboración de conclusiones del diagnóstico fijación de prioridades temáticas y territoriales*

Finalmente, esta fase debe finalizar con la elaboración de un análisis integrado y de unas conclusiones sobre los diferentes elementos del diagnóstico, así como con el establecimiento de:

- Prioridades temáticas: frente a las mayores carencias analizadas sobre la vulnerabilidad residencial (mejora de la accesibilidad, del aislamiento, de la conservación de los edificios, del espacio público, del equipamiento, etc.) y la vulnerabilidad socioeconómica (pobreza energética, envejecimiento población, poca mixtura de poblaciones, etc.)
- Prioridades territoriales: Para actuar en el tiempo con mayor urgencia en los lugares del municipio con mayores proporciones en esas carencias detectadas o en las tipologías de edificación estén donde estén que por sus características constructivas y edad de estas, así lo requieran.

## 5.2 Diseño de la Estrategia

Como ya hemos señalado sobre este sustancial capítulo de la estrategia, el diseño propiamente dicho de la Estrategia debería, además de integrar el análisis de necesidades recogido y contrastado en el proceso de participación (indicadores cuantitativos y cualitativos), responder de manera general a unas cuantas preguntas básicas, realizadas a partir de las conclusiones y principales necesidades detectadas y su localización territorial en la fase de diagnóstico:

### 5.2.1 *¿QUÉ y CUANTO se pretende?: definición de objetivos: generales y específicos*

Establecer una hoja de ruta para el municipio y para su Ayuntamiento, que alineada con los objetivos generales a nivel país y en su caso a nivel autonómico, en materia de rehabilitación edificatoria y regeneración urbana de sus áreas consolidadas, a partir de las necesidades detectadas y asumidas por las poblaciones afectadas, propongan Líneas o Ejes de Actuación y programas, proyectos y medidas concretas para evitar el progresivo deterioro y la mejora de la habitabilidad a esca de edificio, vivienda y de entorno urbano más próximo. Priorizándolas y programándolas en el tiempo con sus revisiones y evaluaciones temporales de la misma.

- Los posibles **objetivos generales** alineados con los objetivos estratégicos europeos y españoles en estas materias

Objetivos de país, comunes a otros municipios: descarbonización, accesibilidad, dinamización del empleo, evitar la exclusión social, etc., estarán alineados con la **Agenda Urbana Europea**, con la **Renovation Wave**, **Green Deal**, **Agenda Urbana Española**, con el **Plan Nacional Integrado de Energía y Clima (PNIEC)** y **Actualización 2020 de la Estrategia a largo plazo para la**

**Rehabilitación Energética en el Sector de la Edificación en España (ERESEE 2020)** y otros programas concurrentes como el **Programa Operativo Plurirregional de España (POPE)**<sup>33</sup>

(Ver en Anexo I a este Estudio los ejes prioritarios y líneas de actuación de algunos de los documentos estratégicos anteriormente citados)

▪ Los posibles **objetivos específicos**:

A los objetivos generales indicados y adaptados a las características específicas de los territorios y las características peculiares de cada municipio deberán añadirse, en su caso, otros específicos que hayan podido aparecer en la fase del diagnóstico, y que, de manera simulada, podíamos concretar en los siguientes objetivos

- Frente a la vulnerabilidad residencial:

Definir **objetivos específicos** para el municipio de que se trate muy ligados a los principales resultados de la fase de diagnóstico

Establecer objetivos con indicadores medibles: **sociales** (beneficiarios, viviendas) **medioambientales** (ahorro emisiones CO<sub>2</sub>) y **económicos** (menores consumos en los hogares, creación de empleo, PIB municipal, etc.), para periodos concretos: 5-10 años o coincidiendo con otros objetivos estatales o europeos: 2030-2050 (ver tablas de evaluación en páginas 81 a 84).

Se indican algunos a modo de ejemplo:

| OBJETIVOS GENERALES                                                                                                                                     | OBJETIVOS ESPECÍFICOS                                                                                    | INDICADOR                                          |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------|
| Mejorar el estado de conservación, seguridad, mantenimiento de los edificios y la habitabilidad de las viviendas.                                       | - Rehabilitar el 3% anual de las viviendas existentes en edificios construidos entre 1940 y 1980         | - N° viviendas rehabilitadas                       |
| Avanzar hacia la accesibilidad universal en edificios y viviendas.                                                                                      | - Reducir el 5% anual de las viviendas situadas en edificios de 4 plantas o más sin ascensor             | - N° de viviendas mejoradas en accesibilidad       |
| Impulsar la mejora de la eficiencia energética del parque edificatorio existente                                                                        | - Conseguir que el 3% del total de viviendas con calificaciones energéticas E, F o G, mejoren dos letras | - N° de viviendas mejoradas una o 2 letras         |
| Promover las Inspecciones Técnicas de Edificios o los Informes de Evaluación de los Edificios para fomentar la puesta en marcha de medidas preventivas. | - Conseguir que se realicen un 10% anual de las ITEs o IEEs en los edificios de más de 50 años.          | - N° de IEE o ITEs realizados por impulso del Plan |

<sup>33</sup> [https://www.mptfp.gob.es/dam/es/portal/politica\\_territorial/local/coop\\_econom\\_local\\_estado\\_fondos\\_europeos/fondos\\_europeos/Periodo\\_2014-2020/normativa/PO\\_2014ES16RFOP002\\_7\\_0\\_es\\_POPE-Decision.pdf.pdf](https://www.mptfp.gob.es/dam/es/portal/politica_territorial/local/coop_econom_local_estado_fondos_europeos/fondos_europeos/Periodo_2014-2020/normativa/PO_2014ES16RFOP002_7_0_es_POPE-Decision.pdf.pdf)

|                                                    |                                                                                             |                        |
|----------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------|
| Contribuir a la minoración de las emisiones de CO2 | - Reducir el 5% anual las emisiones debidas la edificación residencial obsoleta (1940-1980) | - Tm CO2/año reducidas |
|----------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------|

Establecimiento de objetivos a 2030 y 2050: A partir de los datos del diagnóstico, planificar el ritmo de rehabilitación necesario para alcanzar la descarbonización del parque edificado en 2050, con un hito intermedio en 2030.

■ ESTABLECER LÍNEAS O EJES DE ACTUACIÓN PREFERENTES:

- a) Temáticas/sectoriales: eficiencia energética, accesibilidad, empleo, pobreza energética, etc.
- b) Transversales: cohesión social, mejora convivencia, etc.

A su vez cada Eje de Actuación contendrá diversas Medidas que se describirán, se indicará a que objetivo/s responden. Cada medida podrá desarrollarse por medio de acciones o proyectos concretos, que se explicitarán, se dirá quien o quienes serán los responsables (áreas administrativas, agencias locales, etc.) de su ejecución, se presupuestarán y se preverá su ejecución en el tiempo.

■ SEGMENTAR LA DEMANDA

No todas las necesidades en materia de rehabilitación residencial tienen las mismas características constructivas, sociales, económicas, etc. Y por tanto tampoco deben plantearse soluciones de gestión y económicas iguales. Para ello es importante a partir del diagnóstico segmentar esa demanda en función especialmente de la mayor o menor necesidad de recursos públicos: de gestión y económicos.

En algunos procesos seguidos con éxito en nuestro país como el de Zaragoza (2004-2010) tras el Estudio realizado de 21 Conjuntos Urbanos de Interés<sup>34</sup> (así calificados por el Plan General de Zaragoza por su construcción homogénea y características tipológicas, el uso de materiales como el ladrillo caravista aplantillado, etc. en el periodo 1950-1965 y que albergaban a 8.560 viviendas. Se establecieron hasta tres tipos de gestión que denominaron así:

- a) Gestión pública subvencionada: En donde la entidad pública local adquiría un papel de impulsor muy activa, promoviendo convenios con las CCPP con una gestión proactiva (no esperar a que vinieran ellas), con unos aportes mas altos economicos que en el resto de la ciudad y con un acompañamiento administrativo y social a los propietarios a lo largo de todo el proceso (encargo de proyectos, adjudicación de obras, gestión de prestamos, etc).

<sup>34</sup> Ruiz Palomeque, L.G., Rubio del Val, J. (2006). Nuevas propuestas de rehabilitación urbana en Zaragoza. Estudio de Conjuntos Urbanos de Interés, p.168-169, Zaragoza: Sociedad Municipal de Rehabilitación Urbana de Zaragoza.

Esta modalidad se justificaba, en el caso referenciado de Zaragoza, por las siguientes razones:

- El valor patrimonial arquitectónico de los Conjuntos Urbanos
- La falta de estructura asociativa de la población, su avanzada edad y escasos ingresos
- La dificultad intrínseca de la gestión
- La necesidad de poner en juego para facilitar la gestión propiedades municipales o espacios de titularidad pública

**Gestión pública con subvenciones extraordinarias hasta del 100%.**

En determinadas situaciones de graves dificultades económicas, algunos ayuntamientos han establecido mecanismos extraordinarios de financiación de actuaciones de rehabilitación que “desatascan” actuaciones de rehabilitación en el edificio:

- Subvenciones del 100% retornables, para Fincas de alta complejidad (Aytº de Barcelona)
- Convenios con propietarios de permuta de la vivienda por uso vitalicio y ayudas del 100% para rehabilitación de la vivienda (Aytº de Pamplona)

- b) **Gestión privada con subvenciones:** Esta modalidad es la habitual cuando hay ayudas generalistas para actuaciones de rehabilitación. Las CCPP acuden a la oficina municipal a solicitar las ayudas y la entidad local solo tramita las mismas, siendo la gestión totalmente privada al cargo de sus promotores, por medio de administradores de fincas o figuras similares
- c) **Gestión privada sin subvenciones o con subvenciones limitadas en determinadas circunstancias personales:** La administración local ejerce su control a través de la normativa urbanística. La recepción de ayudas se limita a situaciones de mayor vulnerabilidad económica. (Ver Figura 23)

| SISTEMA DE GESTIÓN            | CATEGORÍA TIPOLOGICA | CONJUNTO                                      | Nº VIVIENDAS                                                                                                |
|-------------------------------|----------------------|-----------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| GESTIÓN PÚBLICA SUBVENCIONADA | A                    | VIVIENDAS ULTRABARATAS                        | FRANCISCO FRANCO UB                                                                                         |
|                               |                      |                                               | 120                                                                                                         |
|                               | B.1                  | VIVIENDAS BARATAS SOCIALES DE DISEÑO REGIONAL | GIRÓN<br>FRAY JULIÁN GARCÉS FASE 1<br>SAN JORGE FASE 1<br>GENERAL URBUTIA<br>ARCOSERPIO DOMENECH<br>CASETAS |
|                               |                      |                                               | 790<br>180<br>248<br>288<br>256<br>96                                                                       |
|                               | B.2                  | VIVIENDAS BARATAS SOCIALES DE DISEÑO NACIONAL | VIZCONDE ESCORJAZA<br>FRANCISCO FRANCO UN<br>FRAY JULIÁN GARCÉS FASE 2                                      |
|                               |                      |                                               | 124<br>358<br>468                                                                                           |
|                               | C                    | VIVIENDAS BARATAS DE INICIATIVA PRIVADA       | SANTA ROSA                                                                                                  |
|                               |                      |                                               | 560                                                                                                         |
|                               |                      | <b>TOTAL VIVIENDAS</b>                        | <b>3.488</b>                                                                                                |

| SISTEMA DE GESTIÓN            | CATEGORÍA TIPOLOGICA | CONJUNTO                                      | Nº VIVIENDAS                                                                                                             |
|-------------------------------|----------------------|-----------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| GESTIÓN PRIVADA SUBVENCIONADA | B.1                  | VIVIENDAS BARATAS SOCIALES DE DISEÑO REGIONAL | CASTA ÁLVAREZ<br>TENIENTE POLANCO<br>ORTIZ DE ZARATE<br>ALFARER ROJAS<br>HOGAR CRISTIANO<br>PTE VIRREY - C/ROSELL FASE 1 |
|                               |                      |                                               | 285<br>162<br>264<br>656<br>190<br>156                                                                                   |
|                               | B.2                  | VIVIENDAS BARATAS SOCIALES DE DISEÑO NACIONAL | PTE VIRREY - C/ROSELL FASE 2<br>AGUSTÍN GARCÍA<br>SAN JORGE FASE 2<br>PTE VIRREY - TEJAR                                 |
|                               |                      |                                               | 120<br>95<br>210<br>49                                                                                                   |
|                               | C                    | VIVIENDAS BARATAS DE INICIATIVA PRIVADA       | ALOY SALA                                                                                                                |
|                               |                      |                                               | 686                                                                                                                      |
|                               |                      | <b>TOTAL VIVIENDAS</b>                        | <b>2.873</b>                                                                                                             |

| SISTEMA DE GESTIÓN               | CATEGORÍA TIPOLOGICA | CONJUNTO                | Nº VIVIENDAS                            |
|----------------------------------|----------------------|-------------------------|-----------------------------------------|
| GESTIÓN PRIVADA NO SUBVENCIONADA | D                    | VIVIENDAS DE TIPO MEDIO | TORRERO 1ª FASE<br>BALSAS DE EBRO VIEJO |
|                                  |                      |                         | 582<br>1260                             |
|                                  | C                    | VIVIENDAS UNIFAMILIARES | VENECIA<br>PARCELACIÓN DAMIAN           |
|                                  |                      |                         | 124<br>233                              |
|                                  |                      | <b>TOTAL VIVIENDAS</b>  | <b>2.199</b>                            |

Figura 23 Cuadro con la asignación del modelo de gestión a los diferentes conjuntos  
Fuente: Sociedad Municipal de Rehabilitación Urbana de Zaragoza (2006)

- DEFINIR CRITERIOS DE PRIORIZACIÓN

En función de los indicadores de diagnóstico medidos con sus “pesos”, como veíamos en el apartado 5.1.3, se **establecen prioridades de las áreas** que tengan mayor o menor grado de vulnerabilidad (residencial, socioeconómica) acumuladas. O también en líneas de acción temáticas que afecten a varias zonas del municipio (por ejemplo, falta de accesibilidad generalizada, ausencia de aislamiento térmico, deficiencias generalizadas de conservación, etc)

### 5.2.2 ¿DÓNDE?: Delimitación y priorización de áreas de intervención

A partir del diagnóstico:

- DELIMITAR ÁREAS HOMOGÉNEAS DE ACTUACIÓN:

Las delimitaciones de ámbitos de actuación pueden estar justificadas fundamentalmente por dos razones:

- a) Por la necesidad de eliminar barreras legales para las actuaciones previstas (sean de gestión, sean de carácter normativo), que exigirán instrumentos de planeamiento específico (Planes Especiales de Reforma Interior o similares, delimitaciones de ámbitos al amparo del TRLSRU<sup>35</sup>). En todos los casos deberá tenerse en cuenta la obligatoriedad de justificar la viabilidad y sostenibilidad económica de la actuación.<sup>36</sup>

Las actuaciones, que, en ejecución de las previsiones del instrumento de ordenación, debe llevar a cabo el propietario por el deber de conservación de las edificaciones<sup>37</sup> son amplias.

Por lo que, es fundamental tener en cuenta que la propuesta no supere su límite<sup>38</sup>, cuya

---

<sup>35</sup> Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana.

<sup>36</sup> Art. 22, 5 del TRLSRU

<sup>37</sup> Art. 17.3 TRLSRU: En particular, cuando se trate de edificaciones, el deber legal de conservación comprende:

- a) garantizar las condiciones de seguridad, salubridad, accesibilidad universal y ornato legalmente exigibles y 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,
- b) la adaptación y actualización de sus instalaciones a las normas legales que para la edificación existente sean explícitamente exigibles en cada momento.
- c) la realización de obras adicionales por motivos turísticos o culturales, o para la mejora de la calidad y sostenibilidad del medio urbano, hasta donde alcance el deber legal de conservación. Estas obras, que deberán ser ordenadas por la Administración, podrán consistir en la adecuación parcial o completa a todas, o a algunas de las exigencias básicas establecidas en el Código Técnico de la Edificación, debiendo fijar el acuerdo administrativo correspondiente, de manera motivada, el nivel de calidad que deba ser alcanzado para cada una de ellas”.

<sup>38</sup> Art. 17.4 TRLSRU: “El deber legal de conservación, 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

cuantía se ha visto elevada significativamente (ver comentarios de J.I.TEJERINA y A.CEREZO a propósito de la Sentencia del TSJ del País Vasco 3160/2013 que anula el PGOU de Donostia en Txomin Enea por la necesidad de que el planeamiento deba ser igualitario, y la posterior Sentencia del Tribunal Supremo 2783/2015, que la anula)<sup>39</sup>

- b) Para concentrar los siempre escasos recursos económicos y de gestión (acompañamiento social y administrativo a los propietarios y usuarios de la zona) que exigirán instrumentos de fomento e incentivos (Áreas de Rehabilitación y Regeneración Urbana-ARRUs- o con denominaciones similares).

No confundir estos dos tipos de delimitación de ámbitos pues tiene finalidades muy diferentes por más que puedan ser concurrentes en muchos casos.

- c) De rehabilitación<sup>40</sup>: continuas o discontinuas

Si los problemas están exclusivamente vinculados al deterioro residencial y no hay degradación o carencias en el espacio público. Estas delimitaciones pueden corresponder con áreas homogéneas y continuas. Pero también puede corresponder a tipologías de edificación (plurifamiliares aislados o en manzana cerrada) de una determinada época de construcción (1940-1980) que pueden estar localizados por todo el tejido urbano de manera discontinua (ver Figura 23).

- a) De regeneración urbana (espacio público, equipamientos, actividad terciaria, etc.).

Cuando las carencias, además de afectar a la edificación residencial también afectan a la calidad del espacio público (deterioro u obsolescencia de infraestructuras, ausencia de zonas libres, etc.) o a la inexistencia de equipamientos básicos accesibles: salud, educación, cultura deportivos, etc.

- b) De renovación urbana (predominio de la sustitución o nueva construcción).

Cuando predomine la existencia de solares vacíos, edificación ruinoso cuya rehabilitación no resulte viable técnica o económicamente

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. Cuando se supere dicho límite, las obras que lo rebasen para obtener mejoras de interés general correrán a cargo de los fondos de la Administración que haya impuesto su realización”.

<sup>39</sup> <http://orbenismo.es/la-sentencia-de-txomin-enea-y-el-aprovechamiento-medio/>

<sup>40</sup> Para este y los siguientes tipos de intervención indicadas ver en Anexo el glosario de términos relativos a las intervenciones sobre la ciudad construida.

- c) O mixtas: que incluyan varias de estas o todas ellas como son las Áreas de Rehabilitación y Regeneración Urbana (ARRUs)<sup>41</sup> establecidas en los Panes Estatales de Vivienda y Rehabilitación recientes, delimitadas a propuesta de los Ayuntamientos por las CCAA.

El Ayuntamiento de Palencia ha desarrollado una estrategia formalizada mediante un **Plan Especial de Reforma Interior para la planificación de actuaciones de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbana**<sup>42</sup>, que tiene por finalidad identificar los barrios o conjuntos urbanos con características semejantes que presentan un déficit en cuanto a los estándares de habitabilidad, y plantear las actuaciones necesarias para su revitalización, aplicando simultáneamente medidas para evitar su gentrificación. Una vez delimitadas las áreas, el objetivo es solicitar a la Junta de Castilla y León su declaración como Áreas de Regeneración Urbana (ARRUs), con el fin de poder optar a financiación del Plan Estatal. (ver Figura 24)



**Figura 24 ámbitos discontinuos de estudio de la Estrategia de Rehabilitación y Regeneración Urbana de Palencia**

Fuente: Andres Mateo, C y Masia GonzalezLI (2018)

<sup>41</sup> Existen o han existido aproximadamente 270 ARUs que han afectado a unas 40.000 viviendas vinculadas a los últimos Planes Estatales y Autonómicos de Vivienda (excepto Navarra y País Vasco con planes propios) para cuya delimitación se exigen unas determinadas condiciones de vulnerabilidad residencial para que a propuesta de los Ayuntamientos sean así declaradas por las CCAA

<sup>42</sup> Se redactó un Avance, pero se desconoce el estado actual de la tramitación del documento

### 5.2.3 ¿CÓMO y QUIEN?: Gobernanza (definición del modelo de gestión y financiación)

#### ■ INSTRUMENTOS DE GOBERNANZA

- Establecer un mapa de agentes e identificación de estructuras y procesos existentes (y antecedentes)
- Que órganos políticos van a responsabilizarse del seguimiento e impulso
- Para establecer que áreas administrativas intervienen, y de qué manera. Si se establecen nuevos órganos de gestión: centralizados, territorializados, sectoriales etc.
- Si se ponen en marcha mesas de participación con agentes externos y profesionales del sector podrán interactuar con el resto de los instrumentos de gobernanza previstos.

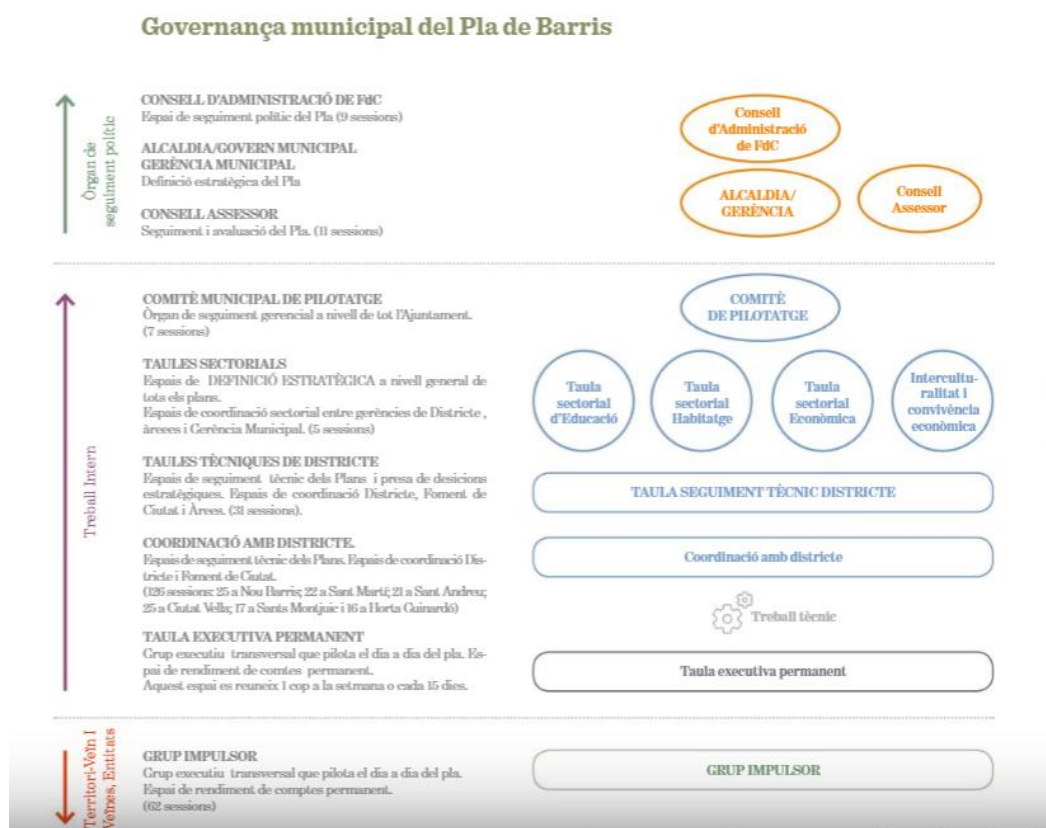


Figura 25 Esquema de Gobernanza del Plan de Barrios de Barcelona

Fuente: "El Pla de barris de Barcelona 2016-2020. Memòria de seguiment." Ajuntament de Barcelona.2017

#### ■ INSTRUMENTOS DE GESTION

- Si se proyecta, por ejemplo, crear Oficinas de Gestión territoriales o Temáticas/Sectoriales (rehabilitación, reactivación económica, por ejemplo), con medios propios o externalizadas y temporales.

También puede diseñarse una Oficina Técnica de Rehabilitación y Regeneración Urbana con la misión de promover la Estrategia, su implementación y seguimiento, así como impulsar algunos ejes de actuación y proyectos o acciones concretas, como es el caso de la propuesta del Plan Director de Rehabilitación y Regeneración de Albacete (ver Figura 26).

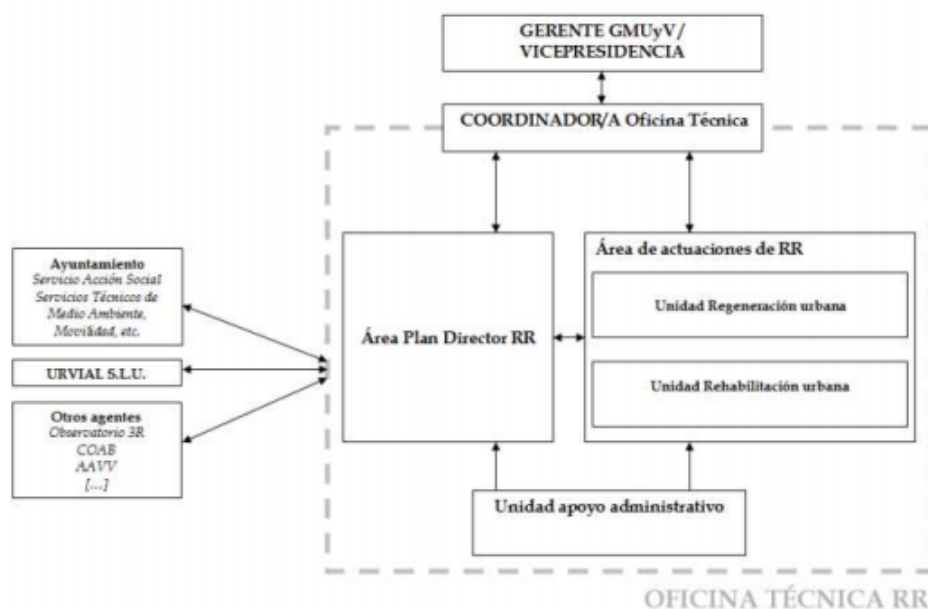


Figura 26 Esquema de posible Oficina Técnica de Rehabilitación y Regeneración en Albacete

Fuente: Gerencia Municipal de Urbanismo de Albacete

## ■ INSTRUMENTOS FINANCIEROS

Que recursos económicos, personales, materiales, van a hacer falta. De donde van a provenir: recursos propios municipales; ayudas europeas, autonómicas; financiación privada, prestamos, contribuciones especiales, etc.

Los diversos ejes de actuación, medidas y proyectos deben presupuestarse en la medida de lo posible y prever el origen de los recursos económicos necesarios de las diversas fuentes posibles, así como su temporalización en las diversas etapas previstas para el desarrollo de la Estrategia (ver Figura 27).

La Estrategia estudiará todas las fuentes de financiación posibles (públicas, privadas y mixtas), como, por ejemplo, los Programas de financiación y ayudas públicas para llevar a cabo la rehabilitación con criterios de eficiencia energética.

- Programas de la Unión Europea en apoyo de la mejora de la eficiencia energética y la rehabilitación edificatoria: Financiación indirecta a través de la política de cohesión comunitaria (Fondos FEDER), Financiación comunitaria de acceso directo para los Municipios (EEEE, Programa Horizon, etc), otros instrumentos de apoyo y asistencia técnica a disposición de los Entes Locales (Pacto de Alcaldes, European Local ENergy Assistance)
- Subvenciones y financiación otorgadas por la Administración General del Estado (Plan estatal de vivienda, Programa de ayudas para la Rehabilitación Energética de edificios existentes del sector residencial del IDAE (PREE)), Líneas promovidas por el instituto de crédito oficial (ICO) u otras.
- Subvenciones y financiación otorgadas por las administraciones de las Comunidades Autónomas (Plan Autonómico de Vivienda y Rehabilitación)

#### MEDIDAS PLAN DIRECTOR REHABILITACIÓN Y REGENERACIÓN URBANA

| Medida                                                                                                                          | Actuaciones que comprende                                                                                                                                                                                    | Medios para la ejecución                           | Repercusión económica                                                   | Plazo estimado ejecución     |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------|------------------------------|
| <b>1 Oficina Técnica de Rehabilitación y Regeneración urbana.</b>                                                               | Constitución Oficina.<br>Adaptación de la normativa municipal a criterios del TRLS y RU15.<br>Reactivación convenio ITEs con el COACM y COAAT.<br>Modernización bases de datos como apoyo a la regeneración. | GMUyV<br>GMUyV - Ayto<br>GMUyV - COAB<br>GMUyV     | 12.000 €/año<br>Fondos EDUSI<br>A determinar (convenio)<br>Fondos EDUSI | 2018<br>2018<br>2018<br>2019 |
| <b>2 Modificación de planeamiento en la zona de Santa Teresa, calle Burgos y Hnos. Falcó.</b>                                   |                                                                                                                                                                                                              |                                                    |                                                                         |                              |
| <b>3 Área de Regeneración y Renovación Urbana (ARRU) en Santa Teresa – Hermanos Falcó – Calle Burgos – “Viviendas de RENFE”</b> | Reurbanización de espacios públicos.<br>Rehabilitación integral de edificios.                                                                                                                                | URVIAL (gestión ayudas)<br>URVIAL (gestión ayudas) | A determinar en memoria ARRU<br>A determinar en memoria ARRU            | 2018-2021<br>2018-2021       |
| <b>4 Mejora urbanística de la Zona de Ensanche Fátima-Franciscanos.</b>                                                         | Estudio previo dotaciones.<br>Redacción instrumento planeamiento.                                                                                                                                            | GMUyV<br>GMUyV                                     | Fondos EDUSI<br>Personal propio                                         | 2019<br>2019-2020            |
| <b>5 Programación de la reforma interior de la Zona “La Milagrosa”.</b>                                                         | Redacción PERI.<br>Redacción Proyecto urbanización/reparcelación.<br>Ejecución PAU (gestión directa s/convenio JCCM-Ayto.).                                                                                  | GMUyV<br>GMUyV<br>A determinar                     | Personal propio/encomienda<br>URVIAL<br>Personal propio<br>A determinar | 2019<br>2020<br>2020-2022    |
| <b>6 Reforma interior de ámbito de suelo no consolidado en La Estrella.</b>                                                     | Delimitación y remisión a Reforma Interior en La Estrella.<br>Fijación condiciones para programación.                                                                                                        | GMUyV<br>GMUyV                                     | Personal propio/encomienda<br>URVIAL<br>Personal propio                 | 2019<br>2020                 |

Figura 27. Medidas del Plan Director de Rehabilitación y Regeneración Urbana de Albacete  
Fuente: Bernabé Gascón, J.C., García Morrás, N. (2018).

- Otras medidas de financiación novedosas: como las iniciativas que han surgido recientemente para complementar la clásica financiación de la rehabilitación mediante subvenciones a fondo perdido con otros mecanismos innovadores como los Fondos de Garantías (Extremadura, País Vasco) o las líneas de préstamos del Institut Català de Finances (ICF) y l'Agència de l'Habitatge de Catalunya (AHC) o los Préstamos subvencionados para rehabilitación del Instituto Galego da Vivenda e Solo (ver en la ERESEE 2020, paginas 122 a 125)

## ▪ INSTRUMENTOS NORMATIVOS

Se describirán y se expondrá si se van a modificar o implantar nuevas normativas locales:

### a) Normativas urbanísticas:

- Nuevas Ordenanzas de Edificación o modificación de las existentes para facilitar actuaciones de rehabilitación (cierres de galerías, posibilitar aislamientos exteriores)
- Modificaciones puntuales del Plan General (ocupación de suelo público para ascensores, etc.)<sup>43</sup>
- Delimitación de ámbitos de áreas de intervención por razones de falta generalizada de accesibilidad o de eficiencia energética, al amparo de la Legislación Estatal (Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana.) o Leyes Autonómicas 3R<sup>44</sup>, que como la de Cataluña permiten la delimitación de ámbitos de ese tipo y que Ayuntamientos como el de Santa Coloma de Gramanet (Barcelona) han utilizado de manera ejemplar para promover la rehabilitación de un sector deprimido utilizando el sistema de cooperación para la gestión pública del proceso y la financiación adelantada por el Ayuntamiento pero recuperada por medio de convenios con los propietarios. Así se ha recogido como una novedad replicable en la ERESEE 2020 (págs. 121 y 122)

---

<sup>43</sup> Es aconsejable proceder a la Modificación del Planeamiento General y Ordenanzas Municipales para adaptarse al artículo 24.4. y 24.5 del Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana 7/2015 (TRLRUR) que establece lo siguiente:

*"4. Será posible ocupar las superficies de espacios libres o de dominio público que resulten indispensables para la instalación de ascensores u otros elementos que garanticen la accesibilidad universal, así como las superficies comunes de uso privativo, tales como vestíbulos, descansillos, sobrecubiertas, voladizos y soportales, tanto si se ubican en el suelo, como en el subsuelo o en el vuelo, cuando no resulte viable, técnica o económicamente, ninguna otra solución y siempre que quede asegurada la funcionalidad de los espacios libres, dotaciones y demás elementos del dominio público.*

*Los instrumentos de ordenación urbanística garantizarán la aplicación de la regla básica establecida en el párrafo anterior, 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.*

<sup>44</sup> En Cataluña, el Decreto Ley 5/2019, de 5 de marzo, de medidas urgentes para mejorar el acceso a la vivienda ha introducido una nueva Disposición Adicional Quinta, al Texto Refundido de la Ley de Urbanismo (Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto) según la cual "la delimitación del ámbito de actuación se puede efectuar mediante el planeamiento urbanístico, la declaración de áreas de conservación y rehabilitación a que hace referencia el artículo 36 de la Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda, o por el procedimiento de tramitación de los instrumentos de gestión urbanística a que hace referencia el artículo 119"



La actuación ha consistido en la rehabilitación de un área que comprende 32 edificios (26 plurifamiliares y 6 unifamiliares) que, a su vez, albergan a 360 viviendas y 26 locales. La época de construcción de las edificaciones se corresponde mayoritariamente con los años 1968-1974. Además, este ámbito coincide con una de las zonas con población más vulnerable y tipologías edificatorias de baja calidad del Área Metropolitana de Barcelona. Ante esta situación, el Ayuntamiento de Santa Coloma decidió liderar el proceso de rehabilitación, delimitando varios sectores y declarando un Área de Conservación y Rehabilitación, siendo el ayuntamiento la Administración Actuante, lo que determina la obligación de los propietarios de asumir el coste de las operaciones de

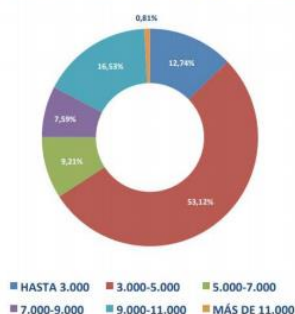
rehabilitación derivadas de las deficiencias de los edificios.

Figura 28 Ejemplo de la actuación Santa Coloma de Gramenet recogido en la ERESEE 2020

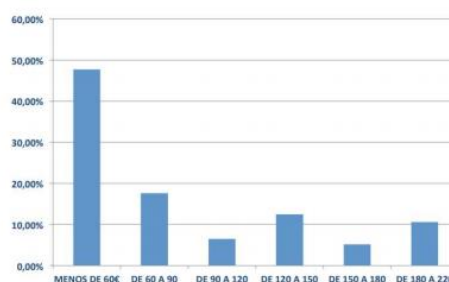
Fuente: MITMA. (2020).

Dado que el nivel de renta de la población residente era bajo, la financiación y los sistemas de pago se dividieron en tres modalidades adaptadas a los diferentes perfiles económicos de los propietarios. La primera modalidad de pago correspondió al abono 50-50 (50% del valor al inicio de las obras y 50% al finalizar la obra del edificio), aplicada a personas jurídicas o aquellos residentes con cierta capacidad económica para hacer estos desembolsos y que no se quisieron adherir a las otras fórmulas. La segunda modalidad de pago se efectuaba en 60 mensualidades sin intereses, mediante domiciliación de las cuotas, diferidas en cinco años. Y por último la tercera modalidad implicaba el adelanto del pago por parte del Ayuntamiento, quedando anotada esta carga como inscripción en el Registro de la Propiedad—a abonar cuando el inmueble se transmita en un futuro, por venta o herencia-, aplicable para aquellos propietarios residentes con ingresos anuales inferiores a 20.000€.

Coste de la rehabilitación, descontando subvención, por entidad (en €)



Importe de las cuotas a 60 mensualidades



Adscripción a la modalidad de pago, según perfil

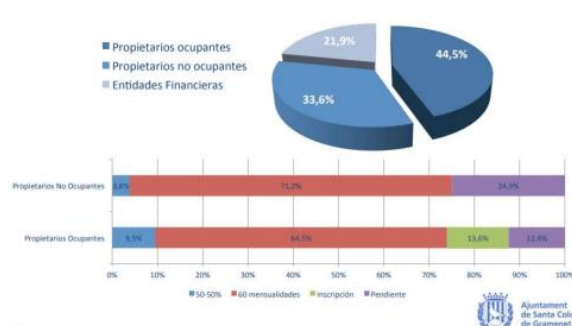


Figura 29 Ejemplo de la actuación en Santa Coloma de Gramenet recogido en la ERESEE 2020

Fuente: MITMA. (2020).

b) Normativas de incentivos o fomento de alguna/s actuación/es

Pueden proponerse Ordenanzas (de carácter más estable) o hacer Convocatorias anuales (más inestable) con criterios para la obtención de ayudas dirigidas al fomento o incentivo de las actuaciones que se quieran promover: rehabilitación de edificios, reactivación económica (nuevas actividades en plantas bajas, por ejemplo).

También se pueden prever reducciones en tasas o impuestos locales (ICIO, IBI, etc)<sup>45</sup>, para favorecer actividades o tipos de actuación en áreas concretas o para situaciones determinadas, como se ha hecho en Guadalajara<sup>46</sup>.

Además de lo anterior se pueden apoyar los procesos generalmente complejos de las rehabilitaciones por medio de equipos de apoyo y acompañamiento social y administrativo, bien de carácter estable (lo más aconsejable) o de carácter temporal situándolos lo más próximo posible a los lugares de las actuaciones. Sin estos equipos mixtos (trabajadores/as o mediadores/as sociales y técnicos de construcción) es muy difícil obtener resultados apreciables y así lo recoge como Buena Práctica la ERESEE 2020 al reconocer el Programa Municipal de Rehabilitación en Zaragoza (ERESEE 202, páginas 120 y 121) resaltando el “modelo” seguido y denominado como de acompañamiento social y administrativo en apoyo a las Comunidades de Propietarios.

<sup>45</sup> El artículo 74.5 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (TRLRHL) permite que las Ordenanzas fiscales reguladoras del impuesto puedan contemplar una bonificación de hasta el 50 por 100 de la cuota íntegra del impuesto para bienes inmuebles en los que se hayan instalado sistemas para el aprovechamiento térmico o eléctrico de la energía proveniente del sol, con la única limitación de que su aplicación se condicione a que las instalaciones para la producción de calor incluyan colectores que dispongan de la correspondiente homologación por la Administración competente.

Un ejemplo de la incorporación de bonificaciones en la cuota del IBI con ocasión de la ejecución de medidas de eficiencia energética se aplica por el Ayuntamiento de Barcelona, cuya Ordenanza fiscal reguladora del Impuesto de Bienes Inmuebles, contempla una bonificación del 50% de aquellos inmuebles en los que se hubieran instalado sistemas para el aprovechamiento térmico o eléctrico procedente de energía solar durante los tres periodos impositivos siguientes a la instalación.

<sup>46</sup> Ordenanza fiscal reguladora del impuesto sobre bienes inmuebles del Ayuntamiento de Guadalajara. (art. 12.4): “4. Tendrán derecho a una bonificación del 30% en la cuota íntegra del impuesto aquellos sujetos pasivos que instalen en sus viviendas sistemas para el aprovechamiento térmico o eléctrico de la energía proveniente del sol, durante los cinco periodos impositivos siguientes al de finalización de su instalación. La aplicación de esta bonificación estará condicionada a que las instalaciones para la producción del calor incluyan colectores que dispongan de la correspondiente homologación por la Administración competente. [...] No se concederá la anterior bonificación cuando la instalación de estos sistemas de aprovechamiento de la energía solar sea obligatoria a tenor de la normativa específica en la materia”

- OTROS INSTRUMENTOS O INICIATIVAS: proyectos piloto, proyectos catalizadores

En determinadas circunstancias, puede ser aconsejable la elaboración de **proyectos piloto**, es decir proyectos ejemplarizantes que pueden inspirar y convencer a otros de hacer lo mismo de los que hay algunos ejemplos muy divulgados como los primeros proyectos pioneros ejecutados en Zaragoza y promovidos por las Comunidades de Propietarios con el apoyo de la Sociedad Municipal Zaragoza Vivienda y que durante un tiempo eran una de las pocas imágenes que se incorporaban en las presentaciones del Ministerio de Vivienda, Fomento (actual MITMA) divulgando los primeros Planes Estatales en los que se intentaba impulsar la rehabilitación (ver Figuras 30 y 31)

Grupo A. Rojas Barrio de Delicias en Zaragoza (año de construcción 1960)



Imágenes del estado anterior y posterior a la rehabilitación  
(Arquitectos: Ana Morón ACXT IDOM; Constructora: Qrea Construcciones)

Figura 30 Imágenes de uno de los primeros proyectos piloto realizados en Zaragoza en 2009-2010

Fuente: Sociedad Municipal Zaragoza Vivienda

Grupo Girón Barrio de Las Fuentes en Zaragoza (año de construcción 1957)



Imágenes del estado anterior y posterior a la rehabilitación  
(Arquitectos: Gerardo Molpeceres, MAR arquitectos; Constructora: Construcciones Moampe)

Figura 31 Imágenes de uno de los primeros proyectos piloto realizados en Zaragoza en 2009-2010

Fuente: Sociedad Municipal Zaragoza Vivienda

Y **proyectos catalizadores** que, elaborados en colaboración con agentes clave e integrados dentro del marco estratégico general, sirven para lanzar el proceso de implementación, a través de intervenciones efectivas de bajo coste, evaluar los resultados y garantizar la efectividad de los proyectos que requieren de mayores inversiones.

La denominación que hace de este tipo de proyectos (Paisaje Transversal, 2019) como “proyectos catalizadores y proyectos ‘mientras tanto’”, es muy expresiva de lo queremos decir:

“Partiendo de los principios del urbanismo táctico, pero tratando de integrarlos en un marco estratégico más amplio, surge la idea de los proyectos catalizadores. Este concepto constituye un complemento, más a corto plazo, de los dilatados tiempos que implica la planificación estratégica.

En las transformaciones urbanas el tiempo desempeña un papel central. Una buena planificación estratégica se mueve en plazos que abarcan a menudo varias legislaturas y algunas de las operaciones que se definen pueden no ocurrir hasta dentro de varios años, ya sea por su dificultad o por las elevadas inversiones que precisan. Ante esta situación se generan a menudo dos problemas. Por un lado, la parálisis para la puesta en marcha de las estrategias, ya que las inercias de la Administración pública dificultan a menudo el paso de la planificación a la implementación concreta de las acciones. Por otro, la gestión de qué ocurre mientras tanto; muchas veces los problemas siguen presentes y los procesos de transformación pueden generar incluso, durante un periodo de tiempo, nuevos impactos negativos: espacios abandonados, solares en desuso, infraestructuras obsoletas, etc.

Estas situaciones requieren de respuestas a través de nuevas herramientas, como son los proyectos catalizadores y los proyectos del “mientras tanto” o las “microintervenciones”, a través de los cuales se introduce una perspectiva de cambio gradual, que permite alcanzar objetivos a corto plazo y, sobre todo, poner en marcha las estrategias de actuación, con el fin de evitar que estas queden en el papel por las dificultades explicadas antes.

Se trata, por lo general, de proyectos que no requieren grandes inversiones, pero que por su impacto inmediato permiten empezar a visibilizar los cambios, manteniendo así a los actores urbanos implicados en el proceso de planificación estratégica y resolviendo, aun de manera en ocasiones parcial, los problemas existentes. Tienen además la ventaja de ser intervenciones reversibles, de modo que, si no funcionan o no son viables, se puede volver a la situación anterior.

La ocupación temporal de locales comerciales vacíos, la reconversión de solares en espacios públicos, las operaciones de urbanismo táctico para la pacificación de una calle; todas ellas constituyen ejemplos de posibles proyectos planteados desde esta perspectiva, atendiendo a los objetivos estratégicos del proyecto, pero sin perder de vista el corto plazo”.



Figura 32 Imagen del programa “Vitaminas para los barrios” realizada en una zona pacificada al tráfico del Ensanche de Barcelona  
Fuente: <https://www.rtve.es/alacarta/videos/escala-humana/vitaminas-para-barrios/5704684/>

Un buen ejemplo de lo que decimos es el multipremiado proyecto “estonoesunsolar” que en el segundo semestre de 2009 convirtió 14 solares en desuso en espacios para funciones diversas (huertos urbanos, espacios para deportes de niños, de personas mayores) en el Centro Histórico de Zaragoza. Este Programa, promovido por la Sociedad Municipal Zaragoza Vivienda y dirigido por la arquitecta Patrizia di Monte, dio trabajo a 41 personas desempleadas (1 arquitecta, 2 aparejadores, 8 oficiales y 30 peones) en plena crisis del sector y se realizó con un millón de euros. Tuvo tanto éxito que se replicó en todos los Distritos de la ciudad al año siguiente, ocupando otros 13 terrenos en desuso.

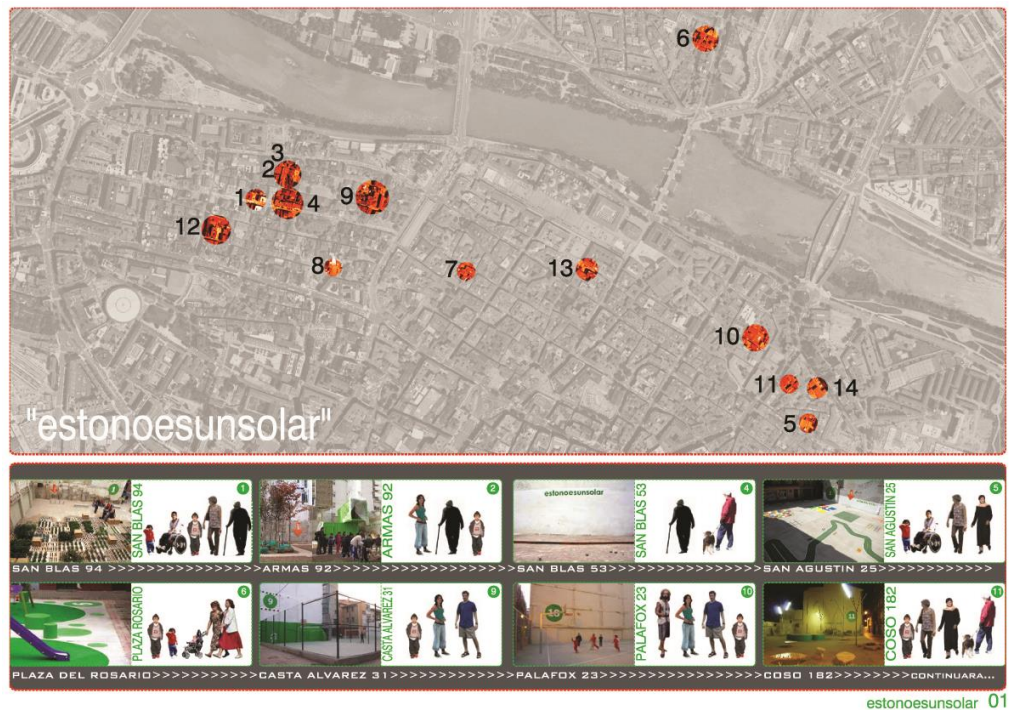


Figura 33 Emplazamiento de los 14 solares por el Centro Histórico e imágenes de uno de ellos ya transformado

Fuente: <https://www.rtve.es/alacarta/videos/escala-humana/vitaminas-para-barrios/5704684/>

#### 5.2.4 ¿CUÁNDO?: Planificación temporal de las actuaciones

En función de las necesidades, carencias, nivel de deterioro, etc., de los posibles recursos a aplicar y de la oportunidad (convocatorias de ayudas estatales, autonómicas o europeas) se establecerá un cronograma lo más detallado posible de las medidas y acciones o proyectos concretos para alcanzar la consecución de los objetivos generales y específicos: sociales, económicos, medioambientales, técnicos, etc.

Todos los objetivos (los generales y específicos del municipio o de áreas concretas) se fijarán por etapas del tipo: corto, medio, largo plazo, o por años: 3-5-8, teniendo en cuenta objetivos estatales o autonómicos relacionados (2030-2050, etc.)

Forma parte sustancial del diseño de la Estrategia un **Plan de Implementación** (ver apartados 4.5.3 y 5.3), con todas las determinaciones necesarias (ver ejemplos en las Figuras 27 y 34) para la ejecución de esta, destacando las siguientes:

- 1) Establecimiento del modelo de gobernanza
- 2) Identificación de las líneas o ejes de acción, medidas, acciones
- 3) Modelo de financiación
- 4) Modelo de difusión, colaboración, participación
- 5) Plan de acción detallado en el tiempo
- 6) Modelo de revisión y seguimiento periódico de la Estrategia

| Propostes                                                                                                                | Accions                                 | Pressupost |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------|------------|
| 4.112.000 €                                                                                                              |                                         |            |
| 01 Disseny i implementació d'accions concretes per millorar la qualitat de vida de la gent gran                          | 1.1   1.2   1.3   1.4   1.5   1.6   1.7 |            |
| 02 Promoció de l'oci saludable, especialment entre les persones joves                                                    | 2.1   2.2                               |            |
| 03 Impuls de programes de recuperació i difusió de la cultura i de la memòria històrica                                  | 3.1   3.2                               |            |
| 04 Nou local d'entitats per enfortir i promoure el teixit associatiu a través de projectes comunitaris                   | 4.1   4.2   4.3                         |            |
| 05 Promoció de la rehabilitació i la millora de l'accessibilitat als habitatges                                          | 5.1                                     |            |
| 2.000.000 €                                                                                                              |                                         |            |
| 06 Generació d'accions i/o de programes complementaris que millorin les tasques socioeducatives que ja realitza l'escola | 6.1   6.2   6.3   6.4   6.5   6.6       |            |
| 07 Suport als projectes existents de lleure                                                                              | 7.1   7.2                               |            |
| 08 Millora dels equipaments per a la infància                                                                            | 8.1                                     |            |

**Figura 34** Ficha resumen de propuestas, acciones, presupuestos

Fuente: "El Pla de barris de Barcelona 2016-2020. Memòria de seguiment." Ajuntament de Barcelona.2017

#### 5.2.5 ¿COMO SE VA A REALIZAR EL SEGUIMIENTO DE LA ESTRATEGIA?

- Deberá incluirse como parte del diseño un **Plan de Evaluación y Seguimiento** (ver apartados 4.5.4 y 5.4) que establezca indicadores perfectamente definidos y sus unidades de medida sobre:
  - Cumplimiento parcial y total de objetivos generales y específicos
  - Seguimiento de los hitos establecidos: temporales o temáticos
- Se establecerán los órganos internos o externos (auditorías) encargados de preparar y revisar el **seguimiento** de la implementación de la Estrategia y **la evaluación** sobre los cumplimientos o retrasos.

#### 5.2.6 Difusión, colaboración, participación

De igual modo que en la etapa precedente, en la fase de diseño es muy importante, a partir del mapa de agentes que van a intervenir como indicábamos en 5.2.3, conocer y saber articular la información procedente de la opinión ciudadana e **intentar** organizar un proceso de co-creación con el resto de los agentes para conseguir el mayor consenso y participación en las líneas de actuación propuestas de manera conjunta por los vecinos y los técnicos. No es bueno ir a estas reuniones o talleres con propuestas muy elaboradas y “terminadas”.

Para ello, nuevamente tendrán un papel esencial las Entidades del área, así como la oficina/s de barrio (en el caso de no existir, organismo municipal competente).

Propuesta/ejemplo de proceso de difusión, colaboración, participación:

##### ▪ DIFUSIÓN

Como primer paso, se tendrán que elaborar materiales gráficos para presentar, de manera clara, los objetivos y líneas de actuación de la Estrategia.

A continuación, se realizará un segundo taller/mesa redonda para compartir esta nueva información. En esta fase intervendrían las Entidades Públicas correspondientes (oficina/s de barrio en el caso de existir), las Entidades del área (asociaciones de vecinos, de barrio, etc) y grupos de interés. De nuevo, es interesante plantear un taller abierto para todos.

##### ▪ COLABORACIÓN

Posteriormente, se trasladará toda la información a los residentes. Para la difusión, se proponen actividades como talleres, presentaciones públicas, llamadas telefónicas, puerta a puerta, carteles informativos, redes sociales, etc.

A continuación, nuevamente se establecería un periodo de contraste de opiniones y de canalización de sugerencias en un proceso, como decíamos, de co-creación de prioridades, líneas de acción, etc., con medios análogos a los de la fase previa.

#### ▪ PARTICIPACIÓN

Identificación de los órganos internos y externos que se van a encargar de pilotar y supervisar la puesta en marcha y el desarrollo de la estrategia local, así como los liderazgos de los equipos ejecutivos.

Las fases de diagnóstico-diseño-implementación-evaluación de una Estrategia local de rehabilitación urbana constituyen un proceso largo que precisa de una metodología, de un plan y la creación de grupos de trabajo locales que hagan seguimiento al plan. El grupo de trabajo debe integrar y hacer colaborar a diferentes áreas o departamentos de la Administración local: Urbanismo, Infraestructuras, Movilidad, Promoción Económica, Medio ambiente, Asuntos Sociales, Participación ciudadana, Comunicación, etc. (**integración horizontal**)

También deberá establecerse claramente el modo de relacionarse con las otras administraciones. Europeas, estatales, autonómicas (**integración vertical**)

El principio de integración vertical pone el foco en una coproducción de políticas y medidas no solo junto con agentes locales (habitantes, asociaciones, socios del sector público y privado) sino también con las autoridades competentes de nivel superior, regionales y/o nacionales (ver Figura 35)

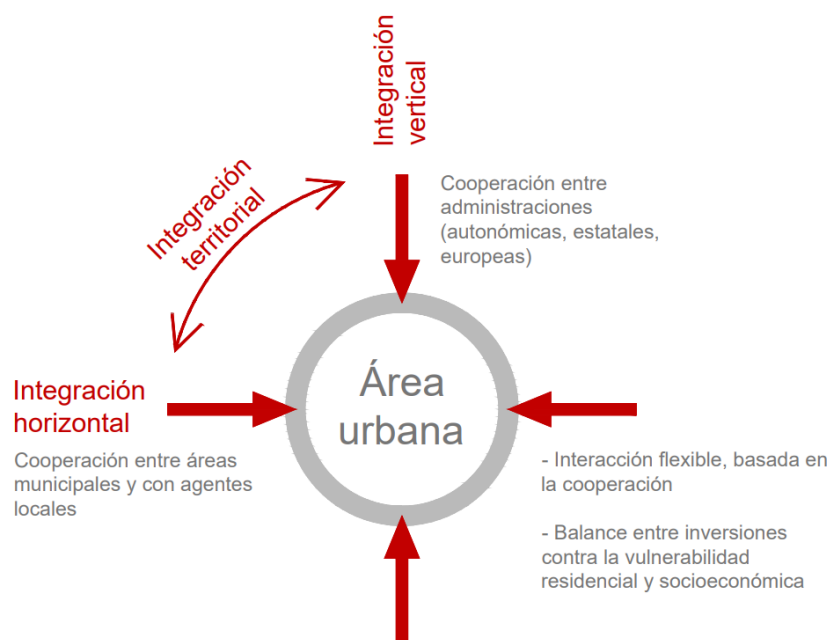


Figura 35 Esquema de funcionamiento en proyectos de regeneración urbana  
Fuente: Elaboración propia a partir de esquema Urbact

### 5.3 Validación política y/o administrativa del Plan o Estrategia

Una vez elaborada la Estrategia con el mayor consenso posible, para ello es muy aconsejable haber mantenido reuniones con los diferentes grupos políticos a lo largo de las fases precedentes y haber intentado alcanzar el mayor acuerdo en las principales conclusiones del diagnóstico y en los objetivos generales, y en la medida de lo posible en los más concretos y específicos. Finalmente debe validarse el documento mediante la aprobación en el máximo órgano municipal: el Pleno. En su defecto, al menos por alguna de las Comisiones Municipales existentes o por alguna creada ad hoc con participación de Gestores políticos de diferentes áreas municipales (Urbanismo, Acción Social, Vivienda, Medio Ambiente, etc.).

La ausencia de una validación política o al menos administrativa al máximo nivel posible hará muy inviable el siguiente paso de la puesta en marcha e implementación de la Estrategia en el tiempo. Al no estar aun regulados este tipo de documentos, a diferencia de los de Planeamiento Urbanístico (Planes Generales, Normas Subsidiarias, Planes Parciales, etc.) recogidos en la legislación sectorial correspondiente o los mas recientes Planes de Movilidad Urbana Sostenible (PMUS) en desarrollo de una Estrategia estatal sobre el tema, al menos es aconsejable que obtengan algún tipo de reconocimiento político.

### 5.4 Implementación de la Estrategia

A partir del diagnóstico efectuado, de las conclusiones obtenidas mediante la participación pública y de la detección de necesidades a satisfacer en el municipio o áreas urbanas concretas del mismo, se habrá diseñado como parte integrante y sustancial de la Estrategia un **Plan de Implementación** donde, como veíamos en el apartado 4.5.3, al menos se habrán integrado las partes sustanciales de la Estrategia:

- a) Establecimiento del **modelo de gobernanza y de gestión**
- b) Establecimiento del marco estratégico
- c) Selección, cuantificación y priorización de objetivos:
- d) Identificación de las líneas o ejes de acción, medidas, acciones
- e) Modelo e instrumentos de financiación**
- f) Modelo de difusión, colaboración, participación
- g) Plan de acción detallado en el tiempo
- h) Modelo de revisión y seguimiento periódico del plan

Dando por supuesto que el documento en el que se haya plasmado la Estrategia se habrán recogido las partes sustanciales de la misma y especialmente los apartados a), c), d) y e) de los antes mencionados, nos parece más útil reseñar o aconsejar los posibles primeros pasos de la puesta en marcha de esta.

Es necesario tener en consideración la temporalidad del proceso a la hora de planear y ejecutar las actuaciones a desarrollar, ya que los procesos de Rehabilitación y Regeneración Urbana combinan acciones a corto (medidas de poco coste y alto impacto), a medio y a largo plazo, que deben coordinarse correctamente.

Pero también hay que tener presente que estos procesos pueden ser largos e iniciarse con una legislatura y desarrollarse en otra u otras. Tanto en un supuesto como en el otro es aconsejable seguir estos primeros pasos:

#### 5.4.1 *Primeros pasos*

- **DIFUSIÓN:**

Inicio del proceso de difusión de la Estrategia con los contenidos esenciales de la misma (objetivos prioritarios, áreas de actuación preferentes, instrumentos de financiación, fases previstas)

- Difusión interna a los órganos municipales: grupos políticos, responsables técnicos áreas implicadas.
- Difusión a sectores de población y agentes más implicados (entidades profesionales, ciudadanas, etc.) que hubiesen participado en anteriores fases del proceso: diagnóstico y diseño
- Difusión a medios de comunicación

- **COLABORACIÓN: DESPLIEGUE DEL PLAN DE ACCIÓN/ PRIORIDADES Y MODELO DE GOBERNANZA**

Puesta en marcha del modelo de gobernanza previsto en la Estrategia

- Creación del Comité de pilotaje político y aprobación o refrendo al Plan de Acción y del modelo de gobernanza de la Estrategia
- Creación del Comité de pilotaje técnico con las áreas municipales de trabajo y aprobación o refrendo del modelo de gobernanza.

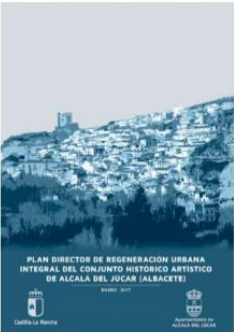
En estos primeros pasos del despliegue de la estrategia es muy importante disponer del **Plan de Acción**, validado, que contendrá como ya veíamos al hablar del diseño (apartado 5.2.1) la

identificación clara de las Líneas o Ejes principales de actuación con su peso económico respecto del total. Dichos ejes podrían ser:

- Rehabilitación
- Espacio público
- Cohesión social
- Dinamización actividades económicas

A su vez es necesario la identificación de las diferentes actuaciones concretas, enmarcadas en su Línea o Eje. Una vez se hayan identificado todas las actuaciones, se deberá realizar un programa detallado de las mismas en la que se prevean y desarrollen las siguientes cuestiones: en qué consisten, qué objetivos persiguen, cuándo se piensan alcanzar, qué recursos van a necesitar, quien va a financiar, quien o quienes van a ejecutarlas o se responsabilizan de ello, etc. (ver Figura 36)

Es necesario incluir una visión a largo plazo, que prevea revisiones periódicas para poder realizar los ajustes que puedan ser necesarios. Estas actuaciones tratan dar respuesta directa a los objetivos particulares establecidos en la etapa de diseño.



| PROGRAMA DE INVERSIONES DEL PLAN DIRECTOR DE REGENERACIÓN URBANA INTEGRAL DEL CONJUNTO HISTÓRICO ARTÍSTICO DE ALCALÁ DEL JÚCAR (ALBACETE) |                                                                                 |             |                     |      |           |       |          |                                   |                         |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------|-------------|---------------------|------|-----------|-------|----------|-----------------------------------|-------------------------|
| EJE SECTORIAL                                                                                                                             | OBJETIVO SECTORIAL                                                              | Nº<br>Proy. | ORIGEN FINANCIACIÓN |      |           |       |          | RANGO DE PRIORIDAD<br>P-1 P-2 P-3 | PRESUPUESTO<br>ASIGNADO |
|                                                                                                                                           |                                                                                 |             | Estado              | CCAA | Dep. Aut. | Part. | Privados |                                   |                         |
| <b>I</b>                                                                                                                                  | <b>Promoción y preservación del patrimonio</b>                                  | <b>31</b>   |                     |      |           |       |          |                                   | <b>2.983.200 €</b>      |
| <b>I-1</b>                                                                                                                                | <b>Identificación y conservación del Patrimonio</b>                             | <b>8</b>    |                     |      |           |       |          |                                   | <b>342.500 €</b>        |
| I-1.1                                                                                                                                     | Elaboración de material divulgativo del patrimonio cultural.                    | 1           |                     |      |           | X     | X        | 1                                 | 25.000 €                |
| I-1.2                                                                                                                                     | Recopilación, ordenación y catalogación del patrimonio cultural.                | 1           |                     |      |           | X     |          | 2                                 | 12.000 €                |
| I-1.3                                                                                                                                     | Aplicación de nuevas tecnologías para la documentación del patrimonio cultural. | 3           | X                   | X    | X         | X     |          | 1 2 3                             | 42.000 €                |
| I-1.4                                                                                                                                     | Elaboración de estudios sobre el Patrimonio Cultural.                           | 1           |                     |      |           | X     |          | 3                                 | 6.000 €                 |
| I-1.5                                                                                                                                     | Soporte divulgativo del Conjunto Histórico Artístico y su contexto territorial. | 1           | X                   | X    | X         | X     |          | 2                                 | 47.500 €                |
| I-1.6                                                                                                                                     | Herramientas de monitorización del Patrimonio Cultural.                         | 1           |                     | X    |           | X     |          | 2                                 | 25.000 €                |
| I-1.7                                                                                                                                     | Órganos de gestión y asesoramiento del Patrimonio Cultural.                     | 1           |                     | X    | X         | X     | X        | 1                                 | 85.000 €                |
| <b>I-2</b>                                                                                                                                | <b>Protección y conservación del Patrimonio</b>                                 | <b>6</b>    |                     |      |           |       |          |                                   | <b>1.709.500 €</b>      |
| I-2.1                                                                                                                                     | Catalogación del Patrimonio Cultural.                                           | 1           |                     | X    | X         |       |          | 3                                 | 15.000 €                |
| I-2.2                                                                                                                                     | Protección frente a riesgos, del Patrimonio Cultural.                           | 1           | X                   | X    | X         |       |          | 1                                 | 1.590.000 €             |
| I-2.3                                                                                                                                     | Incentivos para la conservación del Conjunto Histórico Artístico.               | 1           |                     |      |           | X     |          | 1                                 | 90.000 €                |
| I-2.4                                                                                                                                     | Racionalización de la gestión del Patrimonio Cultural.                          | 1           |                     | X    | X         | X     |          | 2                                 | 14.000 €                |
| <b>I-3</b>                                                                                                                                | <b>Rehabilitación y valorización del Patrimonio</b>                             | <b>14</b>   |                     |      |           |       |          |                                   | <b>978.000 €</b>        |
| I-3.1                                                                                                                                     | Incentivación de la rehabilitación edilicia (pública y privada).                | 1           | X                   | X    |           | X     |          | 1                                 | 68.000 €                |
| I-3.2                                                                                                                                     | Eliminación de impactos negativos en la edificación.                            | 4           | X                   | X    |           | X     | X        | 1                                 | 525.000 €               |
| I-3.3                                                                                                                                     | Actuaciones de regeneración del tejido urbano.                                  | 2           |                     |      |           | X     | X        | 1                                 | 40.000 €                |
| I-3.4                                                                                                                                     | Recuperación funcional de bienes patrimoniales.                                 | 1           |                     |      |           | X     |          | 3                                 | 40.000 €                |
| I-3.5                                                                                                                                     | Implantación de nuevas dotaciones y servicios.                                  | 2           |                     | X    | X         | X     |          | 1 2                               | 175.000 €               |
| I-3.6                                                                                                                                     | Regeneración y revalorización del espacio público.                              | 2           |                     | X    | X         | X     |          | 1 2                               | 50.000 €                |
| I-3.7                                                                                                                                     | Puesta en valor de los yacimientos arqueológicos.                               | 1           | X                   | X    |           |       |          | 2                                 | 30.000 €                |
| I-3.8                                                                                                                                     | Puesta en valor del sistema museístico local.                                   | 1           |                     |      |           | X     | X        | 2                                 | 50.000 €                |
| <b>I-4</b>                                                                                                                                | <b>Transmisión y difusión del Patrimonio</b>                                    | <b>4</b>    |                     |      |           |       |          |                                   | <b>53.700 €</b>         |
| I-4.1                                                                                                                                     | Posicionamiento del municipio en la red.                                        | 1           |                     |      |           | X     |          | 1                                 | 7.200 €                 |
| I-4.2                                                                                                                                     | Promoción y difusión de buenas prácticas en la intervención del patrimonio.     | 1           |                     |      |           | X     |          | 1                                 | 6.500 €                 |
| I-4.3                                                                                                                                     | Desarrollo de modelos innovadores de difusión patrimonial, apoyados en TICs.    | 2           |                     | X    | X         | X     |          | 2                                 | 40.000 €                |

*Plan Director de Regeneración Urbana Integral del CHA de Alcalá del Júcar*

<https://www.alcaladeljucar.es/homepage/urbanismo?download=3:segundo-taller-de-participacion-publica-planeamiento-y-paisaje-resultados>

Figura 36. Ejemplo de Ficha de actuaciones del Plan Director de Regeneración Urbana Integral de Acala del Júcar

Fuente: ERESEE 2020 MITMA

#### ■ PARTICIPACIÓN:

- Creación del Comité de Seguimiento y Evaluación con personas del organigrama municipal y otros agentes externos

▪ DESPLIEGUE DE LOS INSTRUMENTOS DE GESTIÓN, ECONÓMICOS, NORMATIVOS

Instrumentos de gestión:

- Creación de órganos de gestión centralizados: Oficina Técnica de la Estrategia
- Creación de órganos de gestión territorializados: Oficinas fijas o móviles (un día o dos en cada barrio) en las áreas de actuación preferente: Puesta en marcha de una **Oficina de Barrio** para garantizar la presencia y cercanía que permita una comunicación constante y fluida con los residentes y un correcto despliegue de los proyectos. Ya que los procesos de transformación del entorno habitado, con actuaciones a corto y largo plazo, de mayor y menor duración, suponen una importante alteración en la vida cotidiana de las personas que habitan los barrios, que generan molestias y sensación de intranquilidad por la incertidumbre de los procesos, muy especialmente los que tienen que ver con las viviendas. Generar un entorno de confianza es vital para el buen desarrollo del proceso.
- Implantación de un **“modelo” de gestión en un área o conjunto urbano homogéneo concreto** cuyos pasos o hitos podemos recoger a continuación, a partir de las experiencias del seguido en Zaragoza<sup>47</sup>:
  1. Inicio del proceso de comunicación y participación, (trabajo con las Comunidades de Propietarios (CCPP) para ayudar a alcanzar acuerdos, a nivel de portal y de conjunto a ser posible)
  2. Puesta en marcha de la Oficina de Barrio, o sistema equivalente
  3. Desarrollo de Estudios Previos/Anteproyectos (posible licitación financiada por el Ayuntamiento)
  4. Reuniones de información (técnicas, subvenciones y viabilidad económica), y trabajar en los acuerdos de las CC.PP.
  5. Desarrollo de Proyectos Técnicos de Rehabilitación (contratados por las CC.PP, en función del sistema de gestión)
  6. Convocatoria de ayudas, convenios, etc.
  7. Periodo de solicitud de ayudas (apoyo a CC.PP., en función del sistema de gestión)
  8. Tramitación y gestión de las ayudas
  9. Inicio de obras, seguimiento de las actuaciones, comisiones de seguimiento de obras
  10. Difusión de experiencias finalizadas

<sup>47</sup> De la experiencia seguida en la ciudad de Zaragoza con su Programa Municipal de Rehabilitación Urbana durante los años 2004 a 2012 desde la Sociedad Municipal Zaragoza Vivienda, recogida en la publicación Ruiz Palomeque, L.G., Rubio del Val, J. (2006). *Nuevas propuestas de rehabilitación urbana en Zaragoza. Estudio de Conjuntos Urbanos de Interés*. O en el artículo de Rubio del Val, J. (2018) del Monográfico “Nuevos enfoques en la rehabilitación energética de la vivienda hacia la convergencia europea: La vivienda social en Zaragoza 1939-1979”, coordinado por Belinda López Mesa.

#### 11. Seguimiento / revisión del proceso

- Otros órganos de gestión temáticos: Plan de lucha contra la pobreza energética, o para la reactivación económica y comercial de las áreas de actuación. Plan de empleo vinculado a la rehabilitación, etc.

##### Instrumentos económicos:

- Incorporación a los presupuestos anuales o plurianuales de ayudas o incentivos locales directos o indirectos.
- Aplicación del plan de ayudas o incentivos autonómicos (planes de vivienda, eficiencia energética-programa PREE de IDAE-, energías renovables, ayudas al comercio local, etc.
- Posibles Convenios, declaración de ARRUs, etc.
- Apoyo económico a Oficinas de Gestión para la rehabilitación
- Aplicación de ayudas directas o incentivos estatales
- Posibles ayudas europeas, convocatorias vigentes, etc.

##### Instrumentos normativos

- Modificación de ordenanzas: ayudas directas (redacción de ordenanza, bases de ayudas, etc.) o indirectas: exenciones fiscales locales: IBI, ICIO, etc.
- Propuestas de modificación de alguna otra normativa local o autonómica que elimine barreras o facilite la consecución de los objetivos.

#### 5.4.2 Principales barreras a la implementación y posibles soluciones: buenas practicas

A continuación, señalamos algunas posibles barreras o dificultades comunes a estos procesos urbanos, que ya hemos adelantado en el Prólogo a este Estudio (apartado 1.5), así como algunas sugerencias para su superación y en algunos casos el ejemplo de buenas prácticas<sup>48</sup> en las que lo han logrado parcial o totalmente.

- 1) Dificultad de trabajar coordinadamente diferentes áreas municipales (integración horizontal) sobre áreas territoriales determinadas debido a la excesiva sectorización de la gestión administrativa municipal y la no siempre homogénea directriz política (fragmentación de los partidos) y técnica entre áreas.

---

<sup>48</sup> Además de las que indicamos intercaladas con los siguientes párrafos, aconsejamos leer las que la ERESEE 2020 incluye en los apartados 4.4 y 4.5 (págs. 76 a 134) y de manera específica: 4.4.6. Innovaciones y avances en la planificación, gestión y financiación de la rehabilitación a nivel municipal. (páginas 99 y ss); 4.5.3. Programas de financiación a nivel municipal. (páginas 120 y ss.) y 4.5.4. Medidas complementarias a la financiación a nivel autonómico o local (páginas 122 y ss.)

El principio de integración horizontal en las políticas de Rehabilitación y Regeneración Urbana exige que los diversos departamentos/servicios municipales y organismos y agentes locales (habitantes, asociaciones, socios del sector público y privado) colaboren estrechamente para que las acciones que conforman la Estrategia sean diseñados y ejecutados incorporando los aspectos esenciales en materia ambiental, urbanística, social, económica y física.

2) Dificultad de la coordinación y vertical (con otras administraciones: autonómicas, estatales, europeas).

La coordinación vertical exige la colaboración con autoridades competentes de nivel superior, regionales y/o nacionales para la producción de políticas y medidas de interés y para asegurar la viabilidad política y económica y el correcto desarrollo de la Estrategia.

Muchas veces los ritmos inversores de unas y otras administraciones no coinciden para desesperación de los ciudadanos afectados. Estos posibles desajustes presupuestarios muy previsibles por otra parte deben ser contrarrestados por mecanismos de compensación o de créditos presupuestarios para que no afecten a la continuidad de actuaciones en marcha (obras de reurbanización del espacio público, obras de rehabilitación sobre edificios con personas viviendo en ellos, etc.).

**Buena práctica: Santa Coloma de Gramenet**

Un buen ejemplo que ha superado esta “barrera” de la financiación desacompasada entre un Ayuntamiento, su Comunidad Autónoma y el Estado o incluso Europa, puede ser la ya citada experiencia de Santa Coloma de Gramenet (Barcelona) municipio de unos 115.000 habitantes del Área Metropolitana de Barcelona, asumió “adelantando” toda la financiación de la actuación de rehabilitación tan divulgada en Calle Pirineos (ver Figuras 28 y 29), ya replicada en otros ámbitos del mismo municipio, delimitando el ámbito al amparo de la legislación urbanística catalana y actuando por el Sistema de Cooperación recuperando las cantidades adelantadas menos las subvenciones de otras administraciones mediante contribuciones especiales y convenios con los propietarios beneficiados en unos plazos variables entre 5 y 10 años.

Otro modo de resolver este posible “desacompasamiento” financiero tan frecuente y causante de no pocas paralizaciones y retrasos, es la de convertir al Ayuntamiento o una Agencia Local con entidad jurídica propia, como beneficiaria de las subvenciones de otras

Administraciones, aunque los destinatarios finales sean propietarios particulares o Comunidades de Propietarios.

3) Falta de formación sobre estos temas entre los técnicos de las administraciones locales

La falta de formación en algunas de estas materias que venimos tratando por parte de los técnicos que trabajan en las Administraciones Locales se está tratando de paliar por parte del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) incorporando recientemente una Asignatura optativa sobre Regeneración, Rehabilitación y Renovación urbanas en el Master Universitario en Urbanismo y Estudios Territoriales<sup>49</sup> que imparte, y también por parte del Máster en Rehabilitación de Edificios y Regeneración Urbana (RERU) de la Universidad de Valencia y el Instituto Valenciano de la Edificación (IVE)<sup>50</sup> o en el Curso On line de la Asociación Española de Gestores Públicos de Vivienda y Suelo (AVS)<sup>51</sup>.

**Buenas Prácticas:**

Máster Universitario en Urbanismo y Estudios Territoriales del INAP,

Máster en Rehabilitación de Edificios y Regeneración Urbana (RERU) de la Universidad de Valencia y el IVE

Curso On Line sobre Gestión de la Rehabilitación de la Asociación Española de Gestores Públicos de Vivienda y Suelo (AVS).

4) Complejidad en la gobernanza de estos instrumentos de manera simultánea a la gestión de la urgencia, del “día a día” por parte de los técnicos municipales si no se cuenta con apoyos externos para su inicial implementación y posterior seguimiento y evaluación.

A través del contacto con una treintena de técnicos de Ayuntamientos que hemos conocido en los últimos años, en todas las ediciones de los dos Máster mencionados<sup>52</sup>, además de la falta de formación en estos procesos, existe la dificultad de poder compatibilizar con las labores del “día a día”: licencias, ordenes de ejecución, ruinas, supervisión del planeamiento urbanístico, etc. de los técnicos adscritos a las áreas de Urbanismo, Vivienda (si la hay),

<sup>49</sup> <https://www.inap.es/master-en-urbanismo-y-estudios-territoriales>

<sup>50</sup> <https://www.five.es/formacion/oferta-formativa/master-reru/>

<sup>51</sup> <https://gestorespublicos.org/formacion>

<sup>52</sup> Juan Rubio del Val, Director del Observatorio Ciudad 3R, profesor en los dos Master citados y coautor de estas líneas

Acción Social, Medio Ambiente u otras de al tiempo pilotar técnicamente junto con los Concejales responsables este tipo de Estrategias o Panes en los que su horizonte trascienden en muchos casos la legislatura y exigen una gestión muy cercanas a los vecinos implicados con muchas reuniones, talleres de difusión y participación y la propia coordinación de los avances técnicos en la elaboración de los documentos y el posterior seguimiento de los proyectos.

Se aconseja que se puedan apoyar y asistir de equipos externos con alguna experiencia en procesos de este tipo o al menos con formación adecuada para ello y el mayor conocimiento del municipio posible que redacten los documentos además de documentar los procedimientos de diagnóstico, participación pública y recogida de opiniones, así como en el diseño del Plan Local, bajo la dirección política y técnica de los responsables municipales.

**Buena práctica: Plan Integral de Acciones de Mejora (PIAM) del Núcleo Antiguo de Olot (Gerona)**

La definición de un marco de objetivos a corto, medio y largo plazo, y la concreción de un conjunto de actuaciones integrales para alcanzar dichos objetivos son el resultado del trabajo que durante casi un año entre 2017 y 2018 ha desarrollado el equipo de urbanistas Paisaje Transversal en el Casco Histórico de Olot. Un marco estratégico desarrollado a través del trabajo técnico y de un proceso de trabajo con agentes en el que se involucran técnicos municipales, representantes políticos, colectivos sociales, vecinos y comerciantes, tanto del propio barrio como del conjunto de la ciudad. El resultado queda reflejado en el Plan Integral de Acciones de Mejora (PIAM) del Nucli Antic, un documento que incluye más de 90 acciones estructuradas en 39 propuestas que abordan la transformación del centro urbano de este municipio catalán desde una perspectiva integral y participativa. Todo el proceso desarrollado, diagnosis participativa, cómo involucrarse, artículos relacionados, canales de comunicación para mantenerse informado de novedades, así como documentos resultado de cada una de las fases del proceso y mecanismos de seguimiento (este último apartado sin contenido actualmente) se recogen en la web: <https://nuclianticmesb.cat/>

- 5) Dificultad y rechazo político a los tiempos largos que exigen estos procedimientos y a sentirse atados durante mucho tiempo a las directrices de las Estrategias, incluso por los propios regidores que las aprueban...No digamos por los que les suceden...

Además, y quizás como consecuencia de las barreras descritas estos documentos no acaban de obtener un nivel de fuerza coercitiva suficiente al no estar previstos aun como

documentos vinculantes si estos no obtienen aprobaciones suficientes en el Pleno Municipal y son planes impulsados por un área concreta (Vivienda, Urbanismo, Acción Social etc.) y no por áreas más transversales y con fuerza política suficiente (Alcaldía, Transición Ecológica o similar) capaces de aglutinarlas.

En el caso del Plan Director de Rehabilitación y Regeneración Urbana de Albacete según la información de los redactores se hizo una presentación “solemne” en el Salón de Plenos a todos los grupos políticos unos meses antes de las últimas elecciones locales, pero el documento no ha llegado a obtener ninguna aprobación formal, y lamentablemente en la actual legislatura esta “aparcado”.



**Figura 37** Portada del Plan Director de Rehabilitación y Regeneración Urbana de Albacete y nota de prensa de su presentación en la web municipal.

Fuente: <http://www.albacete.es/es/ayuntamiento/novedades/plan-director-de-rehabilitacion-y-regeneracion-urbana>

Por el contrario, en Palencia el Ayuntamiento que promovió lo más parecido a un Plan Local o Estrategia en materia de rehabilitación urbana decidió tramitarlo con una terminología y contenidos asimilables a la normativa urbanística con la denominación de un *Plan Especial de Reforma Interior para la planificación de actuaciones de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbana* que ha podido seguir los tramites tradicionales de los documentos urbanísticos.

## 6) Dificultades de consensos entre los vecinos implicados

Ante los necesarios procesos de difusión, colaboración y participación pública se suele tropezar con un cierto “egoísmo” barrial o territorial a la hora de establecer prioridades en las actuaciones y los temas, dificultando los consensos políticos fundamentalmente, sin los que se hace difícil apostar por la viabilidad y continuidad de los planes y medidas previstas.

En los procesos más específicos de rehabilitación residencial la estructura de la propiedad mayoritaria en nuestro país y la legislación vigente en materia de Propiedad Horizontal

dificulta enormemente el alcanzar acuerdos que necesite mayorías cualificadas (2/3 de las cuotas) para temas como las mejoras en aislamiento térmico o acústico, no consideradas aun por la Ley como obras necesarias (las considera de “mejora y ello exige mayoría de 2/3).

Por ello, todos los esfuerzos dirigidos desde las administraciones públicas con competencias en estos temas dirigidos a aumentar la escala de las intervenciones o a incentivar la “agregación de la demanda” en este tipo de actuaciones deben ser bienvenidas y extraer consecuencias de algunas iniciativas ejemplares en esta materia.

### **Buena Practica: Proyecto AGREE en el País Vasco**

#### **BOX 33. PROYECTO AGREE PARA LA AGREGACIÓN DE LA DEMANDA<sup>86</sup>**



*El objetivo del proyecto HORIZON 2020 “Agregación y mejora de la gobernanza para aprovechar el potencial de eficiencia energética residencial en el País Vasco-AGREE” es impulsar inversiones en la rehabilitación energéticamente eficiente de edificios privados de viviendas residenciales en el País Vasco, a través del desarrollo y despliegue de mecanismos innovadores para la activación y agregación de la demanda, una mejor gobernanza de los procesos y soluciones de financiación personalizadas. El Departamento de Vivienda del Gobierno Vasco, en estrecha colaboración con tres ciudades vascas (Donostia-San Sebastián, Vitoria-Gasteiz y Basauri), la sociedad pública Ihobe (Secretaría Técnica de la Red Vasca de Municipios Sostenibles, Udalsarea 2030) y Tecnalia, codiseñarán e implementarán soluciones innovadoras para la rehabilitación de edificios de viviendas construidos entre 1940-80, tanto desde el punto de vista de la eficiencia energética (fachada y cubierta), como de la accesibilidad (instalación de ascensor) en 3 proyectos piloto, movilizando una inversión de aproximadamente 8,5 M € y logrando la reducción de 250 toneladas de CO<sub>2</sub>eq/año de aquí a 2022.*

Fuente: ERESEE 2020 (MITMA)

### 7) Dificultades para acercar la gestión a los territorios y a los pobladores de las viviendas

Estos procesos, desde su inicio en las fases previas de diagnóstico y en las posteriores del diseño de las soluciones y propuestas deben ser percibidos por los habitantes implicados como propios y cercanos y una de las mejores soluciones son la implantación de Oficinas de Rehabilitación lo mas próximas posibles a los lugares de las potenciales actuaciones desde los primeros momentos y hasta el final de estas.

Hay varios ejemplos de ello, entre los que destacamos en el orden de su aparición temporal:

### **Buena Práctica: Políticas continuadas de fomento de la rehabilitación urbana en Zaragoza**

Además de los Programas estatales o autonómicos para la financiación de las actuaciones de rehabilitación y regeneración urbana, hay unos pocos municipios que en España han destinado fondos propios complementarios para completar esta financiación. El modelo de Zaragoza se destaca por estas dos características:

- El carácter sostenido en el tiempo y su enmarque dentro de un modelo o una estrategia global municipal de regeneración urbana con cierta continuidad temporal más allá de los vaivenes políticos
- En un modelo de gestión basado en el acompañamiento social y administrativo a las Comunidades de Propietarios.

Las últimas ayudas municipales se articulaban en las 6 líneas siguientes:

- Línea 1. Eficiencia Energética en edificios construidos antes de 1980.
- Línea 2. Ayudas complementarias a la Línea 1 para unidades de convivencia con Rentas Limitadas.
- Línea 3. Obras en el edificio a comunidades de propietarios o propietarios de viviendas unifamiliares con Rentas Limitadas o que cedan viviendas a la bolsa municipal de alquiler.
- Línea 4. Obras en el interior de la vivienda a unidades de convivencia con Rentas Limitadas.
- Línea 5. Obras en el interior de la vivienda para cesión a la bolsa municipal de alquiler.
- Línea 6. Obras de instalación de puntos de recarga de vehículos eléctricos en edificios de titularidad privada.

**BOX 20. EJEMPLO DE PROGRAMAS DE FINANCIACIÓN MUNICIPAL SOSTENIDOS EN EL TIEMPO<sup>75</sup>.**

El Ayuntamiento de Zaragoza, a través de su Sociedad Municipal Zaragoza Vivienda, tiene una dilatada trayectoria y experiencia en políticas y estrategias de rehabilitación urbana, que se remontan al año 1989. Durante más de 30 años, el Ayuntamiento viene fomentando la actualización y mejora del parque de viviendas más envejecido de la ciudad de Zaragoza, gestionando fondos públicos destinados a ello, participando en proyectos europeos y desarrollando la regulación necesaria en vistas a fomentar y mejorar las posibilidades de rehabilitar la ciudad. Este balance se resume en el cuadro adjunto:

| AÑOS         | CONVOCATORIA       | Nº PORTALES | Nº VIV. | INVERSIÓN PÚBLICA/AÑO | INVERSIÓN     | SUBV. TOTAL  | % AYUDAS MEDIA | COSTE RH/VIV (MEDIA) |
|--------------|--------------------|-------------|---------|-----------------------|---------------|--------------|----------------|----------------------|
| 1989<br>2011 | ORDENANZA          | 3.612       | 41.791  | 2.630.491 €           | 172.900.000 € | 60.501.286 € | 34,99 %        | 4.137 €              |
| 2006<br>2016 | PLANES DE VIVIENDA | 66          | 602     | 1.616.071 €           | 15.177.270 €  | 10.836.940 € | 71,40 %        | 25.211 €             |
| 2013<br>2015 | Ecoeficientes      | 15          | 147     | 485.560 €             | 3.079.813 €   | 1.942.238 €  | 63,06 %        | 20.951 €             |
| 2016<br>2017 | ETAPA ACTUAL       | 47          | 671     | 2.426.863 €           | 11.675.345 €  | 4.853.725 €  | 41,57 %        | 17.400 €             |
|              |                    | 3.740       | 43.211  |                       | 205 M €       | 78,5 M €     | 42,21 %        | 13.539,94 €          |

Etapas de gestión del fomento de la rehabilitación por Zaragoza Vivienda (1989-2017)

En un inicio, las políticas se centraron en el ámbito del Casco Histórico, pero a partir del año 2001 se extendieron al resto de la ciudad —en particular a los barrios periféricos construidos durante el franquismo—, en primer lugar, mediante la aplicación de la Ordenanza Municipal de Fomento a la Rehabilitación Privada (cuyas ayudas quedaron suspendidas en el año 2011) y, en estos últimos años, a través de la gestión de las ayudas provenientes de otras Instituciones, como el Gobierno de Aragón, el Gobierno de España o de fondos europeos.

Aunque no se ha llegado a formular como tal un Plan o Estrategia de Rehabilitación a escala de ciudad, sí puede decirse que Zaragoza fue pionera en tener una visión global de ciudad sobre la rehabilitación. En este sentido destaca a publicación del estudio “Nuevas propuestas de rehabilitación urbana en Zaragoza: Estudio de los 21 conjuntos urbanos de interés” y la realización de varios estudios sociourbanísticos y propuestas para la regeneración urbana de barrios concretos: San Pablo, Balsas de Ebro Viejo, Barrio Oliver, San José, Las Fuentes ([http://www.zaragozavivienda.es/M07\\_REHABILITACION-URBANA/03estudiosypublicaciones.asp](http://www.zaragozavivienda.es/M07_REHABILITACION-URBANA/03estudiosypublicaciones.asp)).

Fuente: ERESEE 2020 (MITMA)

**BOX 19. BARRIO DE LA CHANTREA/TXANTREA, PAMPLONA<sup>73</sup>.**



*El barrio de la Chantrea está ubicado en el norte de la ciudad de Pamplona en el límite de la misma con los municipios de Burlada y Ansoáin. Limita con los barrios de Casco Antiguo de Pamplona, Excazaba y Rochapea.*

*El proyecto Efidistrict Fwd de Chantrea persigue la Regeneración Energética Integral de este barrio a través del desarrollo de medidas de ahorro energético en los edificios y la utilización de energías renovables en los sistemas de calefacción. El proyecto contempla tres tipos de actuaciones:*

Fuente: ERESEE 2020 (MITMA)

La trayectoria de NASUVINSA en Navarra de gestión territorializada e impulso a las Oficinas Comarcales de Rehabilitación por todo su territorio ha sido pionera en el contexto español. Mas recientemente su presencia en los barrios de Lourdes en Tudela o La Chantrea en Pamplona han promovido proyectos integrales de rehabilitación y de eficiencia energética, ejemplares en ambición y en tamaño en el numero de viviendas, basadas en la gestión próxima y continuada mediante Oficinas de Rehabilitación en los barrios.

## Buena práctica: Oficinas de barrio en País Vasco (proyecto OPENGELA)

### BOX 11. OPENGELA: OFICINAS DE REHABILITACIÓN EN EL PAÍS VASCO.

**¿POR QUÉ REHABILITAR DE MANERA INTEGRAL MI EDIFICIO?**

- **PORQUE MEJORARÁ LA CALIDAD DE VIDA EN EL HOGAR:**
  - Una vivienda más accesible y más segura.
  - Porque tendrá una vivienda más saludable, sin humedades y con menos riesgo de enfermedades: asma, reuma...
  - Más fresca en verano y más caliente en invierno.
  - Mejor aislada del ruido exterior.
- **PORQUE AUMENTARÁ SU VALOR.**
- **PORQUE MEJORARÉ EL CONFORT AHORRANDO ENERGÍA.**

**¿RECIBIRÉ AYUDAS ECONÓMICAS?**

- **Si**, el Gobierno Vasco y el Ayuntamiento han puesto a disposición unas ayudas para:
  - Elaborar la ITE, si no se dispone.
  - Seguridad contra incendios.
  - Accesibilidad universal (instalación de ascensor...).
  - Mejora de la eficiencia energética en fachadas, aislamiento de tejado e instalaciones.
- **Si**, recibiré ayudas si mi comunidad de propietarios acuerda promover esas actuaciones.
- **Si**, hay ayudas complementarias para hogares con menos recursos.
- **Si**, habrá facilidades para la financiación.

**¿DÓNDE PUEDO ACUDIR PARA INFORMARME?**

**A LA OFICINA DE BARRIO OTXAR OPENGELA**

- Avenida Pau Casals, nº 16 (Otxarkoaga, Bilbao). Frente a plaza Kepa Enbenda.
- 94 685 19 32
- otxaropengela@ovvmm.bilbao.eus
- [www.opengela.eus](http://www.opengela.eus)

Logos: European Union, Gobierno Vasco, Bilbao, Bilbao Ekabizitzak.

*Opengela*<sup>62</sup> es un proyecto que busca extender la regeneración urbana en Euskadi y utiliza para ello un instrumento novedoso: «La creación de oficinas de barrio que ejercen de ventanilla única para atender al vecindario».

La oficina de cada barrio (*Opengela*) centraliza las gestiones relacionadas con el proceso de rehabilitación integral de los edificios: desde el papeleo administrativo, a la relación con los profesionales en las obras, o la canalización de las ayudas financieras.

El programa está dirigido a particulares y comunidades de propietarios que quieran renovar sus edificios, y busca además convertirlos en partícipes del proceso de renovación y acompañarles desde el principio.

En una fase inicial, *Opengela* pone en marcha dos proyectos piloto en los barrios de Otxarkoaga (Bilbao) y Txonta (Eibar). El objetivo es replicar este modelo en otras localidades de Euskadi y otros lugares de Europa.

Se trata de conseguir barrios con una mayor calidad de vida para su vecindario, y más eficientes energéticamente, con una accesibilidad universal (ascensores...) y con la incorporación de los sistemas de protección y seguridad contra incendios mínimos. Siempre poniendo el foco en las personas residentes, convirtiéndolas en parte del proceso.

Este proyecto financiado por el programa Horizon 2020 de la Comisión Europea ha comenzado con una prueba piloto en dos barrios: Otxarkoaga (Bilbao) y Txonta (Eibar).

El proyecto cuenta con ayuda de 1,7 millones de euros del programa Horizon 2020 de la Comisión Europea durante el periodo 2019-2022.

Fuente: ERESEE 2020

En la Comunidad Autónoma del País Vasco hay una amplia experiencia en la gestión mediante oficinas de proximidad. Desde la aprobación en el año 1983 del Decreto 278/1983, de 5 de diciembre, sobre rehabilitación del patrimonio edificado y urbanizado, existe la obligación de constituir una Sociedad Urbanística de Rehabilitación (SUR) creada al efecto para la declaración de Área de Rehabilitación Integral (ARI). Con el transcurso del tiempo esta regulación ha ido evolucionando, incorporando las denominadas Áreas Degradadas (AD). Con este marco, transcurridos casi 40 años, se han tramitado más de 120 declaraciones de ARI o AD, pero tan sólo existen 17 SUR que no cubren la totalidad de los ámbitos con dicha declaración.

Como es habitual, la norma incluía una excepción a la constitución de dichas entidades que, a lo largo de los años se ha convertido en la norma general. Esto ha implicado la escasa implantación y cobertura de servicios de atención y apoyo para la gestión en la proximidad de las zonas de mayor necesidad. Por otra parte, con el inventario de vulnerabilidad urbana

se ha podido comprobar que todos los ámbitos que han sido objeto de declaración de ARI o AD, después de casi 40 años de acción de las administraciones públicas, con niveles de inversión muy destacados, mantienen sus condiciones de vulnerabilidad. Por esta razón, con el programa OpenGela, en desarrollo del proyecto europeo HIROSS4all, se plantea el diseño de un modelo de negocio que permita desplegar un modelo de gestión con oficinas de proximidad a nivel de toda la Comunidad Autónoma del País Vasco, que integre entre sus actividades tanto los servicios de acompañamiento, asistencia técnica, jurídica y administrativa como la económica - financiera.

La propuesta consiste en constituir una Entidad Gestora (EG), con el objetivo de colaborar, impulsar y desarrollar las políticas públicas de Rehabilitación de edificios y regeneración urbana a nivel autonómico, que darán soporte y coordinarán la red de oficinas de proximidad (One Stop Shops - OSS) que se irán implantando a nivel municipal.

#### 8) La financiación de las propias Estrategias.

Comentábamos antes como otra posible barrera la dificultad de hacer compatible para los técnicos municipales responsables de áreas y de los propios concejales los trabajos y urgencias del “día a día” con los procesos de los que venimos hablando: diagnóstico, diseño, puesta en marcha, evaluación, así como el necesario contraste en todas estas fases con los vecinos implicados, otros agentes, etc.

Por ello aconsejábamos que se utilizara ayuda “externa” de equipos interdisciplinares con experiencia y formación adecuada, con conocimiento y cercanía con el territorio y las poblaciones, que pudieran interactuar con los técnicos y políticos locales a lo largo de todo el proceso de elaboración y puesta en marcha de una Estrategia Local de Rehabilitación y Regeneración Urbana, lo que comporta una financiación de estos equipos.

Tal y como señala Patricia Molina, 2019, en un reciente artículo sobre este tema<sup>53</sup>: “A pesar de que la UE lleva impulsando la Regeneración Urbana desde 1996 a través de los fondos FEDER, los Proyectos URBAN I y II, las Iniciativas Urbanas o las Estrategias de Desarrollo Urbano Sostenible (EDUSI), en España la rehabilitación de la edificación en general y, especialmente, la de iniciativa privada, no ha recibido el impulso necesario.

<sup>53</sup> Molina Costa, Patricia. 2019. “Las Estrategias Locales de Regeneración y Rehabilitación y su potencial para el impulso de las actuaciones de rehabilitación con criterios de eficiencia energética.” *Innovaciones recientes en España en materia de Rehabilitación y Regeneración Urbana. Anexo I*, edit. Juan Rubio del Val, 48–62. Ministerio de Fomento.

Por eso, es importante que se fomente la redacción de Estrategias Locales de Rehabilitación y Regeneración Urbana a través de ayudas específicas y establecer su obligatoriedad para acceder a determinadas subvenciones.

## 5.5 Evaluación y seguimiento de la estrategia

Una de las tareas fundamentales en la elaboración de una Estrategia es la incorporación de herramientas de seguimiento y evaluación para monitorizar la ejecución de los objetivos generales y específicos y evaluar sus resultados. La monitorización se refiere al control del desarrollo de los objetivos, mientras que la evaluación hace referencia al cumplimiento de estos. Seguimiento y evaluación son complementarios

Es imprescindible que las Estrategias incorporen un preciso sistema de indicadores de seguimiento de las actuaciones que permita el análisis de datos y la posterior evaluación y contribuyan a crear una cultura de la evaluación de las políticas públicas en materia de fomento de la rehabilitación, reseñando con la información obtenida los resultados reales conseguidos, su contraste con los objetivos iniciales de los Planes y Programas públicos analizados en materia de fomento de la rehabilitación residencial en nuestro país, con especial incidencia en los resultados obtenidos en ahorro energético y en su derivada de contribuir a las menores emisiones de CO<sub>2</sub>.

La UE publica la Recomendación (UE) 2019/786 de la Comisión de 8 de mayo de 2019 relativa a la renovación de edificios [notificada con el número C (2019) 3352] (Texto pertinente a efectos del EEE) en la que se indica:

Conforme al artículo 2 bis, apartado 2, de la EPBD: «En su estrategia de renovación a largo plazo, cada Estado miembro establecerá una hoja de ruta con medidas e indicadores de progreso mensurables establecidos nacionalmente, con vistas al objetivo a largo plazo de 2050 de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero en la Unión en un 80-95 % en comparación con 1990, para garantizar un parque inmobiliario nacional altamente eficiente en términos energéticos y descarbonizado, y facilitar la transformación económicamente rentable de los edificios existentes en edificios de consumo de energía casi nulo. La hoja de ruta incluirá hitos indicativos para 2030, 2040 y 2050, y especificará la forma en que contribuirán a lograr los objetivos de eficiencia energética de la Unión de conformidad con la Directiva 2012/27/UE».

Dando continuidad al proyecto europeo BUILD UPON y de nuevo participando diversos Green Building Councils, europeos - entre los que está el español: GBC España-, se ha iniciado un nuevo proyecto BUILD UPON 2, que propone abordar una de las principales barreras que impiden la gestión pública adecuada y la consiguiente mejora de las intervenciones de rehabilitación energética: la falta de un Marco de Seguimiento de Impactos adecuado y ampliamente compartido. Centrado en

explorar y encontrar indicadores significativos y alcanzables comunes para medir, primero, y para poder elaborar Estrategias en los diferentes ámbitos, siendo el local el más perseguido (ERESEE 2020)

Los indicadores de seguimiento deben tener las siguientes características:

- Debe reflejar el cambio realizado a nivel de toda la población (no solo a aquellos beneficiados por la acción).
- Debe responder a su intervención (es decir, debe cambiar como resultado de una implementación exitosa) y debe reflejar la lógica de intervención detrás de un objetivo específico.
- Debe de referenciarse una línea base, que es la situación al inicio (o justo antes) de la intervención.
- Para su medición se deberán utilizar datos ya disponibles o que se puedan extrapolar a un coste técnico y económico razonable (por ejemplo, estadísticas, encuestas, registros)
- El propio plan de acción debe disponer de un valor objetivo a lograr (por ejemplo, que los edificios rehabilitados deberían contribuir a reducir las emisiones de CO2 en la ciudad en un 30% hasta 2030/2040/2050)

Por otro lado, se debe tener en cuenta que, en ciertos casos, los resultados esperados no se materializarán inmediatamente al final de una intervención. Puede tomar algún tiempo antes de que los efectos de las actividades de un proyecto tengan lugar o se hagan visibles.<sup>54</sup>

En la estructura de indicadores de seguimiento pueden establecerse dos tipos de indicadores, como indicábamos en 4.5.4: indicadores de salida, que miden el grado de ejecución e indicadores de resultado, que miden los resultados obtenidos y cambios producidos por ello.

La estrategia debería disponer de una tabla de seguimiento donde se visualizarán:

| Objetivo específico | Indicador de resultado |          |                  |         | indicador de salida |
|---------------------|------------------------|----------|------------------|---------|---------------------|
|                     | línea base             | objetivo | situación actual | fuentes |                     |
|                     |                        |          |                  |         |                     |

<sup>54</sup> REF: Urbact . Guidance Performance in Policymaking. (Using the EU results framework for sustainable urban planning)

La evaluación tiene como objetivo valorar los efectos de las actuaciones realizadas a través de los indicadores de salida-ejecución-resultado. Las conclusiones de la evaluación sirven para mejorar la Estrategia. El proceso de evaluación se realizaría en base a Informes que se irían elaborando con carácter anual, intermedio y final. Los Informes anuales proporcionarían la información precisa sobre el avance en la ejecución de las actuaciones implementadas y progresivamente de los resultados alcanzados y recogerían la información sobre los indicadores de seguimiento en el modo (tabla) descrito con anterioridad.

Por ejemplo, en el nuevo Programa de ayudas para actuaciones de Rehabilitación energética en Edificios Existentes-PREE- (Real Decreto 737/2020, de 4 de agosto, por el que se regula el y se regula la concesión directa de las ayudas de este programa a las comunidades autónomas y ciudades de Ceuta y Melilla) en su ANEXO V indica:

“Con el fin de realizar un adecuado seguimiento y coordinación del programa, y a petición del IDAE, podrán ser requeridos periódicamente informes de seguimiento del Programa a las comunidades autónomas y ciudades de Ceuta y Melilla en formato de hoja Excel o CSV para el oportuno tratamiento de sus registros.

Entre los campos mínimos que podrán requerir en el diseño de las convocatorias que se realicen por parte de las comunidades autónomas y ciudades de Ceuta y Melilla destacar los indicadores: consumo de energía final antes y después de la actuación (kWh/año), emisiones de CO2 evitadas (t/año), y calificación energética del edificio antes y después de la actuación, coste elegible, coste subvencionable y ayuda concedida.”

A continuación, se describen los Indicadores de seguimiento y evaluación propuestos para la redacción de una Estrategia Local de Rehabilitación edificatoria. El cuadro de indicadores específicos propuesto para una Estrategia Local concreta partiría de la lista abierta propuesta y se adaptaría en función de las necesidades de reorientación y ajuste de la Estrategia, y de las propias exigencias del proceso de seguimiento y evaluación.

Los indicadores se han categorizado en primer lugar en:

- INDICADORES DE VULNERABILIDAD RESIDENCIAL
- INDICADORES VULNERABILIDAD SOCIOECONÓMICA
- INDICADORES TÉCNICOS
- INDICADORES MEDIOAMBIENTALES

Para cada categoría de indicadores se ha enunciado el indicador resultado, los indicadores de salida y se ha dado respuesta a las siguientes preguntas:

- QUÉ: Objetivo específico y/o prioritario

-DÓNDE: Existencia o falta de fuente para su medición

-CÓMO: Datos necesarios para su cálculo

-CUÁNDO: Temporalidad en su medida

## INDICADORES DE VULNERABILIDAD RESIDENCIAL

|                                                    |   | Indicador de resultado                                                                      | Indicador de salida                                                                              | QUE<br>objetivo<br>específico y/o<br>prioritario                                              | DONDE<br>existencia o falta<br>de fuente para su<br>medición                                                                       | COMO<br>datos<br>necesarios para<br>su cálculo                                                                                  | CUANDO<br>Temporalidad<br>en su<br>medición |
|----------------------------------------------------|---|---------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------|
| INDICADORES FRENTE A LA VULNERABILIDAD RESIDENCIAL | 1 | % de viviendas rehabilitadas en relación con el num de viviendas del municipio              | num./m2 de viviendas rehabilitadas:                                                              | Una tasa de rehabilitación de al menos el 3% anuales edificios construidos entre 1940 y 1980  | Entidad local responsable (Ayuntamiento) mediante permisos de obra/ cuestionario estadístico de edificación / INE / datos censales | los mismos que el indicador de salida + num viviendas del municipio                                                             | 5 y 10 años                                 |
|                                                    |   |                                                                                             | 1) N° de viviendas en edificios anteriores a 1950                                                |                                                                                               |                                                                                                                                    |                                                                                                                                 |                                             |
|                                                    |   |                                                                                             | 2) N° de viviendas en edificios de 1950-1980                                                     |                                                                                               |                                                                                                                                    |                                                                                                                                 |                                             |
|                                                    |   |                                                                                             | 3) N° de viviendas en edificios de 1980-2004                                                     |                                                                                               |                                                                                                                                    |                                                                                                                                 |                                             |
|                                                    | 2 | % de las distintas actuaciones realizadas en las viviendas                                  | num. de viviendas ( o m2) según el tipo de actuación                                             | Una tasa de rehabilitación de al menos el 3% anual de edificios construidos entre 1940 y 1980 | Entidad local responsable (Ayuntamiento) mediante permisos de obra / cuestionario estadístico de edificación                       | es necesario que los proyectos técnicos contengan estos datos de forma clara.                                                   | 5 y 10 años                                 |
|                                                    |   |                                                                                             | num. de viviendas ( o m2) que han sufrido una actuación de conservación                          |                                                                                               |                                                                                                                                    |                                                                                                                                 |                                             |
|                                                    |   |                                                                                             | num. de viviendas ( o m2) que han sufrido una actuación de eficiencia energética (envolvente)    |                                                                                               |                                                                                                                                    |                                                                                                                                 |                                             |
|                                                    |   |                                                                                             | num. de viviendas ( o m2) que han sufrido una actuación de eficiencia energética (instalaciones) |                                                                                               |                                                                                                                                    |                                                                                                                                 |                                             |
|                                                    |   |                                                                                             | num. de viviendas ( o m2) que han sufrido una actuación de accesibilidad                         |                                                                                               |                                                                                                                                    |                                                                                                                                 |                                             |
|                                                    | 3 | % de rehabilitaciones que alcanzan el estándar Edificios Casi Consumo Nulo (ECCN anualmente | letra del CEE del edificio antes de la actuación                                                 | Al menos un 32,5% de mejora en la eficiencia energética para 2030                             | Certificado de eficiencia energética. En este caso son las CCAA que tienen esta información, pero no los entes locales / catastro  | CEE de los edificios de la localidad y todos los datos mencionados como indicadores de salida / m2 de cada uno de los edificios | cada 2 años                                 |
|                                                    |   |                                                                                             | letra del CEE del edificio después de la actuación                                               |                                                                                               |                                                                                                                                    |                                                                                                                                 |                                             |
|                                                    |   |                                                                                             | consumo energetico anual por tipo de edificio                                                    |                                                                                               |                                                                                                                                    |                                                                                                                                 |                                             |
|                                                    |   |                                                                                             | consumo energetico anual por uso final                                                           |                                                                                               |                                                                                                                                    |                                                                                                                                 |                                             |
|                                                    |   |                                                                                             | numero /m2 de EECN                                                                               |                                                                                               |                                                                                                                                    |                                                                                                                                 |                                             |

## INDICADORES VULNERABILIDAD SOCIOECONOMICA

|                                                           |   |                                                                                                                     |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     | QUE                                                                                        | DONDE                                                                                                                                                                                                                                | COMO                                                                                                                                                     | CUANDO                      |
|-----------------------------------------------------------|---|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------|
|                                                           |   | Indicador de resultado                                                                                              | Indicador de salida                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 | objetivo específico y/o prioritario                                                        | existencia o falta de fuente para su medición                                                                                                                                                                                        | datos necesarios para su cálculo                                                                                                                         | Temporalidad en su medición |
| INDICADORES FRENTE A LA VULNERABILIDAD SOCIAL Y ECONOMICA | 4 | % personas directas beneficiarias respecto a la población total de las actuaciones de rehabilitación / regeneración | num personas beneficiarias de la actuación de rehabilitación<br>1) por barrio / distrito<br>2) por tipología de promotor (comunidad vecinos, propietario único, administración.)<br>3) por índice Renta disponible por cápita del barrio/ distrito/ localidad                                                                                                                                                                                                                                                                                       | Evolución de calidad de vida de las personas residentes en la localidad                    | catastro/ padrón / permiso de obras para conocer el tipo de promotor / censo                                                                                                                                                         | num personas que viven en una vivienda / tipología de promotor y régimen de propiedad de los promotores de la rehabilitación/ índice de renta disponible | 5 y 10 años                 |
|                                                           | 5 | Eliminación/prevenición de las barreras a la accesibilidad para las personas con discapacidad                       | num de personas mayores de 65 o con discapacidad beneficiadas de las actuaciones                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    | Proporcionar edificios seguros para las personas. Mejora de la calidad de vida             | Servicios sociales / otras organizaciones no gubernamentales de la localidad ( ONCE...)                                                                                                                                              | num.personas con discapacidad. Datos extrapolables                                                                                                       | 5 y 10 años                 |
|                                                           | 6 | % personas totales beneficiarias respecto a la población total de las actuaciones de rehabilitación / regeneración  | num personas beneficiarias de la actuación de rehabilitación/ regeneración                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          | Evolución de calidad de vida de las personas residentes en la localidad                    | padrón / censo/ catastro / encuestas realizadas a los habitantes / registro de empresas de la localidad (hacienda?) / SEPE                                                                                                           | Datos extrapolables. Num empresas en activo y con trabajo en el sector/ personal de las empresas/                                                        | 5 y 10 años                 |
|                                                           | 7 | Índice de paro en la localidad                                                                                      | Num de trabajadores en activo para la realización de trabajos<br>aumento total de empleos                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | Aumento en el número de personas que trabajan directamente en la rehabilitación energética | SEPE                                                                                                                                                                                                                                 | datos del SEPE de num de trabajadores en activo / en búsqueda de trabajo activo /en el sector                                                            | 5 y 10 años                 |
|                                                           | 8 | Evolución de la pobreza energética en la localidad en % de hogares respecto a la totalidad                          | num.hogares afectados por la pobreza energética<br>num. Personas afectadas por la pobreza energética<br>porcentaje de hogares cuya participación en el gasto energético en ingresos es más del doble de la mediana nacional.<br>porcentaje de los hogares cuyo gasto energético absoluto es inferior a la mitad de la mediana nacional.<br>porcentaje de la población que no puede mantener su vivienda a una temperatura adecuada durante el periodo invernal.<br>% de hogares con atrasos en el pago de facturas de servicios energéticos básicos | Reducción de la pobreza energética                                                         | servicios sociales / otras organizaciones no gubernamentales de la localidad de carácter social ( Habitat III....) /datos de la encuesta de condiciones de vida y de la encuesta de presupuestos familiares del INE / padrón / censo | Dependiendo de la localidad los datos puede que sean extrapolables. / datos de indicadores de salida.                                                    | cada 2 años                 |

## INDICADORES TÉCNICOS

|                                                   |    |                                                                                                             |                                                                       | QUE                                                                                             | DONDE                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             | COMO                                                                                                                                                                                                                 | CUANDO                      |
|---------------------------------------------------|----|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------|
|                                                   |    | Indicador de resultado                                                                                      | Indicador de salida                                                   | objetivo específico y/o prioritario                                                             | existencia o falta de fuente para su medición                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     | datos necesarios para su cálculo                                                                                                                                                                                     | Temporalidad en su medición |
| INDICADORES FRENTE A LA VULNERABILIDAD ECONOMICOS | 9  | Coste de enfermedades evitadas/reducción de costes sanitarios atribuible a medidas de eficiencia energética | num. Personas atendidas en la Seguridad social                        | Proporcionar edificios seguros para las personas                                                | Seguridad social /INE/ encuestas                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | Datos extrapolables. Num de personas que visitan al medico por problemas relacionados con la falta de eficiencia de su vivienda ( corrientes de aire, moho, falta de climatización en invierno, mala ventilación...) | 5 y 10 años                 |
|                                                   | 10 | Rentabilidad económica de las principales medidas de renovación                                             | kWh/m <sup>2</sup> ahorrado por año por € invertido                   | Desarrollar y mantener un sector de rehabilitación energética altamente innovador y competitivo | INE / CEE                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | Datos extrapolables                                                                                                                                                                                                  | 5 y 10 años                 |
|                                                   |    |                                                                                                             | € dejados de invertir en mantenimiento                                |                                                                                                 |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |                                                                                                                                                                                                                      |                             |
|                                                   |    |                                                                                                             | Ahorros directos vinculados a la rehabilitación energética            |                                                                                                 |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |                                                                                                                                                                                                                      |                             |
|                                                   |    |                                                                                                             | Retornos de la inversión en años                                      |                                                                                                 |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |                                                                                                                                                                                                                      |                             |
|                                                   | 11 | Inversión anual total en la rehabilitación                                                                  | € invertidos en rehabilitación                                        | Aumento de la inversión en la rehabilitación energética                                         | INE / Ayuntamiento de la localidad ( mediante documentación técnica y presupuesto, o bien mediante tasas ICIO (4%) pagadas por cada proyecto /programas de ayudas públicas para renovaciones urbanas y rehabilitaciones. Seria necesario que estos datos se entregaran de forma ordenada mediante cuestionario en los ayuntamientos por los técnicos responsables | presupuesto de actuaciones por tipo en Euros                                                                                                                                                                         | 5 y 10 años                 |
|                                                   |    |                                                                                                             | 1) por rehabilitación estructural                                     |                                                                                                 |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |                                                                                                                                                                                                                      |                             |
|                                                   |    |                                                                                                             | 2) por rehabilitación no estructural                                  |                                                                                                 |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |                                                                                                                                                                                                                      |                             |
|                                                   |    |                                                                                                             | 3) por rehabilitación de accesibilidad                                |                                                                                                 |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |                                                                                                                                                                                                                      |                             |
|                                                   |    |                                                                                                             | 4) por reforma de instalaciones                                       |                                                                                                 |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |                                                                                                                                                                                                                      |                             |
|                                                   |    |                                                                                                             | 5) por rehabilitación energética                                      |                                                                                                 |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |                                                                                                                                                                                                                      |                             |
|                                                   |    |                                                                                                             | 6)Incentivos públicos para la renovación profunda                     |                                                                                                 |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |                                                                                                                                                                                                                      |                             |
|                                                   |    |                                                                                                             | 7) Inversiones públicas y privadas en renovaciones profundas          |                                                                                                 |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |                                                                                                                                                                                                                      |                             |
|                                                   | 12 | Incremento del PIB en el sector de la construcción                                                          | num. de empleos creados por cada millón de EUR invertido en el sector | Apoyar la creación de empleos en la rehabilitación energética                                   | SEPE / Hacienda/ INE                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | Datos extrapolables                                                                                                                                                                                                  | 5 y 10 años                 |
|                                                   |    |                                                                                                             | num de empresas creadas en el sector                                  |                                                                                                 |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |                                                                                                                                                                                                                      |                             |
|                                                   | 13 | Aumento del valor de la propiedad tras la rehabilitación debido a la mejora energética                      | €/m <sup>2</sup> de valor de la vivienda                              | Aumento de la inversión en la rehabilitación energética                                         | INE                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |                                                                                                                                                                                                                      | 5 y 10 años                 |

## INDICADORES MEDIOAMBIENTALES

|                                                    |    | Indicador de resultado                                                                         | Indicador de salida                                                                                                            | QUE<br>objetivo específico<br>y/o prioritario                                                                                                | DONDE<br>existencia o falta de<br>fuente para su<br>medición                                                                                                                                                                 | COMO<br>datos necesarios<br>para su cálculo                                                                                                                                       | CUANDO<br>Temporalidad<br>en su<br>medición |
|----------------------------------------------------|----|------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------|
| INDICADORES FRENTE A LA VULNERABILIDAD AMBIENTALES | 14 | Reducción de emisiones de CO <sub>2</sub> de la población emitidas en la atmósfera             | reducción del consumo de energía final en kWh/m <sup>2</sup> año debido a la rehabilitación. Ahorro energético real conseguido | Reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero: 50% para 2030 en comparación con los niveles de 1990 y descarbonización para 2050 | CEE/ monitorización (datos reales) / facturas de servicios (electricidad, agua, gas) / encuestas a propietarios / INE                                                                                                        | consumo de energía/ mix eléctrico/ consumo de ACS/ otros consumos                                                                                                                 | 5 y 10 años                                 |
|                                                    |    |                                                                                                | reducción de las emisiones de CO <sub>2</sub> en Tn eq CO <sub>2</sub> / año debido a la rehabilitación                        |                                                                                                                                              |                                                                                                                                                                                                                              |                                                                                                                                                                                   |                                             |
|                                                    |    |                                                                                                | consumo de energía de calefacción en los hogares                                                                               |                                                                                                                                              |                                                                                                                                                                                                                              |                                                                                                                                                                                   |                                             |
|                                                    |    |                                                                                                | consumo de energía de ACS en los hogares                                                                                       |                                                                                                                                              |                                                                                                                                                                                                                              |                                                                                                                                                                                   |                                             |
|                                                    |    |                                                                                                | consumo de energía de iluminación, electrodomésticos y refrigeración en los hogares                                            |                                                                                                                                              |                                                                                                                                                                                                                              |                                                                                                                                                                                   |                                             |
|                                                    |    |                                                                                                | consumo de energía para cocinar en los hogares                                                                                 |                                                                                                                                              |                                                                                                                                                                                                                              |                                                                                                                                                                                   |                                             |
|                                                    | 16 | Mejora de la demanda neta de calefacción y refrigeración debido a la rehabilitación energética | reducción de demanda neta de calefacción y refrigeración debido a la rehabilitación energética                                 |                                                                                                                                              |                                                                                                                                                                                                                              |                                                                                                                                                                                   |                                             |
| 17                                                 |    | Reducción del carbono a lo largo del ciclo de vida                                             | kWh/m <sup>2</sup> de energía en todo el ACV de los edificios                                                                  | Reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero: 50% para 2030 en comparación con los niveles de 1990 y descarbonización para 2050 | DAP de productos colocados en rehabilitaciones/ proyecto técnico con indicación de datos de energía embebida de los materiales / estimaciones según listado y peso de materiales con datos genéricos de BBDD (ITEC, CYPE...) | es necesario realizar un ACV del edificio en todas sus fases. Se podrían determinar datos /m <sup>2</sup> por tipología de rehabilitación y que estos datos fueran extrapolables. | 5 y 10 años                                 |
|                                                    |    |                                                                                                | Kg CO <sub>2</sub> /m <sup>2</sup> en todo el ACV de los edificios                                                             |                                                                                                                                              |                                                                                                                                                                                                                              |                                                                                                                                                                                   |                                             |

### 5.5.1 Participación ciudadana

Finalmente, en las etapas o hitos previstos para la evaluación y seguimiento de la Estrategia, los procesos de participación ciudadana se orientarán a evaluar el grado de consecución de los objetivos iniciales y el grado de satisfacción con la operación.

Para ello, se propone poner a disposición tanto de las Entidades del área como de los propios vecinos, plataformas para la evaluación de la intervención. A través de este medio se pretende obtener indicadores de carácter subjetivo que puedan complementar los de carácter objetivo propuestos anteriormente.

Estos indicadores subjetivos, abordarán temas como la percepción general de la zona, la calidad de vida, la imagen del área, su peligrosidad, porcentaje de personas que estarían dispuestas a establecerse o volver a la zona, etc. todo ello antes y después de la intervención. También a través de este sistema se pueden intentar obtener datos relacionados con la actividad económica: creación de nuevos establecimientos comerciales, atracción de nuevos servicios, incremento de viviendas y locales alquilados, etc.

En este sentido, la oficina de barrio o los órganos municipales competentes (con la eventual colaboración de la asociación vecinal) serían los encargados de la elaboración de formularios de encuesta que se podrían realizar telefónicamente, por redes sociales, puerta a puerta, etc.

En algunas ocasiones puede ser conveniente al reflejar los resultados obtenidos tras la implementación de un programa y localizar las actuaciones en los planos y superponerlos sobre las delimitaciones previas de las zonas de intervención preferente, como el caso del Programa MAD-RE de Madrid (ver Figura 38)

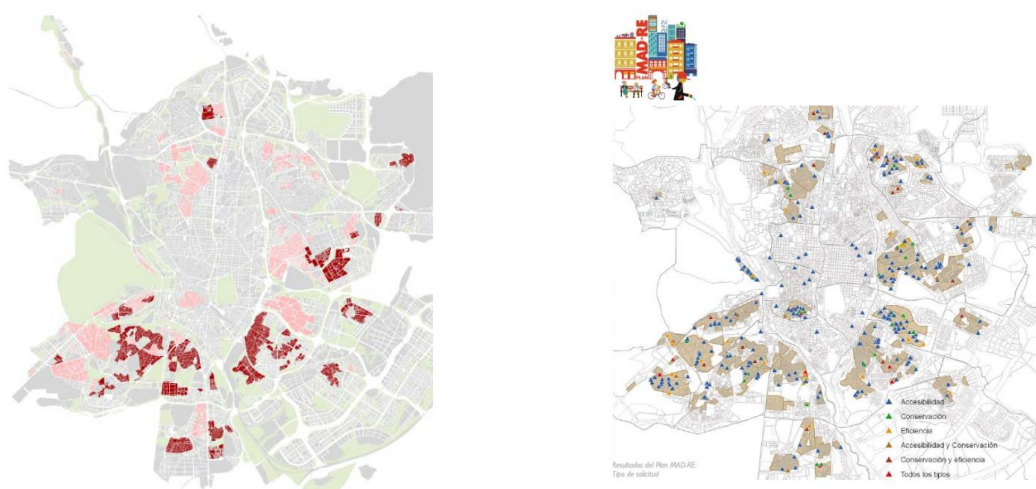


Figura 38 Plano de localización de las Áreas Preferentes de Intervención para la Rehabilitación Urbana (APIRUs) y Plano de Resultados del Plan MAD-RE según tipo de solicitud.

Fuente: Villacañas Beades, S. *et al.* (2016).

## 6. Discusión y conclusiones

### 6.1 Temas de discusión

#### - Gentrificación

A lo largo del tiempo de elaboración de este Estudio, los componentes de equipo de redacción del mismo (ver en pagina inicial) hemos mantenido algunos debates sobre temas controvertidos alrededor de las políticas recientes de fomento de la rehabilitación y regeneración urbana, que giran en torno a algunos objetivos fallidos o algunos efectos no deseados de las mismas: la palabra gentrificación, o el predominio en muchas de las actuaciones conocidas de las obras (ayudas a la “piedra” se ha dicho en alguna ocasión) frente a las actuaciones de mejora de las condiciones sociales de los habitantes: empleo, salud, educación, cohesión social, convivencia, etc.

En definitiva, se reclamaba una mayor dimensión social en las políticas y actuaciones de mejora de nuestros entornos contruidos en las áreas con mayor vulnerabilidad residencial pero también vulnerabilidad socioeconómica que suelen ir parejas una con la otra.

Como señala Patricia Molina (2015)<sup>55</sup> “esta cuestión se conceptualizó en EE.UU. de manera algo diferente, centrándose en el debate entre las intervenciones de tipo people-based vs. place-based strategies, es decir, aquellas políticas que hacen hincapié en la mejor de las condiciones de vida de la población (a través de la mejora de la formación, el empleo, e incluso su reubicación a entornos de mayor calidad) frente a las que se centran en la mejora del entorno construido. En la misma publicación, añade: “La cuestión es crítica, porque las políticas centradas exclusivamente en lo físico son precisamente las que mas se prestan a las presiones del mercado inmobiliario y en las que aparecen fenómenos de gentrificación con mayor facilidad”

Y sin embargo hay actuaciones en muchos lugares de Europa y de EE. UU. en las que esto no ocurre así. Continúa Patricia Molina (2015) diciendo: “Cuando la regeneración urbana surge de las demandas vecinales, los procesos pueden tener un efecto muy positivo para la población residente. A pesar del fatalismo de algunos analistas, que como se ha explicado en el apartado anterior, entienden la regeneración como un mecanismo de acumulación capitalista y expulsión de los residentes más vulnerables, existen experiencias que, en mayor o menor medida, se pueden considerar positivas para la población residente y las ciudades en general”

---

<sup>55</sup> Molina Costa, P. (2015). “Del plan a la realidad: gobernanza y toma de decisiones en los procesos de regeneración urbana. El caso de Boston”. Tesis (Doctoral), E.T.S. Arquitectura (UPM). (Pags 28-29) <http://oa.upm.es/39902/>

En nuestra opinión hay que recalcar la necesidad de que en las operaciones de rehabilitación y regeneración urbana vayan siempre acompañadas de estrategias de carácter social. En este contexto, tiene especial importancia la prevención del fenómeno de la gentrificación, ya que la revalorización de las viviendas y los barrios que generan los procesos de rehabilitación pueden desplazar a algunos de los colectivos con rentas más bajas, que se pueden ver incapaces de pagar sus crecientes precios de alquiler y venta.

En este sentido, se fomentarán medidas que traten de limitar la subida de los precios para el alquiler y la venta, como establecer la obligatoriedad, en las condiciones de acceso a las ayudas, de que las viviendas rehabilitadas empleando fondos públicos tengan que mantener los valores de alquiler y venta previos a la rehabilitación durante un número de años determinado. O los fijados en las bases de ayuda (por ejemplo, los precios máximos para viviendas protegidas u otros prefijados)

**Buenas Prácticas: Programas REHABITARE Y REHABITA EXTREMADURA - destacados por su dimensión social:**

Con el objetivo de regenerar y revitalizar algunas áreas vulnerables de los municipios, así como de fijar población en determinadas áreas de las ciudades o en los municipios rurales, algunos Ayuntamientos y Administraciones Autonómicas están poniendo en marcha medidas que aúnan la dimensión social, financiera y edificatoria. En este sentido, destacan dos ejemplos, llevados a cabo por las Comunidades Autónomas de Extremadura y Castilla y León.

- El programa **REHABITARE de Castilla y León** tiene como objetivo incrementar el parque público de alquiler social de la Comunidad y fijar población en el medio rural. Para ello, se recurre a la rehabilitación de edificios municipales en desuso que se destinarán al alquiler social para colectivos de especial protección, especialmente jóvenes. De este modo, se consigue optimizar los recursos municipales, restaurar inmuebles valiosos patrimonialmente, reactivar determinadas áreas del municipio y favorecer la empleabilidad, ya que se recurre a empresas locales para la realización de las obras.

La gestión de esta iniciativa a nivel administrativo se resume a la cesión del inmueble a la Consejería de Fomento y Medio Ambiente por parte del Ayuntamiento, la Dirección General de Vivienda, Arquitectura y Urbanismo contrata las obras necesarias y, tras su finalización, se devuelve al Ayuntamiento para proceder al alquiler social del mismo, según lo previsto en la Ley 9/2010.

- La iniciativa **REHABITA Extremadura** tiene el doble objetivo de fijar población en los municipios extremeños y fomentar la rehabilitación energética de los inmuebles. Para ello, se produce la cesión de una vivienda vacía a la Junta de Extremadura, que será encargada de su rehabilitación, a través de la empresa pública URVIPEXSA y, posteriormente, promoverá el alquiler con criterios sociales de la misma, hasta cubrir en la medida de lo posible los costes de la rehabilitación.

### Redes de cooperación entre ciudades

Otro de los temas que han surgido hace referencia a la conveniencia de incentivar la presencia de municipios españoles de todo tamaño en las redes de conocimiento compartido como por ejemplo las de la Red de Iniciativa Urbanas (RIU) de ámbito estatal o las de la RED URBACT de ámbito europeo pero que dispone de un Punto Nacional Urbact<sup>56</sup>

En estos momentos existen estas redes URBACT en las que participan municipios españoles con temas urbanos relacionados con la rehabilitación urbana:

- Ayuntamiento de Manresa: Transfer Network Regrow city  
<https://urbact.eu/re-growcity>
- Ayuntamiento de Barcelona: Implementation Network URBIInclusion  
<https://urbact.eu/urbinclusion>
- Ayuntamiento de Baena: Urban regeneration mix  
<https://urbact.eu/urban-regeneration-mix>

No hay redes Urbact actualmente que tengan como tema de estudio los Planes o Estrategias Locales de Rehabilitación Urbana que contemplen todo el Municipio.

#### **Buena Practica: Programa Europeo URBACT – Ejemplo de cooperación entre ciudades-**

Este proyecto, es un programa de cooperación europea, que tiene como objetivo fomentar el desarrollo urbano integrado y sostenible y contribuir a la aplicación de la estrategia Europa 2020-30. Destaca por la red colaborativa de ciudades que propone, con el objetivo de compartir experiencias para fomentar el aprendizaje colaborativo.

Otra de las posibles vías de comunicación es la creación de redes de información entre municipios<sup>57</sup>. Dentro de esta línea destaca el proyecto europeo *URBACT*, un programa de cooperación territorial europea, cuyo objetivo es fomentar el desarrollo urbano integrado y sostenible y contribuir a la aplicación de la estrategia Europa 2020. Su misión es permitir que ciudades europeas cooperen en el desarrollo de soluciones integradas para afrontar sus desafíos urbanos.

El principal resultado para cada ciudad que participa en una red URBACT es la elaboración de un Plan de Acción Local producido por un Grupo de Apoyo Local formado por los principales agentes interesados en el municipio. Destaca el permanente contacto de las ciudades participantes, a través de:

---

<sup>56</sup> <https://urbact.eu/urbact-en-espana>

- Creación de redes URBACT de ciudades de la UE para intercambiar buenas prácticas y encontrar soluciones a sus desafíos. Hay tres tipos de redes: Redes de Acción para la Planificación (para ciudades que deseen desarrollar un Plan de Acción Local); Redes de Transferencia (para las ciudades dispuestos a adaptar y transferir una buena práctica a su contexto local); y Redes de Implementación (para ciudades que tienen una Estrategia/Plan de Acción Integral y que quieren hacer frente a desafíos que se presentan durante su implementación).
- Desarrollo urbano desde un enfoque participativo: las administraciones locales que participan en una red URBACT establecen Grupos Locales compuestos por representantes de sectores sociales, económicos y medioambientales (personal municipal, ONG...), PYMEs, universidad, ciudadanía y otras partes interesadas). Su objetivo es encontrar soluciones a las necesidades y desafíos comunes por los cuales la ciudad se ha unido a una red europea.
- Diseño e Implementación de Planes de Acción Integral Local: se trata de un proceso de coproducción resultante del intercambio de buenas prácticas e ideas con las ciudades que conforman su red URBACT (a las que une la voluntad de afrontar un determinado desafío común) y de las reuniones de los Grupos Locales que se encargan de adaptar estas prácticas a sus ciudades.
- Acompañamiento de un experto a cada red URBACT (financiado 100% a través del programa): prestan apoyo a las ciudades tanto en metodologías como en conocimientos temáticos para el desarrollo de su Plan de Acción Local.
- Capacitación de profesionales urbanos para diseñar, transferir e implementar estrategias desde la participación integral. Se considera muy interesante la adaptación de este programa URBACT al plano nacional, de modo que se facilitara el aprendizaje basado en la cooperación territorial a través de la creación de redes de ciudades españolas que compartieran un mismo reto y unos condicionantes similares de partida y que estuvieran orientados por expertos en esta materia. Esta podría ser una fórmula para acelerar y replicar el desarrollo urbano sostenible integral en España.

## 6.2 Conclusiones

Para finalizar, queremos plantear unas conclusiones en el marco de este estudio y de otros trabajos de investigación desarrollados por el Observatorio Ciudad 3R y la Fundación Ecología y Desarrollo (ECODES). Y lo queremos hacer con los mismos cuatro argumentos finales que a modo de conclusiones utiliza nuestra compañera Patricia Molina Costa en su artículo sobre “Las Estrategias Locales de Regeneración y Rehabilitación y su potencial para el impulso de las actuaciones de rehabilitación con criterios de eficiencia energética.” (2019), como parte del Informe de apoyo (08)

redactado por el Observatorio Ciudad 3R y ECODES para el Ministerio de Fomento (actual MITMA) y un último, sobre formación de técnicos municipales, de nuestra cosecha.

- **CUANTIFICAR: "Aterrizar" objetivos ERESEE 2020 en el territorio**

Para alcanzar los objetivos de rehabilitación energética en el sector de la edificación establecidos desde la AGE (a través de la ERESEE 2020 y el PNIEC), es necesario concretar dichos objetivos en las escalas siguientes, autonómica y local, y diseñar estrategias específicas de despliegue a nivel local, en el marco de las necesidades de regeneración urbana de cada municipio, idealmente recogidas por Estrategias de ámbito autonómico, que a día de hoy apenas existen (ver artículo citado)<sup>58</sup>

Por ello, los municipios se posicionan como piezas clave de actuación en un nuevo marco de cooperación institucional (Casanovas *et al*, 2018), que permita coordinar y focalizar los esfuerzos estratégicos y el esfuerzo inversor público, actualmente disgregado (Plan Estatal de Vivienda, IDAE, FEDER-EDUSI, subvenciones locales, etc.)

- **PLANIFICAR: Ofrecer recursos y metodología para impulsar la redacción de Estrategias Locales de Rehabilitación Urbana**

Es recomendable que desde la AGE se impulse la redacción de dichas Estrategias Locales de Regeneración y Rehabilitación, a través de ayudas para su redacción y de su obligatoriedad para acceder a subvenciones y fondos disponibles. Se podría iniciar con los municipios que mayores necesidades de rehabilitación presenten, medida de forma sencilla por el porcentaje de edificios residenciales anteriores a 1980 que presenten —según datos del INE, los 50 municipios con mayor concentración de viviendas anteriores a 1980 suman un total de 4.633.030, y representan el 60% del volumen total de viviendas de esa antigüedad en España (Casanovas, X., et al, 2018)—. Para ello, sería recomendable establecer una metodología de referencia, con indicadores comunes de progreso y de impacto que permitan evaluar su implementación.

- **GESTIONAR: Dotar de recursos locales para el despliegue de las Estrategias y la gestión de los procesos:**

Asimismo, dado que la rehabilitación y la regeneración requieren de un importante esfuerzo para la gestión de los procesos, es importante dotar a los municipios de recursos para el establecimiento de oficinas de apoyo, que incluyan perfiles técnicos, sociales y administrativos, para el despliegue de las estrategias y su concreción en planes concretos por barrio o área homogénea. En este sentido, las experiencias en Navarra (Oficinas de Rehabilitación de Viviendas y Edificios- ORVE, Proyectos de

---

<sup>58</sup> Molina Costa, Patricia. 2019. "Las Estrategias Locales de Regeneración y Rehabilitación y su potencial para el impulso de las actuaciones de rehabilitación con criterios de eficiencia energética." *Innovaciones recientes en España en materia de Rehabilitación y Regeneración Urbana. Anexo I*, edit. Juan Rubio del Val, 48–62. Ministerio de Fomento. [https://cdn.mitma.gob.es/portal-web-drupal/planes\\_estartegicos/8\\_2020\\_innovaciones\\_sobre\\_rehabilitacion\\_anexo\\_i.pdf](https://cdn.mitma.gob.es/portal-web-drupal/planes_estartegicos/8_2020_innovaciones_sobre_rehabilitacion_anexo_i.pdf)

Intervención Global-PIG), Cataluña (Planes de Barrio) y País Vasco (Sociedades Urbanísticas y Oficinas de Barrio, del Plan de Inversión Territorial Integrada del País Vasco) pueden servir de referencia.

- **SISTEMATIZAR Y TRANSFERIR: Establecer una "comunidad de práctica" para compartir experiencias y sistematizar los procesos:**

Dentro de la Red de Iniciativas Urbanas se podría generar un grupo de trabajo donde se pongan en común las diferentes experiencias que se vayan desarrollando en este ámbito (desarrollo y despliegue de Estrategias) de manera que se puedan compartir metodologías y aprendizajes, y se pueda ir sistematizando e institucionalizando los procesos.

- **ELIMINAR LAS BARRERAS EXISTENTES PARA EL DESPLIEGUE NORMALIZADO DE LAS ESTRATEGIAS**

Para finalizar este apartado queremos destacar que las barreras que existen todavía para el despliegue generalizado de este tipo instrumento de conocimiento y planificación operativa para la mejora de nuestros núcleos urbanos y que comentábamos en el prólogo, deben ser poco a poco superadas y para ello harán falta buenas dosis de pedagogía política pero también técnica. Formación y cooperación en red como decíamos en el apartado anterior, pueden ser dos buenas líneas de trabajo a las que desde el Observatorio Ciudad 3R y Ecodes vamos a seguir contribuyendo en la medida de nuestras fuerzas.

### 6.3 Futuras líneas de investigación

Tal como indicábamos en el Prólogo (página 4) hemos identificado en otros Informes y trabajos realizados tres líneas de trabajo que podrían contribuir a acelerar el proceso de rehabilitación residencial en nuestro país a los ritmos necesarios para cumplir con los objetivos estratégicos que como país nos hemos dado (PNIEC y ERESEE 2020) en línea con los objetivos europeos en esta materia, que se centran en:

- El acceso de la financiación a nivel macro y micro
- La coordinación y el manejo eficiente de los recursos de gestión y económicos en los tres niveles administrativos
- El reforzamiento del papel de los municipios y de los agentes locales

Este proyecto de investigación ha tenido por objeto intentar contribuir a lograr este tercer reto y objetivo: ***reconocer el papel clave de las administraciones locales en la gestión de la rehabilitación***, también reconocido así en informes del Grupo de Trabajo por la Rehabilitación

(GTR)<sup>59</sup> o en el reciente artículo publicado en diario digital diario.es de Molina P., Rubio J. y Espinoza L.<sup>60</sup> (2020). Por ello, este trabajo de investigación pretende dotar de herramientas a las administraciones locales para facilitar la elaboración, gestión y evaluación de Estrategias Locales de Rehabilitación Urbana.

En futuras investigaciones nos proponemos incidir en los otros dos aspectos mencionados:

- Explorar nuevos instrumentos y fórmulas de financiación pública y privada identificando las barreras existentes, para que esta pueda llegar con urgencia y masivamente a las diferentes administraciones (financiación macro) ya las Comunidades de Propietarios u otros agentes públicos y privados que lo promuevan (financiación micro)
- Colaborar para mejorar sustancialmente la coordinación de los recursos públicos de gestión y económicos entre los Ministerios e Institutos Estatales que fomentan la rehabilitación, las CCAA, y los Ayuntamientos.

Zaragoza, noviembre de 2020

---

<sup>59</sup> Casanovas, Xavier, Cuchi Albert, Mas Jordi, Rubio del Val, Juan. *Por un cambio en las políticas públicas de fomento de la rehabilitación residencial: los municipios, pieza clave en un marco de cooperación institucional*. Grupo GTR (noviembre 2019)

<sup>60</sup> Molina P., Rubio J. y Espinoza L. 2020 “La rehabilitación de la vivienda en España: de asignatura pendiente a oportunidad”. Artículo publicado en la edición estatal de diario.es el día 17-10-2020  
[https://www.eldiario.es/opinion/tribuna-abierta/rehabilitacion-vivienda-espana-asignatura-pendiente-oportunidad\\_129\\_6298183.html](https://www.eldiario.es/opinion/tribuna-abierta/rehabilitacion-vivienda-espana-asignatura-pendiente-oportunidad_129_6298183.html)

## 7. Referencias/ Bibliografía

AA.VV. (2010) Declaración de Toledo, Toledo: Reunión de Ministros de Desarrollo Urbano de 22 de junio de 2010.

Andrés Mateo, C. y Masiá González, Ll. (2018). Plan Especial de Reforma Interior para la planificación de actuaciones de rehabilitación, regeneración y renovación urbana, en el municipio de Palencia. Avance. Ayuntamiento de Palencia. Disponible en:  
[https://drive.google.com/file/d/1x3rEdBZhOQuWi-viHNOa9YDKFE\\_6v6d/view](https://drive.google.com/file/d/1x3rEdBZhOQuWi-viHNOa9YDKFE_6v6d/view)

Ajuntament de Barcelona. 2016. “El pla dels barris de Barcelona.” 2016.  
<https://pladebarris.barcelona/>

Alguacil, J; Camacho, J; Hernández, A. (2014). “La vulnerabilidad urbana en España. Identificación y evolución de los barrios vulnerables”. EMPIRIA. Revista de Metodología de Ciencias Sociales. N° 27, enero-abril, 2014, pp. 73- 94.

Ayuntamiento de Madrid. 2016. “Plan MAD-RE. Madrid recupera. Estrategia de regeneración urbana.” Madrid.

Bernabé Gascó, José Carlos. 2018. *Plan Director de Rehabilitación y Regeneración Urbana - Albacete*. Albacete: Gerencia Municipal de Urbanismo. Albacete.

Casanovas, Xavier, Cuchi Albert, Mas Jordi, Rubio del Val, Juan. Informe GTR Ciudades: Por un cambio en las políticas públicas de fomento de la rehabilitación residencial: los municipios, pieza clave en un marco de cooperación institucional. Grupo GTR (noviembre 2018)

Consejería de Fomento y Medio Ambiente - Junta de Castilla y León. 2016. “Estrategia de Regeneración Urbana en Castilla y León (ERUrCyL).”

Foment de Ciutat SA. 2019. “El Pla de barris de Barcelona 2016-2020. Memòria de seguiment.” Ajuntament de Barcelona.

Fundación Tecnalia R&I, GIAU+S (UPM), and Caviar (EHU-UPV). 2012. “Diagnóstico de las necesidades de intervención en la renovación del parque edificado de la CAPV.” Departamento de Vivienda, Obras Públicas y Transportes. Gobierno Vasco.

Garcia Almirall, Pilar et al. 2017. Estudio y detección en la ciudad de Barcelona de ámbitos de vulnerabilidad residencial. Foment de Ciutat SA

Garcia-Perez, Sergio. “Diseño urbano y espacio público en contextos de regeneración urbana integrada: conceptos, marco institucional y experiencias recientes” Artículo publicado en la Revista ZARCH Núm. 8 (2017): Ciudades y formas urbanas

Hernández Aja, Agustín, Carolina García Madruga, Ángela Matesanz Parellada, Iván Rodríguez Suárez, Julio Alguacil Gómez, Javier Camacho Gutierrez, María Ángeles Castrillo Romón, et al. 2016. *Recuperando La Ciudad. Estrategia Para El Diseño y La Evaluación de Planes Programas de Regeneración Urbana Integrada*. Edited by Agustín Hernández Aja and Ana Sanz Fernández. Madrid: Instituto Juan de Herrera (IJH).

López-Mesa, B. (coord., 2018) *Nuevos enfoques en la rehabilitación energética de la vivienda hacia la convergencia europea: La vivienda social en Zaragoza 1939-1979*. Zaragoza: Prensas de la Universidad de Zaragoza. ISBN 978-84-17358-41-9.

Ministerio de Fomento. 2015. “Atlas de la Vulnerabilidad Urbana en España 2001 y 2011. Metodología, contenidos y créditos.” <https://www.mitma.gob.es/areas-de-actividad/arquitectura-vivienda-y-suelo/urbanismo-y-politica-de-suelo/observatorio-de-la-vulnerabilidad-urbana/atlas-de-la-vulnerabilidad-urbana/atlas-de-las-vulnerabilidad-urbana-en-espan%CC%83a>

MITMA (Secretaría General de Agenda Urbana/Vivienda Dirección General de Agenda Urbana y Arquitectura), 2020. “Actualización 2020 de la estrategia a largo plazo para la rehabilitación energética en el sector de la edificación en España”  
[https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/es\\_ltrs\\_2020.pdf](https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/es_ltrs_2020.pdf)

MITMA. (2019) “Segmentación del parque residencial de viviendas en España en clústeres tipológicos”. Estudio (01) de apoyo a la ERESEE 2020. [https://cdn.mitma.gob.es/portal-web-drupal/planes\\_estategicos/1\\_2020\\_segmentacion\\_parque\\_residencial\\_clusteres.pdf](https://cdn.mitma.gob.es/portal-web-drupal/planes_estategicos/1_2020_segmentacion_parque_residencial_clusteres.pdf)

Molina Costa, P. (2015). “Del plan a la realidad: gobernanza y toma de decisiones en los procesos de regeneración urbana. El caso de Boston”. Tesis (Doctoral), E.T.S. Arquitectura (UPM). <http://oa.upm.es/39902/>

Molina Costa, Patricia. 2019. “Las Estrategias Locales de Regeneración y Rehabilitación y su potencial para el impulso de las actuaciones de rehabilitación con criterios de eficiencia energética.” *Innovaciones recientes en España en materia de Rehabilitación y Regeneración Urbana. Anexo I*, edit. Juan Rubio del Val, 48–62. Ministerio de Fomento. [https://cdn.mitma.gob.es/portal-web-drupal/planes\\_estategicos/8\\_2020\\_innovaciones\\_sobre\\_rehabilitacion\\_anexo\\_i.pdf](https://cdn.mitma.gob.es/portal-web-drupal/planes_estategicos/8_2020_innovaciones_sobre_rehabilitacion_anexo_i.pdf)

Molina P., Rubio J. y Espinoza L. 2020 “La rehabilitación de la vivienda en España: de asignatura pendiente a oportunidad”. Artículo publicado en la edición estatal de diario.es el día 17-10-2020 [https://www.eldiario.es/opinion/tribuna-abierta/rehabilitacion-vivienda-espana-asignatura-pendiente-oportunidad\\_129\\_6298183.html](https://www.eldiario.es/opinion/tribuna-abierta/rehabilitacion-vivienda-espana-asignatura-pendiente-oportunidad_129_6298183.html)

Moya González, L. & Díez de Pablo, A. (2012) «La intervención en la ciudad construida: acepciones terminológicas», Urban NS04, pp: 113-123.

Paisaje Transversal. 2016. “[InPar]: Indicadores participativos. Herramienta para la auditoría social de la sostenibilidad urbana.” *Planur-e: Territorio, Urbanismo, Paisaje, Sostenibilidad y Diseño Urbano*

Paisaje Transversal, 2019. “Escuchar y transformar la ciudad. Urbanismo colaborativo y participación ciudadana”. Los Libros de la Catarata, 2019

Rubio del Val, Juan, ed. 2019. “Informe de evaluación sobre políticas públicas de rehabilitación residencial en España (2013-2017). Reflexiones sobre el desafío 2020 / 2030.” Zaragoza: Observatorio Ciudad 3R - ECODES - Ministerio para la Transición Ecológica.

Rubio del Val, Juan, Xavier Casanovas i Boixereu, and Eulalia Figuerola Ferrer. 2019. “Avaluació dels resultats dels ajuts a la rehabilitació a Barcelona (Període 2010-2018). Anàlisis dels resultats de les convocatòries d’ajuts generals a la rehabilitació del programa d’elements comuns en edificis d’habitatge en el municipi de Barcelona.” Edición: Jordi Amela i Abella y Enric Cremades i Pastor. Barcelona: Observatorio Ciudad 3R - ECODES - Ajuntament de Barcelona.

Rueda, Salvador. 2012. *Guía Metodológica Para Los Sistemas de Auditoría, Certificación o Acreditación de La Calidad y Sostenibilidad En El Medio Urbano*. Madrid: D.G. de Arquitectura Vivienda y Suelo. Centro de Publicaciones, Ministerio de Fomento.

Ruiz Palomeque, L.G., Rubio del Val, J. (2006). Nuevas propuestas de rehabilitación urbana en Zaragoza. Estudio de Conjuntos Urbanos de Interés, p. 290, Zaragoza: Sociedad Municipal de Rehabilitación Urbana de Zaragoza.

Serrano Lanzarote, Begoña, Alejandra García Prieto Ruiz, Isabel de los Ríos Rúperez, Laura Soto Francés, and Rafael Temes Cordovez. 2018. “Directrices para el desarrollo de estrategias de regeneración urbana para municipios de la Comunitat Valenciana.” Valencia: Instituto Valenciano de la Edificación.

Sorribes i Monrabal, J., & Perelló Oliver, S. (2006). Hacia un sistema de indicadores de vulnerabilidad urbana. *Barataria. Revista Castellano-Manchega De Ciencias Sociales*, (6), 87-103. <https://doi.org/10.20932/barataria.v0i6.251>

Temes Cordovez, Rafael. 2019. “Visor de Espacios Urbanos Sensibles (VEUS). Una nueva herramienta para intervenir en la ciudad.” In *III Congreso Internacional ISUF-H. CIUDAD COMPACTA VS. CIUDAD DIFUSA*. Valencia: Editorial Universitat Politècnica de València. <https://doi.org/10.4995/ISUFh2019.2019.9006>.

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

## ANEXO I

### Líneas de actuación en Documentos Estratégicos españoles relacionados con el Estudio

#### Programa Operativo Plurirregional de España (POPE)<sup>61</sup>

En el ámbito de Crecimiento Sostenible 2014-2020 los ejes prioritarios relacionados serían los siguientes:

- Eje 4: Economía baja en Carbono, que incluye la **Rehabilitación energética del parque de viviendas**, así como de las infraestructuras y edificios públicos, la mejora de la eficiencia y reducción de las emisiones del parque de vehículos motorizados, en particular los dedicados al transporte público de uso público, el incremento de la participación de las energías renovables para usos térmicos, en especial la biomasa, el biogás, los biocarburantes, el aprovechamiento energético de los residuos, la solar térmica y la geotérmica, la mejora de la eficiencia energética en edificios públicos y viviendas, redes de calefacción urbana eficientes, el Incremento del uso de energías renovables.
- Eje 12: Desarrollo urbano integrado y sostenible:
  - **Contención de la expansión urbana y reequilibrio del modelo de desarrollo territorial**, a través de la potenciación de áreas de centralidad alternativas y complementarias a los barrios periféricos.
  - **Modernización del centro urbano. Actuar sobre la ciudad consolidada** favorece su compacidad y evita la expansión urbana y el consumo del territorio, que son las mayores amenazas del desarrollo urbano sostenible.
  - Promover la **cohesión social, la convivencia inter-cultural y la lucha contra la exclusión**. Enfocándose en las áreas identificadas, aquí el resultado a perseguir será un mayor impacto en la integración social, la convivencia intercultural y reducir las percepciones de gueto y las barreras psicológicas de la población a acudir a esas zonas.

<sup>61</sup> [https://www.mptfp.gob.es/dam/es/portal/politica\\_territorial/local/coop\\_econom\\_local\\_estado\\_fondos\\_europeos/fondos\\_europeos/Periodo\\_2014-2020/normativa/PO\\_2014ES16RFOP002\\_7\\_0\\_es\\_POPE-Decision.pdf.pdf](https://www.mptfp.gob.es/dam/es/portal/politica_territorial/local/coop_econom_local_estado_fondos_europeos/fondos_europeos/Periodo_2014-2020/normativa/PO_2014ES16RFOP002_7_0_es_POPE-Decision.pdf.pdf)

- Avanzar en materia ambiental, eficiencia energética, uso sostenible de recursos, utilización de energías limpias y TIC. Este resultado debería ser apoyado por la elaboración de un Plan Energético Municipal que establezca valores de base y se traduzca en ordenanzas municipales orientadas a la reducción de la huella de carbono y en la ejecución de prácticas ejemplarizantes.

### Agenda Urbana Española (AUE)<sup>62</sup>

En el caso de la AUE esta se apoya jurídicamente en el principio de desarrollo territorial y urbano sostenible regulado en el artículo 3 del Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana que, entre otros requerimientos, demanda a los poderes públicos que posibiliten el uso residencial en viviendas constitutivas de domicilio habitual:

“en un contexto urbano seguro, salubre, accesible universalmente, de calidad adecuada e integrado socialmente, provisto del equipamiento, los servicios, los materiales y productos que eliminen o, en todo caso, minimicen, por aplicación de la mejor tecnología disponible en el mercado a precio razonable, las emisiones contaminantes y de gases de efecto invernadero, el consumo de agua, energía y la producción de residuos, y mejoren su gestión”.

En este sentido, los objetivos aplicables se resumen en los siguientes:

#### ▪ **Objetivo 2. Evitar la dispersión urbana y revitalizar la ciudad existente**

##### 2.1. Definir un modelo urbano que fomente la compacidad, el equilibrio urbano y la dotación de servicios básicos.

- Asegurar la prestación de los servicios públicos que favorezcan la conciliación familiar a la vez que contribuyen a la igualdad de trato y a la igualdad efectiva de mujeres y hombres, como residencias de mayores, centros de día, guarderías, o campamentos municipales.
- Reurbanizar zonas industriales abandonadas y reedificar y reutilizar terrenos y edificios vacantes e infrautilizados, incluida la identificación, con mapas, de los inmuebles infrautilizados.
- Potenciar el uso del espacio público para la generación de energías renovables.

##### 2.3 Garantizar la calidad y la accesibilidad universal de los espacios públicos

- Eliminar barreras arquitectónicas, persiguiendo la mayor autonomía de las personas con discapacidad o con movilidad reducida, mejorando la accesibilidad universal a espacios y equipamientos públicos, vivienda y servicios básicos.

---

<sup>62</sup> <https://www.aue.gob.es/>

## 2.5 Impulsar la regeneración urbana

- Garantizar la regeneración urbana integrada, de forma que las operaciones físico-urbanísticas estén vinculadas con programas sociales, educativos y laborales, actuando de forma prioritaria en los barrios que mayor vulnerabilidad urbana presenten.
- Promover la regeneración y la renovación urbanas a gran escala y vincularlas con herramientas de lucha contra el cambio climático y con la existencia de un parque de viviendas accesibles y asequibles a través de la rehabilitación.
- Identificar posibles incrementos de valor en la edificación que puedan movilizar rehabilitaciones integrales, tanto públicas, como privadas. Entre ellos el aumento de la edificabilidad, el aumento del número de viviendas, los cambios de uso y la densificación de zonas periurbanas de baja densidad, así como definir herramientas que puedan condicionar estas técnicas a la creación de un parque de vivienda de calidad, accesible y asequible.
- Poner en marcha mecanismos para identificar sinergias entre diferentes tipos de intervención en la ciudad consolidada desde un enfoque integral y a largo plazo.
- Favorecer desde las Administraciones Públicas la financiación y la viabilidad de las actuaciones de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas, incluso fomentando la colaboración del sector privado.
- Aprovechar el patrimonio cultural para realizar operaciones de regeneración urbana, porque es una verdadera oportunidad para la misma.
- Fomentar la autopromoción en los cascos urbanos de los pueblos y ciudades más pequeños, para contribuir a su preservación y al objetivo de fijar población.
- Utilizar metodologías de participación como talleres o foros, que permitan la implicación, desde el inicio y de forma continuada, del tejido social a lo largo de estos procesos de transformación urbana.

## 2.6 Mejorar la calidad y sostenibilidad de los edificios

- Propiciar una visión integral del entorno construido y no sólo de la edificación.
- Mejorar el estado de conservación, seguridad, mantenimiento de los edificios y la habitabilidad de las viviendas.
- Avanzar hacia la accesibilidad universal en edificios y viviendas.
- Impulsar la mejora de la eficiencia energética del parque edificatorio existente con todas las medidas disponibles y posibles: fiscales, de agilización y simplificación de los trámites administrativos y mediante la puesta en marcha de campañas pedagógicas.

- Promover las Inspecciones Técnicas de Edificios o los Informes de Evaluación de los Edificios para fomentar la puesta en marcha de medidas preventivas que impulsen el mantenimiento preventivo y no sólo corrector o paliativo en los edificios.
- Impulsar el uso y la actualización del Libro del Edificio durante la vida útil del mismo. Fomentar el Libro del Edificio “existente” en el que consten las reparaciones y rehabilitaciones realizadas a lo largo de su vida útil. (Pasaporte del edificio)

### **Objetivo 3. Prevenir y reducir los impactos del cambio climático y mejorar la resiliencia**

#### 3.1 Adaptar el modelo territorial y urbano a los efectos del cambio climático y avanzar en su prevención

- Trabajar mediante redes de ciudades (Red del Clima, Red Española de Sostenibilidad Local, Redes provinciales de municipios para la sostenibilidad, etc.) impulsando acciones de mitigación y adaptación comunes en todos los municipios que la conformen.
- Fomentar campañas de mejora de la educación y la sensibilización sobre la mitigación del cambio climático en la que los usos y los hábitos de consumo desempeñen un papel clave.
- Fomentar la participación ciudadana y la educación a la ciudadanía como eje importante en el cuidado del medioambiente, sobre todo del medioambiente urbano.

#### 3.2 Reducir las emisiones de gases de efecto invernadero

- Incentivar e impulsar un modelo urbano bajo en carbono, siguiendo las medidas y recomendaciones nacionales e internacionales (servicios públicos, infraestructuras, edificación, etc.).
- Implementar las estrategias “cero emisiones” en los entornos urbanos.

#### 3.3 Mejorar la resiliencia frente al cambio climático

- Tener en cuenta en la planificación y en el diseño urbano, así como en el diseño y construcción de los edificios, el fenómeno de la isla de calor urbana.

### **Objetivo 4. Hacer una gestión sostenible de los recursos y favorecer la economía circular**

#### 4.1 Ser más eficientes energéticamente y ahorrar energía.

- Apoyar la transición energética en y de las ciudades: en ellas están las claves. La generación distribuida y el autoconsumo de energía en el ámbito urbano son herramientas básicas para ese cambio de modelo energético.
- Contener e incluso reducir el gasto de energía, fomentar su ahorro y promover la eficiencia energética a través de planes, estrategias u otras medidas. Entre ellas: tener en cuenta la morfología urbana y las condiciones bioclimáticas de la ciudad; incorporar criterios de

arquitectura bioclimática pasiva o maximizar la prestación de los servicios de calefacción, refrigeración o iluminación, con el mínimo consumo posible.

- Incluir objetivos de descarbonización.
- Fomentar el uso de energías renovables térmicas, de manera especial en el parque edificatorio, que debería aprovechar su relativa baja demanda energética y su potencial de captación solar.
- Fomentar el uso compartido de redes de infraestructuras para los distintos servicios urbanos.
- Facilitar el autoconsumo en cubiertas municipales, mobiliario urbano, aparcamientos en superficie, etc., y la incentivación del autoconsumo en las cubiertas de edificios privados a través de medidas fiscales en el ámbito local (licencias de obra, IBI, etc.).

## **Objetivo 6. Fomentar la cohesión social y buscar la equidad**

### 6.1 Reducir el riesgo de pobreza y exclusión social en entornos urbanos desfavorecidos.

- Identificar aquellos barrios o entornos urbanos que presenten un mayor grado de vulnerabilidad social, económica y ambiental como áreas de actuación preferente para favorecer la equidad en el desarrollo urbano y luchar contra las bolsas de pobreza, la exclusión social y la desigualdad. Los Observatorios de Barrios Vulnerables son herramientas útiles a dichos efectos.
- Fomentar la renovación y regeneración urbana integrada especialmente en entornos urbanos desfavorecidos o barrios de mayor vulnerabilidad urbana. A tales efectos podrían abordarse planes de carácter integrado e integral.

## **Objetivo 10. Mejorar los instrumentos de intervención y la gobernanza**

### 10.2 Asegurar la participación ciudadana, transparencia y favorecer la gobernanza multinivel.

- Integrar la participación en el planeamiento de manera real y efectiva durante todo el proceso y más allá de los trámites obligatorios de información al público y alegaciones. Es preciso buscar la corresponsabilidad en la adopción de las decisiones, fomentar el trabajo en red y la permanente innovación social.
- Impulsar la creación de oficinas permanentes que faciliten información sobre la ciudad, su funcionamiento y su gestión, de forma que se genere un sentimiento de participación y de agente activo en la ciudad.

### 10.4 Diseñar y poner en marcha campañas de formación y sensibilización en materia urbana, así como de intercambio y difusión del conocimiento.

- Elaborar materiales divulgativos específicos sobre el desarrollo urbano, las ciudades, su vinculación con los ODS y la urbanidad.
- Fomentar las experiencias basadas en la transferencia de proyectos piloto exitosos en otros lugares.

|                                                                                                                                                                |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Actualización 2020 de la Estrategia a largo plazo para la rehabilitación energética en el sector de la edificación en España (ERESEE 2020)<sup>63</sup></b> |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

Algunas de las medidas propuestas en la ERESEE 2020

En los capítulos 10 y 11 del citado texto se recopilan una serie de ejes de acción y medidas de impulso de la rehabilitación que incluyen:

- Creación de estructuras de coordinación sectorial, horizontal, vertical: creación de grupos de trabajo interministerial, con las CCAA, con las Administraciones locales/FEMP, con los agentes implicados
- Desarrollo normativo y eliminación de barreras a la rehabilitación (ámbito nacional, regional, local)
- Rehabilitación de edificios públicos y otras medidas ejemplarizantes
- Coordinación de líneas de financiación existentes y diseño de futuras
- Creación de una red de oficinas/ventanilla única para los ciudadanos
- Medidas para la financiación privada
- Medidas de lucha contra la pobreza energética
- Despliegue de un nuevo modelo energético en el sector de la edificación
- Medidas para la activación y agregación de la demanda
- Medidas para la modernización, formación y capacitación en el sector de la rehabilitación
- Medidas para el cambio cultural orientado a la rehabilitación y regeneración urbana
- Desarrollo de indicadores para la evaluación de políticas públicas de impulso a la rehabilitación.

<sup>63</sup> <https://www.mitma.gob.es/el-ministerio/planes-estrategicos/estrategia-a-largo-plazo-para-la-rehabilitacion-energetica-en-el-sector-de-la-edificacion-en-espana>

## ANEXO II

# Glosario de términos relacionados con las intervenciones en la ciudad construida<sup>64</sup>

### ACCIONES CONSTRUCTIVAS

- **Conservación** (conservation / conservation / Erhaltung, Denkmalpflege):

Obras de mantenimiento y/o reparación de la edificación, derivadas del deber de conservación. Este queda definido en el artículo 9 del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo, como carga vinculada al derecho de propiedad de los terrenos, instalaciones, construcciones y edificaciones, junto al deber de «dedicarlos a usos que no sean incompatibles con la ordenación territorial y urbanística» y de «realizar los trabajos de mejora y rehabilitación», estipulando que han de ser conservados en «las condiciones legales para servir de soporte a dicho uso y, en todo caso, en las de seguridad, salubridad, accesibilidad y ornato legalmente exigibles». En este mismo sentido, el artículo 16.1 de la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación (en adelante LOE) estipula que «son obligaciones de los propietarios conservar en buen estado la edificación mediante un adecuado uso y mantenimiento». Tradicionalmente, los deberes de conservación y rehabilitación de la edificación se recogen y desarrollan en las ordenanzas municipales. Así, el capítulo I del Proyecto definitivo de la Ordenanza de Conservación, rehabilitación y estado ruinoso de las edificaciones, aprobado por la Junta de Gobierno del día 5 de octubre de 2011 del Ayuntamiento de Madrid, define las actuaciones de conservación como aquellas que tienen por objeto mantener los edificios y construcciones en las condiciones mínimas de seguridad, salubridad, accesibilidad y ornato público y decoro. Igualmente, se limita el alcance del deber de conservación de los propietarios a «la realización de aquellos trabajos y obras cuyo importe no rebase la mitad del valor de un edificio o construcción de nueva planta, con similares características e igual superficie útil o, en su caso, de idénticas dimensiones que la preexistente, excluido el valor del suelo, realizada con las condiciones necesarias

Acciones constructivas Procesos urbanos Espacio público Reurbanización Remodelación de la urbanización Edificios Sin demoliciones ni desmontajes Con demoliciones o desmontajes Sin variación de volumen ni organización interna Aumento de volumen Variación organización interna

---

<sup>64</sup> Recogidos íntegramente del Artículo de Moya González, L. & Díez de Pablo, A. (2012) «La intervención en la ciudad construida: acepciones terminológicas», Urban NS04, pp: 113-123., al que nos remitimos.

para que su ocupación sea autorizable o, en su caso, quede en condiciones de ser legalmente destinada al uso que le sea propio». Cuando la ejecución de las actuaciones de conservación ordenadas o impuestas al propietario por el Ayuntamiento exceda este límite, aquel podrá requerir a éste que sufrague el exceso. En el ámbito del patrimonio, la ‘conservación’ se define en la Carta de Cracovia de 2000 sobre Principios para la conservación y restauración del patrimonio construido como el «conjunto de actitudes de una comunidad dirigidas a hacer que el patrimonio y sus monumentos perduren». Por su parte, Pierre Merlin y Françoise Choay la definen como la «acción de mantener intacto en un mismo estado», y distinguen dos acepciones del término, empleado tanto de forma análoga a su uso para el conjunto de la edificación, como la «utilización de técnicas y procedimientos materiales destinados a mantener la integridad de los edificios», como, de forma específica en referencia a los edificios protegidos, para designar las «instancias administrativas encargadas de la conservación y protección del patrimonio» (Merlin & Choay, 1988:168-169).

▪ **Rehabilitación** (rehabilitation / réhabilitation / Gebäudesanierung):

Obras para la adecuación estructural o la adecuación o mejora funcional de los edificios, respetando en todo caso su carácter arquitectónico. Las obras de rehabilitación responden al deber de mejora, definido en el artículo 9 del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo. El artículo 3 de la LOE define los requisitos básicos de la edificación como los relativos a la seguridad, ya sea estructural, en caso de incendio o de utilización; la funcionalidad, en cuanto a utilización, accesibilidad y acceso a los servicios de telecomunicación, audiovisuales y de información; y la habitabilidad, entendida como salubridad, estanqueidad y protección del medio ambiente, protección contra el ruido, ahorro de energía y aislamiento térmico. La LOE remite al Código Técnico de la Edificación, que define exigencias básicas de seguridad estructural, en caso de incendio y de utilización, así como de accesibilidad, salubridad, protección frente al ruido y ahorro de energía. Por su parte, los planes nacionales de vivienda han venido definiendo dos modalidades principales de ‘rehabilitación’ de edificios, la adecuación estructural y la adecuación funcional, en los sucesivos planes de 1992-1995, 1996-1999, 1998-2001 y 2001-2004. Así, el artículo 31 del Plan nacional de vivienda 2002-2004 define las modalidades de actuación incluidas en la Rehabilitación de edificios como adecuación estructural, «considerando como tal las obras que proporcionen al edificio condiciones de seguridad constructiva, de forma que quede garantizada su estabilidad, resistencia, firmeza y solidez» y adecuación funcional, entendiendo como tal la «realización de las obras que proporcionen al edificio condiciones suficientes respecto de accesos, estanqueidad frente a la lluvia y humedad, aislamiento térmico, redes generales de agua, gas, electricidad, telefonía, saneamiento, servicios generales y seguridad frente a accidentes y siniestros», así como la eliminación de barreras arquitectónicas. A partir del Plan nacional de vivienda 2005-2008 esta distinción desaparece, pasando éste a definir las actuaciones de ‘rehabilitación’ de una

forma menos estructurada, como aquellas que compensan carencias relativas a la accesibilidad, las condiciones de protección frente a incendio, de ornato y salubridad, la estanqueidad frente a la lluvia, la seguridad estructural, los sistemas de evacuación del agua de lluvia y saneamiento y los de ahorro energético. Por su parte, el Plan nacional de vivienda y rehabilitación 2009-2012 define indirectamente las actuaciones de ‘rehabilitación’ de los edificios, al señalar las acciones susceptibles de financiación, como las obras de mejora de la habitabilidad, seguridad, accesibilidad y eficiencia energética de las viviendas, y aquellas que permitan la utilización de energías renovables en los edificios. En el capítulo II del Proyecto definitivo de la Ordenanza de Conservación, rehabilitación y estado ruinoso de las edificaciones del Ayuntamiento de Madrid se definen las actuaciones de ‘rehabilitación’ como aquellas destinadas a recuperar o mejorar las condiciones de seguridad, salubridad, accesibilidad, ornato público y decoro, así como de accesibilidad y supresión de barreras arquitectónicas, de las instalaciones comunitarias, el comportamiento térmico y la ventilación e iluminación. Si bien se incluye en la definición de ‘rehabilitación’ la mejora de las situaciones de infravivienda y la consecución de las alturas mínimas y de las condiciones que determinan el carácter exterior de las viviendas, estos tres aspectos difícilmente pueden acometerse sin una transformación más profunda de la volumetría o de la organización interna que el que las obras de ‘rehabilitación’ implican. Si bien la forma de agruparlos varía entre los distintos documentos normativos mencionados, se observa un acuerdo generalizado en cuanto a los tipos de actuaciones de adecuación o mejora que integran la ‘rehabilitación’ de edificios. Así, la ‘rehabilitación’ puede incluir medidas relativas a la seguridad estructural, en caso de incendio y de utilización, accesibilidad, a través de la reconfiguración de los accesos al edificio y a las viviendas, y la eliminación de obstáculos o la instalación de medios auxiliares (ascensores, rampas), salubridad, protección contra el ruido, modernización de las instalaciones comunitarias y eficiencia energética, mediante aislamiento interior o exterior de las viviendas y cambio de las carpinterías. Las medidas de ahorro energético cuentan con un carácter prioritario e incluso estructurante en gran parte de las rehabilitaciones llevadas a cabo en los últimos años, bajo la perspectiva de la sostenibilidad, configurándose en algunos casos como una categoría de intervención propia con planes o programas específicos, y que podríamos denominar ‘rehabilitación energética’ (Energetischer Sanierung). Siguiendo el esquema propuesto por los planes de vivienda nacionales anteriores a 2005, proponemos la distinción entre ‘rehabilitación estructural’, entendida como aquella que conduce a la mejora o adecuación de la seguridad estructural de la edificación, y ‘rehabilitación funcional’, que permite la mejora o adecuación de las condiciones de seguridad frente a incendio y de utilización y del estado de las instalaciones comunitarias, así como de la salubridad, protección frente al ruido, accesibilidad y ahorro energético. De esta forma, se denominaría ‘rehabilitación integral’ aquella que conduce a la obtención de la adecuación estructural y funcional del edificio objeto de intervención, respetando su carácter arquitectónico. Por su parte, cuando la ‘rehabilitación’ del edificio se centra en adaptarlo a un nuevo uso podría denominarse ‘reutilización’ (Umnutzung). También en la ‘rehabilitación’ se puede introducir un ‘uso intermedio’ (Zwischennutzung) durante el

proceso de intervención urbana, no necesariamente coincidente con los usos finales tras la intervención, si bien esta práctica ha mostrado problemas para su aplicación de forma generalizada, especialmente derivados de la gestión para el desalojo del uso temporal y la introducción del definitivo, así como de la limitada rentabilidad económica de los usos intermedios en espacios periféricos. La ‘restauración’ (restoration / restauration / Restaurierung) supondría una forma específica de ‘rehabilitación’ referida a los bienes patrimoniales. La Carta de Cracovia de 2000 sobre Principios para la conservación y restauración del patrimonio construido la define como «una intervención dirigida sobre un bien patrimonial, cuyo objetivo es la conservación de su autenticidad y su apropiación por la comunidad».

▪ **Ampliación** (extention / extension / Gebäudeerweiterung):

Obras de intervención en un edificio existente que suponen un aumento del volumen edificado, sin necesariamente implicar una transformación de su organización interna. Reforma (alteration / rénovation / Umbau): Obras de intervención en un edificio que van más allá de los deberes de conservación y mejora, y suponen una transformación de su organización interna, conservando su volumen.

▪ **Demolición** (demolition / déconstruction / Abriss, Rückbau):

Obras de eliminación de los edificios o infraestructuras existentes tanto para su sustitución como, eventualmente, para el ‘decrecimiento’ o la ‘desdensificación’ del tejido urbano. La ‘demolición’ o el ‘desmontaje parcial’ (partial demolition, partial dismantling / démontage partiel, déconstruction partielle / Teilrückbau) suponen la supresión de partes de un edificio para adaptarlo a las nuevas necesidades funcionales y estéticas, permitiendo en el segundo caso la recuperación y reutilización de parte de las piezas desmontadas para la construcción de nuevos edificios o el tratamiento del espacio público. Ambas son acciones poco frecuentes, ya que implican un mayor coste y dificultad técnica que la ‘demolición total’, y se han llevado a cabo, de forma puntual, en edificios de construcción prefabricada, para mejorar su imagen y diversificar los programas residenciales. El ‘desmontaje total’, menos frecuente, conduce a la desaparición del edificio existente, pudiendo ser reutilizadas las piezas desmontadas.

▪ **Renovación** (demolition and reconstruction / démolition-reconstruction / Abriss und Neubau):

La ‘renovación’ supone la ‘demolición’ de la edificación existente y su sustitución por edificación de nueva planta, y se argumenta en base a la deficiente calidad de la edificación existente, incluso su ruina estructural o constructiva, y también a la necesidad, o conveniencia, del cambio de usos en pos de la mezcla de actividades y niveles económicos. Este cambio se produce frecuentemente de residencial a terciario, como ocurrió en las operaciones de reforma interior, o a un tipo de residencial distinto, generalmente dirigido a rentas superiores a las presentes en el momento de la intervención.

- **Reconstrucción** (reconstruction, reconstitution / reconstruction / Wiederherstellung):

La ‘reconstrucción’ supone una forma específica de ‘renovación’ o sustitución de bienes patrimoniales, entendida como conjunto de obras que buscan devolver al edificio la forma que se supone tenía en su origen, sobre la base de documentos escritos o iconográficos. En general la ‘reconstrucción’ no es aceptada con la excepción de la anastilosis para monumentos muy singulares.

## PROCESOS URBANOS

- **Regeneración social** (social regeneration / régénération sociale / sozial Erneuerung):

Acciones para la recuperación de la vida en comunidad mediante el refuerzo de las cualidades culturales, la cohesión social, el fomento de la autogestión, el empleo y la educación, y la mejora de la seguridad. Si bien el término ‘regeneración urbana’ se emplea en muchos casos para designar, indistintamente, procesos de ‘regeneración social’ y ‘regeneración urbana’, o de ‘regeneración urbana integrada’, parece más oportuno distinguir entre estos tres procesos. Revitalización (revitalization / revitalization, réanimation / Revitalisierung): La ‘revitalización’ o reanimación implica la introducción de nuevos usos, especialmente terciario, y en ocasiones se utiliza como equivalente a la ‘regeneración social’. Sin embargo, aunque puede incluir ‘regeneración social’, no siempre es así, y puede hacer referencia exclusivamente al fomento, por ejemplo, de la actividad comercial, incluso al margen de los habitantes del área.

- **Regeneración urbana** (urban regeneration / régénération urbaine / Stadterneuerung):

Proceso orientado a mejorar aspectos físicos y espaciales de un área urbana considerada como degradada. El término de ‘regeneración urbana’ no implica, a priori, una estrategia de intervención determinada, más allá del carácter físico de la misma, y engloba los procesos de ‘rehabilitación urbana’, ‘renovación urbana’ y ‘remodelación urbana’, así como la ‘reurbanización’ y la ‘remodelación de la urbanización’ de áreas urbanas.

- **Rehabilitación urbana** (urban rehabilitation / réhabilitation urbaine / städtebauliche Sanierung):

Proceso que busca la mejora de los aspectos físicos y espaciales de un área urbana considerada como degradada, que mantiene en gran medida su carácter y estructura tras la intervención, incluso habiendo sufrido una notable transformación. Incluye, al menos, la ‘rehabilitación’ de los edificios y la ‘reurbanización’ de los espacios públicos. También puede incluir ‘desmontajes’ y ‘demoliciones’ totales o parciales y nuevas construcciones, siempre que no alteren en exceso el carácter del conjunto urbano. De forma análoga a la ‘rehabilitación’ de edificios, se trata de una forma de intervención

respetuosa con el carácter urbano del área transformada, pero no necesariamente con su integridad material, por lo que no implica en ningún caso su conservación rigurosa o su reconstrucción. Incluye un amplio rango de experiencias, que van desde la ‘rehabilitación energética’ y funcional de los edificios y la mejora de las infraestructuras, en las intervenciones de menor alcance, hasta operaciones más complejas que no se limitan a mejorar las condiciones de habitabilidad, sino que buscan reforzar o reinterpretar las características propias de una determinada área urbana mediante actuaciones de más alcance, como son los ‘desmontajes’ o ‘demoliciones’.

▪ **Revalorización** (qualification / residentialitation / Aufwertung):

El término ‘revalorización’ se emplea con frecuencia para designar procesos de transformación o medidas puntuales que buscan mejorar la calidad de los entornos urbanos, especialmente las áreas residenciales, actuando en sus aspectos físicos y espaciales. Podría suponer, por lo tanto, un término equivalente al de ‘rehabilitación urbana’. Sin embargo, su carácter ambiguo, sus connotaciones económicas y la falta de referencia a la terminología propia de la intervención en los bienes patrimoniales desaconsejan su uso frente al de ‘rehabilitación urbana’.

▪ **Reurbanización** (reurbanisation / réaménagement / Reurbanisierung):

Renovación de los acabados (pavimentación, jardinería y mobiliario), y de las infraestructuras, sin que ello suponga una reordenación del espacio público, en cuyo caso pasaría a denominarse ‘remodelación’ de la urbanización. Si bien se trata, en principio, de acciones sobre el espacio público, pueden producirse también afectando a un área urbana extensa, en cuyo caso pasarían a considerarse procesos de intervención urbana. También puede hablarse, en cuanto a procesos de intervención en bienes de titularidad pública, de ‘dotación’, cuando se crean o transforman equipamientos públicos, servicios o infraestructuras en un área determinada.

▪ **Renovación urbana** (urban renewal / renouvellement urbain, rénovation urbaine / Stadterneuerung):

Los procesos de ‘renovación urbana’ se basan en la demolición de los inmuebles existentes y la construcción de nuevos inmuebles, manteniendo la estructura urbana y las trazas del espacio público. Integran operaciones de realojo de los residentes, demolición, construcción de nuevos inmuebles, reurbanización del espacio público preexistente, con el objetivo de adaptarlo a las nuevas condiciones socioeconómicas y de uso o, en su caso, urbanización del espacio público liberado por los derribos, revitalización terciaria y reducción del parque residencial. Si bien se trata, en principio, de una acción sobre la edificación, suele producirse afectando a un área urbana extensa, lo que recomienda su inclusión en los procesos de intervención urbana. La ‘renovación urbana’, junto con la ‘remodelación’, ha supuesto una de las formas prioritarias de intervención en los centros históricos de las ciudades

europeas en los años 50, 60 y 70, ocasionando la transformación física y socioeconómica de amplios sectores de la ciudad. Se observa en la actualidad una confusión en el uso del término, empleado no sólo para designar una estrategia específica de intervención basada en la sustitución de las edificaciones existentes por otras de nueva construcción, sino también para nombrar de forma genérica el conjunto de las estrategias de intervención posibles en un área urbana existente. Esta confusión se hace patente en el uso genérico de este término en las leyes y programas que rigen la intervención urbana en Francia en la actualidad, como son la Ley Borloo de orientación y programación para la ciudad y la renovación urbana (Loi du 1er août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine) y el Plan Nacional de Renovación Urbana (Plan National de Rénovation Urbaine). Su denominación resulta equívoca ya que, si bien priorizan la 'renovación' y la 'remodelación urbana' como estrategias de intervención en la ciudad existente, especialmente en áreas periféricas degradadas, sirven de marco para el conjunto de las estrategias de intervención posibles, financiando desde medidas de 'rehabilitación' de edificios o de 'reurbanización' del espacio público hasta procesos de 'rehabilitación urbana'. La Ley Borloo supone en cierta medida una continuidad respecto de la Ley Gayssot-Besson de solidaridad y renovación urbana (Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains), y consolida de esta forma el acuerdo implícito alcanzado a finales de 1990 entre la izquierda y la derecha políticas en Francia en torno a la 'renovación urbana', entendiendo como tal la demolición y reconstrucción con el objetivo de aumentar mezcla social, ya sea empleando el término de renouvellement, o el de rénovation, con sus respectivas connotaciones políticas, pero con un contenido semejante (Driant, 2012:23-24; Houard, 212:25-26). En los planes nacionales de vivienda españoles, se utiliza el término 'renovación' indiferentemente tanto para designar el proceso aquí descrito como para operaciones de 'remodelación urbana'. Aunque esta coincidencia podría determinar su uso indistinto para ambas acepciones, la diferencia en cuanto a la conservación de la estructura urbana, y también en los procesos de gestión que requieren, recomienda el uso de términos distintos.

▪ **Remodelación urbana** (urban redevelopment / remodelage urbaine / Stadumbau):

Transformación de un área de la ciudad por eliminación de la mayor parte de las construcciones existentes y del trazado viario, así como su reparcelación, reurbanizando y construyendo nuevas edificaciones, fundamentada en muchos casos en las deficiencias de la habitabilidad o en altas tasas de desocupación de los inmuebles. Incluye operaciones como la reforma interior en centros históricos de los años 50, 60 y 70, así como operaciones de cirugía urbana cuando se trata de abrir nuevos ejes en el viejo tejido, cuyo origen más notorio se remonta al siglo XXVIII. Las críticas que han recibido, especialmente en el caso de los centros históricos, se han debido principalmente al hecho de que, con frecuencia, dan como resultado la expulsión de los habitantes, con la justificación de la reactivación de la economía (Moya, 2011). De forma análoga al uso del término 'renovación urbana' para el

conjunto de las operaciones de ‘regeneración urbana’ desarrolladas en el marco del Plan Nacional de Renovación urbana en Francia, el término Stadtumbau da nombre a los programas de Regeneración urbana Stadtumbau Ost y Stadtumbau West, activos, respectivamente, en los nuevos y antiguos estados federados alemanes, y que financian procesos de ‘rehabilitación’, ‘renovación’ y ‘remodelación’ urbanas, así como de ‘reurbanización’, ‘remodelación de la urbanización’ y ‘dotación’. Esta incoherencia entre la denominación del programa y las operaciones que financia se deriva del origen del programa Stadtumbau Ost, iniciado en 2002 en los nuevos estados federados para hacer frente a las consecuencias urbanas del descenso demográfico, eliminando viviendas y equipamientos vacantes mediante operaciones de remodelación. La orientación inicial se ha ido matizando y modificando en la práctica, así como al extenderse a partir de 2004 a los antiguos estados federados, donde cuenta con un carácter prioritariamente preventivo.

▪ **Decrecimiento** (*shrinking / contraction / Bestandsreduzierung, Schrumpfung*):

El ‘decrecimiento’, o disminución programada del número total de viviendas de una determinada área o población por aumento del tamaño de las restantes o supresión física de algunas a través de desmontajes o demoliciones totales o parciales conduce a la reducción del parque residencial. Esta práctica, que implica o la ‘desdensificación’ de un área urbana o la reducción de su perímetro, se ha configurado como problema prioritario de la intervención urbana en zonas que cuentan con un importante descenso de población, como es el caso de las áreas periféricas de las ciudades de la antigua República Democrática de Alemania.

▪ **Desdensificación** (*decongestion / décongestion / Entdichtung*):

La ‘desdensificación’, o disminución de la densidad edificatoria de un determinado área urbana, mediante ‘demoliciones’ o ‘desmontajes’ parciales o totales, está en el origen de gran parte de las operaciones de reforma interior llevadas a cabo en los centros históricos en los años 50, 60 y 70. En estas intervenciones, si bien la necesidad de la demolición se argumenta en base a las excesiva colmatación del tejido y su consecuente falta de salubridad y confort, en la práctica se identifica con la reducción del número de viviendas, empleándose en el sentido de reducción, sustituyendo viviendas por usos terciarios, que pueden llegar a aumentar la densidad y la congestión.

▪ **Reestructuración urbana** (*urban restructuring / restructuration urbaine / städtebauliche Umstrukturierung*):

La ‘reestructuración urbana’ puede entenderse como la ‘remodelación’ de un área considerada obsoleta que implica un cambio radical de los usos y un ajuste de la jerarquía viaria y los polos de actividad a las necesidades definidas por los nuevos usos, con independencia de su carácter, mientras

que el término ‘reconversión’ suele aplicarse, en un sentido equivalente, a la transformación de áreas industriales.

▪ **Regeneración urbana integrada** (*integrated urban regeneration / régénération urbaine intégrale / integrierte Stadterneuerung*):

Operación que engloba procesos de ‘regeneración social’ y ‘regeneración urbana’, y que afecta a un área urbana existente en un contexto urbano amplio. Así, incluye ‘rehabilitación’ de edificios, ‘reurbanización’ y ‘regeneración social’. También puede incluir un porcentaje de ‘remodelación’ y de ‘renovación’. El enfoque integrado, definido por el Documento de referencia de Toledo sobre la regeneración urbana integrada y su potencial estratégico para un desarrollo urbano más inteligente, sostenible y socialmente inclusivo en Europa para el desarrollo urbano, y aplicable a la regeneración urbana, implica la articulación de distintas dimensiones (económica, social, cultural y medioambiental), escalas temporales (corto, medio y largo plazo) y espaciales (local, regional y nacional), así como la de todas las acciones y procesos de intervención en una estrategia común. Esta interpretación se basa a su vez en la definición del enfoque integrado de la sostenibilidad aportada en la Carta de Leipzig sobre Ciudades Europeas Sostenibles como aquel que combina aspectos territoriales, sectoriales y temporales de las distintas áreas clave, contando con los agentes económicos y a los distintos actores implicados. El Documento de referencia de Toledo, elaborado por la presidencia española de la Unión Europea para la reunión informal de ministros de desarrollo urbano celebrada en Toledo en junio de 2010, incluye también en la definición del enfoque integrado el carácter inclusivo, en contra de la exclusión social y la segregación espacial, aspectos que mantenemos fuera de la definición estricta, por ser menos generales y pertenecer al ámbito de los objetivos de la intervención, y para el que recomendamos el uso del término ‘integrado’. A nivel europeo, y según los resultados del cuestionario realizado a los responsables de la ‘regeneración urbana’ en los distintos países europeos y cuyo resultado se expone en el documento elaborado por un grupo de expertos para la presidencia española de la Unión Europea en 2010, titulado Regeneración urbana integrada en Europa. Documento de síntesis, la ‘regeneración urbana’ se entiende como una práctica asociada a otras políticas, mayoritariamente las de vivienda, desarrollo sostenible y lucha contra la exclusión social (Álvarez & Roch, 2010:18-53). Se desarrolla en el interior de un perímetro de intervención previamente definido y está relacionada prioritariamente con la modernización de las viviendas existentes y la recuperación y gentrificación de áreas urbanas, así como con iniciativas de naturaleza social, contando en cualquier caso con un carácter fundamentalmente edificatorio, con menor presencia de medidas sociales. Estos procesos se estima mayoritariamente que cuentan con participación de los agentes sociales, especialmente en la gestión de la operación de regeneración, y que incluyen como actuaciones financiadas, obligatoria o frecuentemente, la reordenación del espacio libre próximo al inmueble, la rehabilitación de edificios de viviendas, especialmente de sus aspectos estructurales y su comportamiento energético, la rehabilitación, demolición y construcción

de equipamientos públicos, y la urbanización, mejora o dotación de servicios urbanos. Este documento reconoce la confusión terminológica en torno a la regeneración urbana en los países europeos, así como el carácter excepcional en el entorno europeo del enfoque integrado propuesto, predominando los enfoques fragmentarios y parciales, no inscritos en el marco del conjunto de la ciudad, y que generalmente inciden exclusivamente en aspectos socioeconómicos o físicos. La ‘recualificación socioespacial’ se podría considerar un término sinónimo, entendido como proceso de intervención en áreas urbanas que abarca aspectos tanto físicos y espaciales, fundamentalmente, como socioeconómicos. Sin embargo, ha designado y designa con frecuencia procesos de intervención en los que estos aspectos están disociados, siendo los segundos el motivo o desencadenante de la intervención, y la medida de sus resultados, sin que por ello se integren medidas específicamente socioeconómicas en el proceso. Por otra parte, la ‘recualificación socioespacial’ se identifica en ocasiones con el fenómeno de elitización o gentrificación, lo cual condiciona y pervierte sus objetivos y formas de actuación.