DOCUMENTOS DE DEBATE

LA REHABILITACIÓN: UNA OPORTUNIDAD PARA LA RECONVERSIÓN DEL SECTOR DE LA EDIFICACIÓN

César Pavón, Casilda Cabrerizo, Reyes Maroto

www.fundacionideas.es

Las opiniones reflejadas en este documento solo vinculan al autor y no necesariamente a la Fundación IDEAS.

DD
07/2011

fundación ideas

César Pavón Iglesias, director de la Cátedra de Edificación Sostenible de la Fundación IDEAS para el Progreso.

Casilda Cabrerizo Sanz, ayudante de investigación del Área de Economía, Sostenibilidad y Bienestar de la Fundación IDEAS para el Progreso.

Reyes Maroto Illera, investigadora senior del Área de Economía, Sostenibilidad y Bienestar de la Fundación IDEAS para el Progreso.

Agradecimientos:
José María Ezquiaga, profesor titular de Urbanismo en la Escuela Técnica Superior de Arquitectura de la Universidad Politécnica de Madrid.
Alfredo González, arquitecto técnico.
Jesús Leal, catedrático de Sociología de la Universidad Complutense de Madrid.
Gustavo Nombela, responsable del Área de Economía, Sostenibilidad y Bienestar de la Fundación IDEAS para el Progreso.
José María de la Riva, profesor honorario en el Departamento de Geografía de la Universidad Autónoma de Madrid.
José Luis de la Rocha, gestor de rehabilitación.
Jesús Zúñiga, exalcalde de Las Rozas de Madrid.

Fotografías: Casilda Cabrerizo

Publicaciones de la Fundación IDEAS

Informes: son análisis de mayor extensión llevados a cabo por equipos de científicos y expertos en los que la Fundación IDEAS refleja su posición.

Documentos de Trabajo: son análisis más breves llevados a cabo por equipos de científicos y expertos en los que la Fundación IDEAS refleja su posición.

Documentos de Debate: son documentos elaborados por científicos y expertos de la Fundación IDEAS y colaboradores externos que no necesariamente reflejan las posiciones de la Fundación.

Documentos de Análisis Político: son documentos que marcan el posicionamiento político de la Fundación IDEAS en asuntos relevantes de la agenda política.

Artículos de Análisis y Opinión: son artículos de opinión donde el autor libremente expone sus puntos de vista sobre un asunto concreto, sin reflejar las posiciones de la Fundación.

Editado por Fundación IDEAS
c/ Gobelas 31, 28023 Madrid
Telf. +34 915 820 091
Fax. +34 915 820 090
www.fundacionideas.es

ISBN: 978-84-15018-92-6
Depósito legal: M-31511-2011

Abstract

La urgente necesidad de reconversión que afecta al sector de la edificación en nuestro país convierte a la rehabilitación en una actividad excelente para lograrlo, en primer lugar, por encontrarnos en un periodo de parón de la obra nueva y, en segundo lugar, porque los proyectos de rehabilitación se convierten en magníficos laboratorios para implementar las nuevas técnicas y materiales.

Convertir al sector de la edificación en un sector moderno, eficiente y sostenible supone, por un lado, recuperar sus fundamentos sociales como proveedor de habitabilidad, haciéndolo de forma respetuosa con el medioambiente y los recursos naturales y, por otro lado, lograr su cualificación e industrialización, adoptando nuevas técnicas constructivas, con nuevos materiales y exigencias energéticas.

Este documento tiene como objetivo principal ofrecer una serie de propuestas concretas para lograr una verdadera política de rehabilitación en nuestros municipios. En primer lugar, se analizan los impactos beneficiosos de la rehabilitación en el nuevo modelo de economía sostenible, así como los efectos sobre la cohesión social de las ciudades y el medioambiente urbano. A continuación, se presentan una serie de iniciativas para impulsar esta actividad, estructuradas con base en los tres niveles competenciales de gestión administrativa.

Índice

1. Introducción 7

2. El sector de la edificación: obra nueva y rehabilitación 11

3. La rehabilitación como respuesta presente y apuesta de futuro 17

3.1 Concepto de rehabilitación 18
3.2 La rehabilitación como motor de crecimiento económico en la nueva economía 19
3.3 La gestión de la dimensión social en los procesos de rehabilitación 30
3.4 La rehabilitación como factor de calidad y sostenibilidad en el medio urbano 34

4. Propuestas para una política de rehabilitación en España 41

5. Conclusiones 50

Referencias 53

iori
SERVICIO 24H
Telf: 91 295 88 56
PROTESIS

1
Introducción

En el nuevo modelo productivo al que debe aspirar la economía española habrá, al menos, tres sectores tradicionales que seguirán siendo motores importantes, aunque para ello será necesario una profunda renovación y reorientación de los mismos hacia una mayor sostenibilidad. Estos tres sectores son: el turismo, el transporte y la edificación.

Centrándonos en la edificación, podemos afirmar que España tiene el reto ante sí de reinventar su sector inmobiliario con un modelo de negocio más eficiente que genere riqueza, empleo y desarrolle nuevas tecnologías. Este sector, además, debería tener una dimensión óptima en torno al 5% del PIB, tal y como sucede en la mayor parte de las economías desarrolladas, alejada de los porcentajes cercanos al 10% que representaba en los años del *boom,* y por encima del 4% del PIB en que lo sitúa el último Boletín Económico del Banco de España a finales de 2010, y que nos indica la magnitud del ajuste que actualmente se está produciendo.

La Fundación IDEAS, consciente de la importancia del sector en la economía española y de su urgente reconversión hacia parámetros de eficiencia, productividad y sostenibilidad, ha creado la Cátedra de Edificación Sostenible. Se trata de un marco idóneo para la investigación y la generación de ideas y propuestas que permitan un rápido avance hacia un modelo productivo renovado del sector de la edificación, tanto de su rama de obra nueva como de la rehabilitación.

Convertir al sector de la edificación en un sector moderno, eficiente y sostenible supone, por un lado, recuperar sus fundamentos sociales como proveedor de habitabilidad y que ésta ofrezca a sus usuarios los condicionantes de confort y accesibilidad que hoy se imponen. Y todo ello, de una manera eficiente y respetuosa con el

medioambiente y los recursos naturales. El sector, como uno de los principales contribuyentes al cambio climático, tiene la responsabilidad y la obligación de buscar, en toda su cadena de producción, formas de trabajo menos contaminantes y agresivas con el medio y, en conjunto, más sostenibles. Por otro lado, es fundamental que el sector se cualifique e industrialice, máxime cuando se imponen nuevas técnicas constructivas, nuevos materiales y exigencias energéticas mayores.

Por todo ello, la rehabilitación es una excelente oportunidad para la reconversión del sector de la edificación, primero porque nos enfrentamos a un periodo de escasa construcción de nueva planta y, segundo, porque los proyectos de rehabilitación se convierten en magníficos laboratorios para implementar las nuevas técnicas y materiales.

La Cátedra de Edificación Sostenible de la Fundación IDEAS comienza por tanto su labor presentado un documento sobre los retos de la rehabilitación en nuestro país. El objetivo principal del presente trabajo es ofrecer una serie de propuestas concretas para lograr una verdadera política de rehabilitación en nuestros municipios. Dichas propuestas están dirigidas, por separado, a los tres niveles de gestión administrativa –el Estado, las comunidades autónomas y los municipios–. No obstante, una de las primeras conclusiones que se puede anticipar del estudio es que el éxito de un proyecto de rehabilitación integral depende del grado de colaboración entre los distintos niveles administrativos.

El documento se estructura en varios apartados. Tras la introducción, se abre un primer epígrafe sobre cuestiones generales y estado de la cuestión del sector de la edificación, tanto de obra nueva como de rehabilitación. A continuación, el apartado número 3 se centra de lleno en la rehabilitación residencial integral, su definición como la entendemos hoy y sus ventajas económicas, sociales y medioambientales. Los tres pilares de la sostenibilidad se abordan en este capítulo mediante un análisis de sus beneficios como generador de empleo, como favorecedor de la cohesión social y como actor fundamental en la lucha contra el cambio climático por su potencial de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero. Y en conjunto, cómo la rehabilitación integral de edificios en nuestras ciudades es fundamental para la mejora de la calidad del paisaje urbano y, en primera instancia, de las condiciones de vida de sus habitantes.

Por último, el apartado número 4 recoge las propuestas que, en nuestra opinión, permitirían avanzar en la política de rehabilitación integral urbana en España.

Asimismo, a lo largo del documento se pueden encontrar algunas buenas prácticas que, por sus claves de éxito, pueden servir como ejemplos de los resultados que una política de rehabilitación puede lograr para la sociedad.

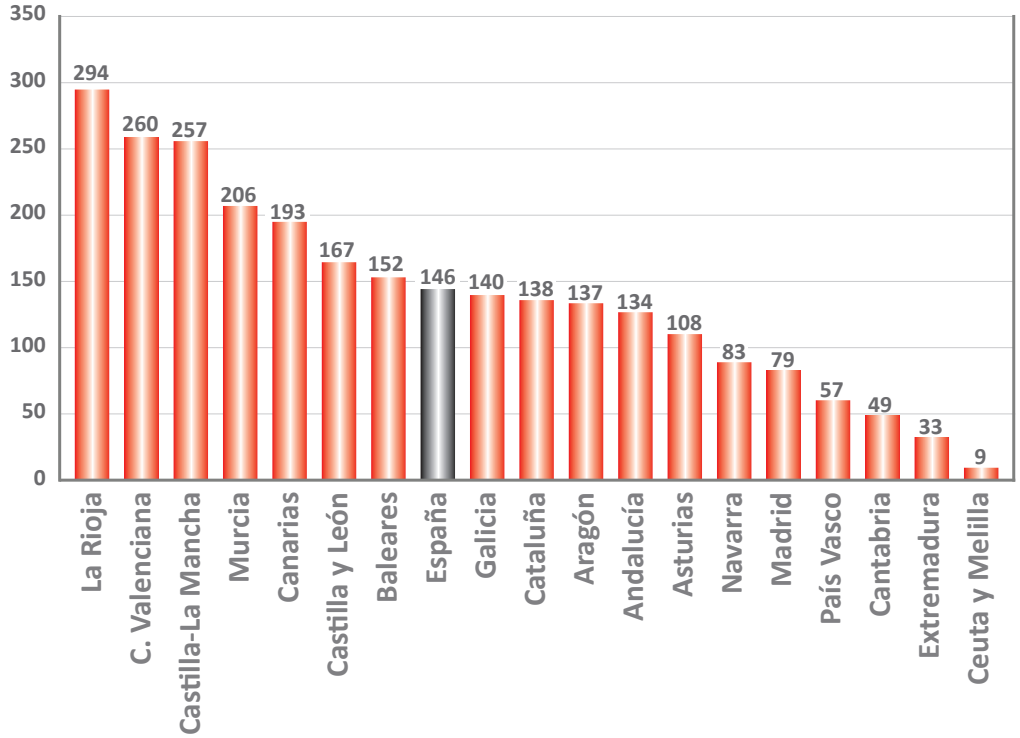
2

El sector de la edificación: obra nueva y rehabilitación

El subsector de la edificación ha sido, y sigue siendo, el que más aporta en la estructura de producción del sector de la construcción, dos tercios frente a un tercio que aporta la obra civil. Dentro de la edificación encontramos varias subactividades, como la edificación no residencial, la rehabilitación y mantenimiento de edificios y la edificación residencial, que es la que más ha contribuido históricamente tanto al sector en su conjunto como al subsector de la edificación. Sin embargo, y como consecuencia de la crisis inmobiliaria y económico-financiera, la edificación de nuevas viviendas ha perdido cuota con respecto a la obra civil y casi se ha equiparado a la actividad de rehabilitación y mantenimiento (véase apartado 3.2) y, a corto plazo, se encuentra condicionada por el *stock* de unidades existentes, la restricción crediticia por parte de las instituciones bancarias y la situación del empleo.

Según los datos publicados por el Ministerio de Fomento en julio de 2011 sobre *stock* de vivienda en España, al finalizar el año 2010 el número de viviendas nuevas construidas y sin vender ascendía a 687.523, un 2,75% del parque de viviendas existente. En relación con la población, suponen 146 viviendas por cada 10.000 habitantes. Por encima de esta media nacional, encontramos siete comunidades autónomas; tres situadas en el interior peninsular: La Rioja, con un *stock* de 9.488 viviendas (294 por cada 10.000 habitantes), Castilla-La Mancha, que cuenta con un *stock* de 53.860 (257 por cada 10.000 habitantes) y Castilla y León, con 42.724 viviendas sin vender (167 por cada 10.000 habitantes); dos en el litoral mediterráneo: Comunidad Valenciana y Murcia, con 133.023 y 30.183 viviendas en *stock,* respectivamente (260 y 206 por cada 10.000 habitantes); y los dos archipiélagos: Canarias e Islas Baleares, con 40.892 y 16.806 respectivamente (193 y 152 por cada 10.000 habitantes) (Gráfico 1).

Gráfico 1. Sobreoferta de vivienda nueva. IV trimestre de 2010 (unidades por 10.000 habitantes)



Fuente: Ministerio de Fomento

Esta concentración de nuevas viviendas sin vender en comunidades costeras y en las dos Castillas pone de manifiesto de forma evidente, por un lado, el papel fundamental que el sector del turismo ha jugado en el *boom* inmobiliario y, por otro, el modelo de expansión del área metropolitana de Madrid caracterizado por la dispersión residencial hacia las provincias limítrofes. El caso de La Rioja, la comunidad autónoma que dispone actualmente de un mayor volumen de viviendas en *stock* por habitante, no parece que responda a ninguna de estas premisas.

Frente a esta nueva situación, nos encontramos ante un periodo de transición en el sector de la construcción y, sobre todo, en el subsector de la edificación. Esto implica su reconversión, a medio y largo plazo, hacia un modelo que aplique criterios de sostenibilidad en todas sus dimensiones (la económica, la social y la medioambiental), es decir, hacia un modelo integral que debería caracterizarse, al menos, por:

- La recuperación de la función social del sector en cuanto a proveedor de habitabilidad.

- La reducción de su demanda de suelo permitiendo soluciones de habitabilidad sin ocupar nuevas superficies, evitando así una mayor dispersión de las ciudades.

- La reducción de la relación entre demanda de materiales y residuos generados hasta la obtención del 100% de materiales renovables o reciclados. El cumplimiento del Protocolo de Kioto y posteriores obligarán a reducir las emisiones debidas a la fabricación de materiales.

- La adaptación tecnológica a los requerimientos energéticos de las directrices europeas que obligan a incrementar la eficiencia del sector de la edificación y a reducir sus emisiones de gases de efecto invernadero, instando al autoabastecimiento energético para el año 2020.

- El incremento del peso de la vivienda con algún tipo de protección frente a la vivienda libre, con localizaciones equilibradas entre las distintas partes de la ciudad y con un peso elevado de alquiler (incluso alcanzando el 100% de las viviendas de protección oficial) que permita reducir la actual segregación social existente.

- Un renovado papel de la banca y del sector privado en la "construcción de ciudad".

- Un esfuerzo de ordenación normativa que unifique la dispersión actual de distintas normas, así como una renovación de las Agendas Locales 21.

- La adaptación de la normativa urbanística, considerando la realidad demográfica e integrándose en políticas más amplias de ordenación territorial para promover el diálogo con los entornos rurales y contribuir a una mejora de la calidad de vida urbana.

Para incorporar todas estas premisas y lograr el cambio, la rehabilitación ha de tomar el protagonismo en el sector en el corto plazo, como actividad sustitutiva de la obra nueva y compensar su caída coyuntural, para poder convertirse en los próximos años en una actividad complementaria a la obra nueva con entidad y autonomía propia.

La rehabilitación comporta una serie de ventajas que la convierte en una actividad más claramente sostenible, entre las que cabe destacar las siguientes:

- Las viviendas rehabilitadas son energéticamente más eficientes a través de una arquitectura bioclimática.

- Con la práctica de la rehabilitación, no se ocupa más territorio, pudiéndose dedicar éste a otros usos.

- Desde el punto de vista económico no requiere un volumen alto de inversión en recursos.

- Desde el punto de vista del desempleo, facilita la recolocación de trabajadores del sector edificación.

- Socialmente, favorece la cohesión siempre y cuando no supongan procesos de *elitización o gentrificación* profundos.

- Es un buen instrumento para mejorar la calidad del paisaje urbano y, en consecuencia, la vida en las ciudades.

El ámbito de actuación de la rehabilitación lo podemos situar en todos aquellos centros urbanos, barrios degradados, conjuntos históricos y, en general, áreas poblacionales (residenciales y de oficinas) que no cumplan los actuales cánones de edificación, susceptibles, por tanto, de renovación y adecuación a criterios de sostenibilidad, eficiencia energética y accesibilidad de los edificios y viviendas existentes. No obstante, hoy nos enfrentamos al reto de las periferias urbanas y, en especial, lo encontramos en los polígonos residenciales de los años cuarenta-sesenta.

El marco normativo en el que se desenvuelve la actividad es amplio y prolijo. A modo de ejemplo, y con la sola idea de poner de manifiesto la complejidad legal que la afecta, citaremos las siguientes normas jurídicas: Ley del Suelo, Ley de Propiedad Horizontal, Ley de Arrendamientos Urbanos, Ley de Ordenación de la edificación, Código Técnico de la Edificación, Estrategia de Ahorro y Eficiencia Energética de España, Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación, normas urbanísticas de las comunidades autónomas, planes de vivienda autonómicos, normas subsidiarias a nivel municipal, etc. Esta profusión de documentos legales que afectan a las actuaciones de rehabilitación hace largos y complejos los procesos y, en ocasiones, los imposibilita, lo que plantea la necesidad de su ordenación, adaptación o modificación.

En todo caso, la rehabilitación debe estar inmersa y condicionada por la política urbanística, de suelo y vivienda, de modo que pueda servir de instrumento de modernización para una ciudad más eficiente. La rehabilitación es una actividad fundamental para el desarrollo y mantenimiento de la ciudad.

Buenas prácticas

Programa Municipal de Rehabilitación de Conjuntos Urbanos Edificados entre 1945-1965 de Zaragoza

Seleccionada "mejor práctica" por ONU-Habitat en el VIII Concurso para la designación de los Premios Internacionales de Buenas Prácticas de Dubái 2010.

Agentes implicados: Zaragoza Vivienda, Gobierno de Aragón, Ministerio de Vivienda y los vecinos afectados.

La iniciativa actúa, en una primera fase de análisis, sobre 21 Conjuntos Urbanos de Interés (CUI) localizados en diferentes barrios obreros de la ciudad. Se componen de edificios con estándares de confort muy alejados de los que hoy recomiendan y exigen las diferentes normativas. En una segunda fase, se seleccionan cuatro CUI para la puesta en marcha de proyectos piloto y se declaran Áreas de Rehabilitación Integral (ARI). Las cuatro actuaciones afectan a un total de 2.324 viviendas.

Las claves del éxito de esta iniciativa han sido:

- La elaboración de un estudio de diagnóstico en profundidad y participativo y el desarrollo de pruebas piloto que han permitido una rápida visibilidad de los resultados. Los vecinos han cambiado su percepción de las viviendas y el barrio y se ha logrado una lista de espera de propietarios que desean participar en la iniciativa.

- La creación de una Oficina Permanente de Gestión, con las funciones de simplificar trámites y ayudas, apoyar la elaboración de los anteproyectos de obra, los proyectos e impulsar y realizar un seguimiento de la ejecución de las obras de rehabilitación. Además, ha dirigido la gestión de lo social, movilizando y acompañando a propietarios de escasos recursos, incentivando la conformación de comunidades de propietarios, gestionando las ayudas económicas y los préstamos necesarios, supervisando la elección de las empresas que han llevado a cabo los trabajos, etc.

- Los ahorros energéticos logrados tras la rehabilitación. Se estima que se ha conseguido una reducción del 40% sobre la demanda energética de las viviendas previamente a su rehabilitación.

- La concertación institucional (colaboración entre los tres niveles administrativos), que ha permitido la implicación del sector privado y la movilización de propietarios.

La experiencia de Zaragoza demuestra el enorme potencial que tienen las actuaciones de rehabilitación y cómo es posible poner en marcha estas iniciativas a partir de un impulso público y con participación del sector privado.

3

La rehabilitación como respuesta presente y apuesta de futuro

Los procesos de rehabilitación residencial integral son complejos ya que suponen intervenir y abordar las dimensiones técnica, jurídica, financiera y social de la vivienda. Sin embargo, si se gestionan de forma correcta tienen unos beneficios enormes no solo sobre las personas, el barrio o la zona urbana directamente afectados, sino sobre el conjunto de la ciudad.

En este tercer apartado, se analiza el presente y futuro del sector de la rehabilitación desde diferentes ángulos. En primer lugar, en lo relativo a la dimensión económica, se analizan datos sobre la situación actual en términos de empleo e inversión, y las tendencias de futuro; posteriormente, se aborda la dimensión social, una de las cuestiones que más complica los procesos de rehabilitación, sobre todo en los casos en los que se produce realojo temporal o permanente[1]. Y, en tercer lugar, la dimensión ambiental y paisajística. La rehabilitación de edificios es un instrumento fundamental en la lucha contra el cambio climático, así como en la búsqueda de ciudades de calidad.

Estas cuestiones se tratarán a continuación, pero antes, conviene definir y acotar qué entendemos por rehabilitación.

1 A pesar de las dificultades que entraña, la rehabilitación residencial integral es clave para la cohesión social y la lucha contra la segregación y exclusión.

3.1 Concepto de rehabilitación

La Real Academia Española define el término "rehabilitar", entre otras acepciones, como el *"conjunto de métodos que tiene por finalidad la recuperación de una actividad o función perdida o disminuida por traumatismo o enfermedad".* Si adaptamos esta definición al ámbito del urbanismo y la edificación, podemos afirmar que la rehabilitación residencial y urbanística es el conjunto de actuaciones que tienen como objetivo la recuperación de las funciones perdidas o disminuidas de la ciudad, un barrio, un edificio o grupo de ellos, o de una vivienda o varias, debido al paso del tiempo y por ende a su obsolescencia, su degradación arquitectónica, urbanística o ambiental, por su inadaptación a la realidad demográfica, sociofamiliar o económica cambiante, por su ineficiencia energética y ambiental o por haberse convertido en un mal lugar para la vida de sus residentes. Hay que añadir que muchas de las zonas urbanas o de los edificios que merecen ser rehabilitados nunca cumplieron correctamente la función para la cual fueron diseñados y es ahora cuando hay que otorgárselas mediante algún proceso de rehabilitación.

Una definición concreta de rehabilitación de viviendas la encontramos en la Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del Derecho a la Vivienda de la Generalitat de Catalunya. Este texto normativo define, en su artículo 3, rehabilitación como "el conjunto de obras de carácter general que, sin modificar la configuración arquitectónica global de un edificio de viviendas o de una vivienda, mejoran su calidad en cuanto a las condiciones de seguridad, funcionalidad, accesibilidad y eficiencia energética". El texto normativo define también "Gran rehabilitación" como "el conjunto de obras que consisten en el derribo de un edificio salvando únicamente sus fachadas o constituyen una actuación global que afecta a la estructura o al uso general del edificio o vivienda rehabilitados".

Por otro lado, el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Suelo, señala en su exposición de motivos que "(…) el suelo urbano –la ciudad ya hecha– tiene asimismo un valor ambiental, como creación cultural colectiva que es objeto de una permanente recreación, por lo que sus características deben ser expresión de su naturaleza y su ordenación debe favorecer su rehabilitación y fomentar su uso". Este texto hace alusión a la ciudad como construcción social y le otorga valor por ello. Por eso, actualmente, la rehabilitación de viviendas o edificios, en la mayoría de las ocasiones, debe producirse en el marco de actuaciones de desarrollo urbano integral, atendiendo a la vez que a la vivienda y a los edificios, a la calidad del espacio público, de los equipamientos y los servicios del entorno en donde se localizan, atendiendo, por tanto, a la ciudad como ecosistema, de forma global.

Por tanto, hoy se impone una visión integral de las actuaciones de rehabilitación, lo que significa que las intervenciones sobre uno o varios edificios no deben limitarse al interior de los muros, sino que deben atender al entorno en el que se localiza el edificio o edificios a rehabilitar. Esto significa que las actuaciones pueden ser de diferente índole, desde la pura rehabilitación hasta la remodelación (incluyendo demoliciones si es necesario), la regeneración o revitalización socioeconómica. Además, supone que los procesos de rehabilitación integral deben ir más allá de la sola reforma técnica e incorporar conocimientos sobre las peculiaridades socioeconómicas, de convivencia e históricas del lugar donde se quiere intervenir, y eso puede incluir cambios en el espacio público. En todo caso, la nueva rehabilitación debe considerar los efectos que las transformaciones que originan tienen sobre la imagen y percepción ciudadana de los espacios intervenidos. De hecho, y como se puede comprobar en algunas zonas de los centros históricos urbanos, pequeños cambios en la imagen del espacio público y comercial de un barrio pueden convertirse en el punto de arranque de su transformación completa[2].

3.2 La rehabilitación como motor de crecimiento económico en la nueva economía

A pesar del protagonismo que ha tenido el sector de la construcción en España, primero al convertirse en uno de los sectores impulsores del crecimiento de la economía española en el periodo de auge y posteriormente en el gran denostado por la actual crisis económica e inmobiliaria, poco se conoce del subsector de la rehabilitación. Este desconocimiento en parte es debido a la carencia de información desagregada de un sector como el de la construcción que engloba actividades muy diferentes[3]. Por ello en este apartado vamos a tratar de aproximarnos a las cifras del sector de la rehabilitación en España para poner en valor su contribución actual a la actividad económica y al empleo. Pero, sin duda, nuestra principal preocupación es poder determinar la contribución del sector de la rehabilitación al crecimiento económico y al empleo en la próxima década, teniendo en cuenta que dicho sector será uno de los

2 Este asunto es de máxima importancia puesto que la revalorización de un barrio o zona por el cambio de imagen en muchas ocasiones va asociado a procesos de elitización o gentrificación, sobre todo, en los cascos históricos.

3 Atendiendo a la Clasificación Nacional de Actividades Económicas (CNAE-2009) las actividades englobadas dentro del sector de la construcción son: 41.1 Promoción inmobiliaria; 41.2 Construcción de edificios; 42.1 Construcción de carreteras y vías férreas, puentes y túneles; 42.2 Construcción de redes; 42.9 Construcción de otros proyectos de ingeniería civil; 43.1 Demolición y preparación de terrenos; 43.2 Instalaciones eléctricas, de fontanería y otras instalaciones; 43.3 Acabado de edificios; y 43.9 Otras actividades de construcción especializada. Estas dos últimas están generalmente más estrechamente vinculadas al sector de Rehabilitación y Mantenimiento.

grandes impulsores del cambio de modelo productivo que necesita la economía española para poder garantizar un crecimiento sostenible económica, medioambiental y socialmente.

En el informe de la Fundación IDEAS (2010) titulado *Ideas para una Nueva Economía: Hacia una España más Sostenible en 2025* se aboga por un nuevo modelo productivo para España sustentado en nuevos sectores de actividad con elevado componente tecnológico y con unos requerimientos de alta cualificación para sus trabajadores (energías renovables, ecoindustrias, tecnologías de la información y comunicación, biotecnología, industria aeroespacial, cultura y servicios sociales). Junto con estos se consideraron otros sectores que es imprescindible continúen con su actividad pero, a su vez, que requieren una reorientación para lograr una mayor sostenibilidad (construcción, turismo y transporte).

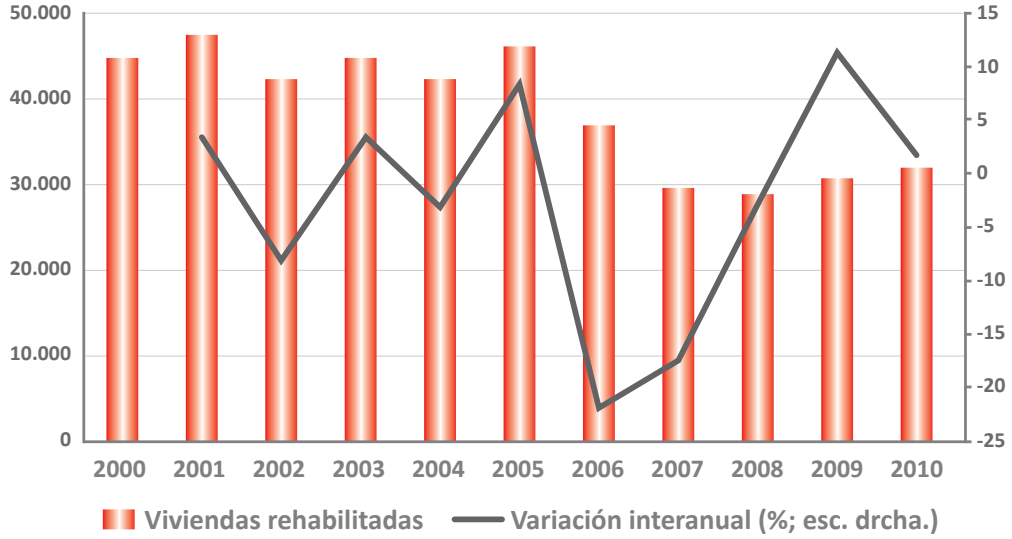
La reorientación del sector de la construcción es necesaria, teniendo en cuenta que es muy difícil que la actividad del sector recupere los ritmos de crecimiento de la década pasada si continúa basando dicho crecimiento en actividades poco productivas y de baja innovación, como lo ha venido haciendo en la época de expansión económica. En este nuevo contexto, las actividades de rehabilitación representan una excelente alternativa para la recuperación del sector y, por tanto, para la recuperación de la actividad económica y el empleo en España en los próximos años.

3.2.1 Situación actual del sector de la rehabilitación

La rehabilitación es una actividad encuadrada dentro de la actividad de construcción de edificios que agrupa también la obra nueva. Dadas las limitaciones de información existentes para medir la actividad en rehabilitación de edificios, en primer lugar vamos a analizar algunos datos existentes que nos permitirán posteriormente aproximar las cifras sobre la actividad y el empleo en el sector.

La actividad de rehabilitación se puede aproximar a través de los datos de visados del Colegio de Aparejadores y Arquitectos Técnicos y que publica el Ministerio de Fomento. Como muestra el Gráfico 2, los visados de rehabilitación comenzaron a reducirse en 2006 y continuaron haciéndolo durante los siguientes dos años, lo que situó el número de rehabilitaciones de viviendas en 2008 por debajo de las 29.000. La menor demanda de vivienda visada, fruto de la caída de transacciones desde 2006, llevó asociada una menor actividad de rehabilitación. Sin embargo, en los últimos dos años ha aumentado ligeramente la actividad de rehabilitación acometiéndose más de 32.000 rehabilitaciones de viviendas en 2010.

Gráfico 2. Viviendas rehabilitadas (visados)



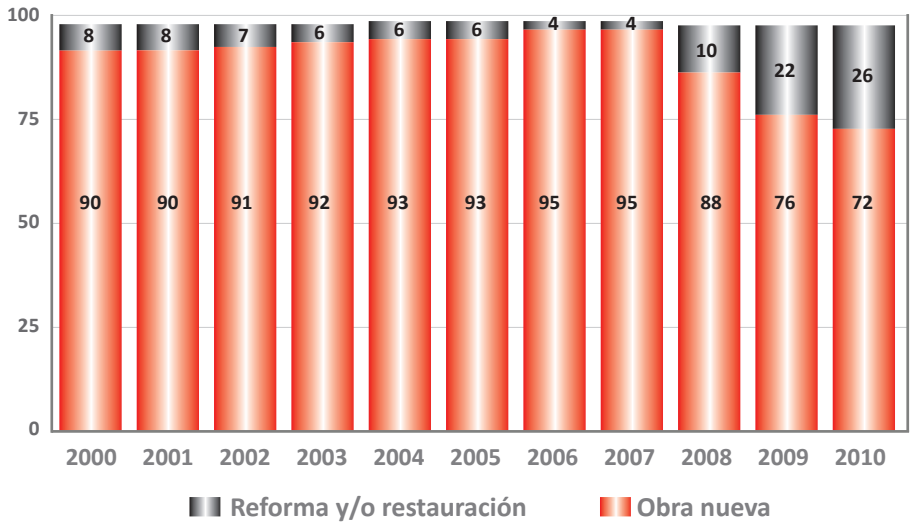
Fuente: elaboración propia a partir del Ministerio de Fomento.

Entre los factores que explican este crecimiento, cabe señalar las dificultades de muchos hogares para acceder al crédito para la compra de una vivienda nueva, la mayor preferencia por la rehabilitación de una vivienda por el menor coste que supone frente a la compra de una vivienda nueva en un contexto de dificultades financieras dentro de los hogares, los incentivos públicos a la rehabilitación o las nuevas exigencias del Código Técnico de la Edificación. Sin embargo, hay que tener en cuenta también algunos factores que están limitando la recuperación de la rehabilitación de viviendas, entre ellos, cabe señalar que una parte de la actividad de rehabilitación se realiza por empresas especializadas en la compra de edificios antiguos para su venta posterior una vez restaurados, proyectos que dejan de ser rentables en un entorno dominado por expectativas de descenso en el precio de los inmuebles y máxime cuando no se aprecian cambios sustanciales en las previsiones de la demanda en el corto plazo.

El ajuste de la actividad de edificación residencial en España ha sido más intenso en la edificación de obra nueva que en la actividad de rehabilitación y ello ha implicado un cambio en la estructura de la actividad. La rehabilitación ha pasado a representar más del 25% de la actividad del sector en 2010, registrando un fuerte aumento en los últimos tres años (en 2007 apenas representaba el 4%) (Gráfico 3).

Para tratar de aproximar las cifras del sector de la rehabilitación en España en términos de actividad, nos basamos en diferentes estudios que han analizado el sector.

Gráfico 3. Viviendas visadas según tipo de obra (porcentaje sobre el total de visados)



Fuente: elaboración propia a partir del Ministerio de Fomento.

Según SEOPAN (2010), el sector de la edificación representó en 2010 el 66,6% del valor nominal total de la producción de construcción[4], frente a un 33,3% que suma la obra civil (Tabla 1). Dentro del subsector de la edificación, el residencial es el que aporta un mayor porcentaje de producción al total (un 25,3%), inferior desde 2009 al de la obra civil, seguido de rehabilitación y mantenimiento con un 25,2% y del 16,1% en la edificación no residencial. Se aprecia cómo la estructura productiva del sector se ha modificado sustancialmente en los dos últimos años, por la desfavorable coyuntura en el segmento residencial y el sostenimiento de la demanda pública. Sin embargo, a lo largo del ciclo expansivo se habían mantenido estables. Ello ha favorecido la actividad de rehabilitación y mantenimiento que ha incrementado su peso en el último año, una tendencia que podría continuar en el futuro si hay una clara apuesta por el subsector.

Según Aguirre Newman (2009), la actividad rehabilitadora en España está muy lejos de los niveles que mantienen países de nuestro entorno, ya que representa en torno al 19% de la inversión total en construcción, mientras que en la Unión Europa supone el 43% de la inversión en construcción y alcanza incluso el 60% en países como Alemania. Hoy la rehabilitación representa una alternativa clara a la obra nueva y en los próximos años debería ir convergiendo hacia los niveles comunitarios.

4 El valor de la producción interna de construcción alcanzó en 2010 los 147.902 millones de euros, según SEOPAN (2010).

Tabla 1. Estructura de la producción interna de construcción por subsectores (porcentajes de participación)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Edificación	76,0	76,0	76,0	75,6	75,1	72,0	66,0	66,6
Residencial	33,0	33,0	34,0	35,4	35,5	32,0	27,0	25,3
No residencial	18,0	18,0	17,0	16,2	16,0	16,0	15,0	16,1
Rehabilitación y mantenimiento	25,0	25,0	25,0	24,0	23,6	24,0	24,0	25,2
Obra civil	24,0	24,0	24,0	24,5	24,8	28,0	34,0	33,3

Fuente: SEOPAN (2010)

Desde 2008 la edificación presenta tasas de crecimiento negativas que reflejan la pérdida de dinamismo motivada por la crisis financiera e inmobiliaria, siendo el segmento residencial el subsector que ha experimentado una regresión más profunda. El segmento de rehabilitación y mantenimiento también ha registrado una disminución de su producción en los dos últimos años, aunque ha sido más suave, como también lo fue su crecimiento en la etapa de expansión económica (Tabla 2).

Tabla 2. Producción interna de construcción por subsectores (porcentajes de variación interanual en términos reales)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Edificación	3,5	6,2	8,5	6,2	4,4	3,1	2,8	3,2	5,0	5,4	3,4	-9,1	-17,4
Residencial	4,0	11,0	14,0	9,0	4,0	2,0	3,0	5,0	9,0	8,5	4,0	-13,5	-24,0
No residencial	2,0	4,0	6,0	6,5	5,0	2,5	2,0	1,0	-1,0	1,0	2,5	-6,0	-13,5
Rehabilitación y mantenimiento	4,0	2,5	4,0	2,5	4,5	5,0	3,0	2,5	4,0	4,0	3,0	-4,5	-11,0
Obra civil	-6,0	7,0	9,0	7,0	10,0	9,0	7,0	6,0	8,5	7,5	5,5	4,5	2,5
Total	1,0	6,4	8,7	6,4	5,8	4,6	3,9	4,0	6,0	6,0	4,0	-5,1	-11,0

Fuente: SEOPAN (2009)

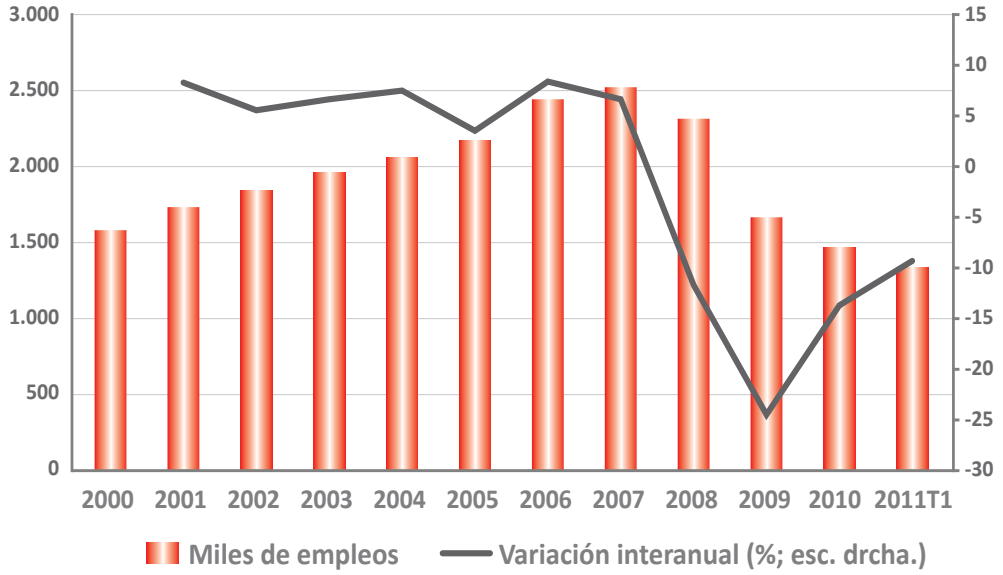
Debido a la fuerte caída de la actividad inmobiliaria y la caída aún mayor de la actividad promotora-constructora, la apuesta a corto plazo de las empresas del sector menos diversificadas y sin acceso al mercado exterior pasa por un impulso de la actividad de rehabilitación así como del alquiler, ambas favorecidas por las medidas adoptadas por el Gobierno. Entre las iniciativas públicas de fomento de la rehabilitación cabe destacar las siguientes:

- El Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012 tiene por finalidad facilitar el acceso a la vivienda a los ciudadanos no solo con menos recursos, sino también de rentas medias, intentando aprovechar el *stock* de viviendas libres para ampliar el parque público. El Plan prevé 996.000 actuaciones en los próximos cuatros años, un 38% más que el Plan anterior, potenciando especialmente el alquiler, la urbanización de suelo para VPO y la mejora del parque de viviendas actual.
- La rehabilitación pasa a formar parte de la denominación del Plan como muestra de la importancia que adquiere en el mismo, en el que también se incorporan las ayudas Renove para la mejora de la eficiencia energética y la accesibilidad. Por eso, el Fondo para el Estímulo de la Economía y el Empleo del Gobierno destina 110 millones para rehabilitación de viviendas que se integran en el Plan como inyección adicional para la puesta en marcha inmediata de sus primeras actuaciones.
- Esta iniciativa se refuerza con la aprobación de las medidas para el impulso de la recuperación económica y el empleo, por las que se introduce en el IRPF una nueva deducción por obras de mejora en la vivienda habitual a partir de 2010. Adicionalmente, cabe resaltar que desde abril de 2010 y hasta finales del 2012 se aplicará el tipo reducido de IVA del 8% a las ejecuciones de obra de renovación y reparación en edificios.

En relación con el empleo generado por la actividad de rehabilitación (Gráfico 4), las principales fuentes de información (como la Encuesta de Población Activa [EPA], Afiliados a la Seguridad Social y Contabilidad Nacional de España) no ofrecen información desagregada por tipo de obra, lo que dificulta su cuantificación. Por ello vamos a hacer una aproximación combinando distintas fuentes de información. El empleo directamente relacionado con la rehabilitación se englobaría en los subepígrafes 41 y 43 de la CNAE-2009[5], excluyendo por tanto la construcción en obra civil. La edificación ha sido la actividad más castigada por la crisis inmobiliaria y ello ha tenido su reflejo en la pérdida de un importante volumen de puestos de trabajo, superior al millón de empleos, lo que ha situado el número de trabajadores en este subsector en

5 Construcción de edificios (41) y Actividades de construcción especializada (43).

Gráfico 4. Número de empleos en edificación (se excluye construcción en obra civil)



Fuente: elaboración propia a partir de EPA (INE).

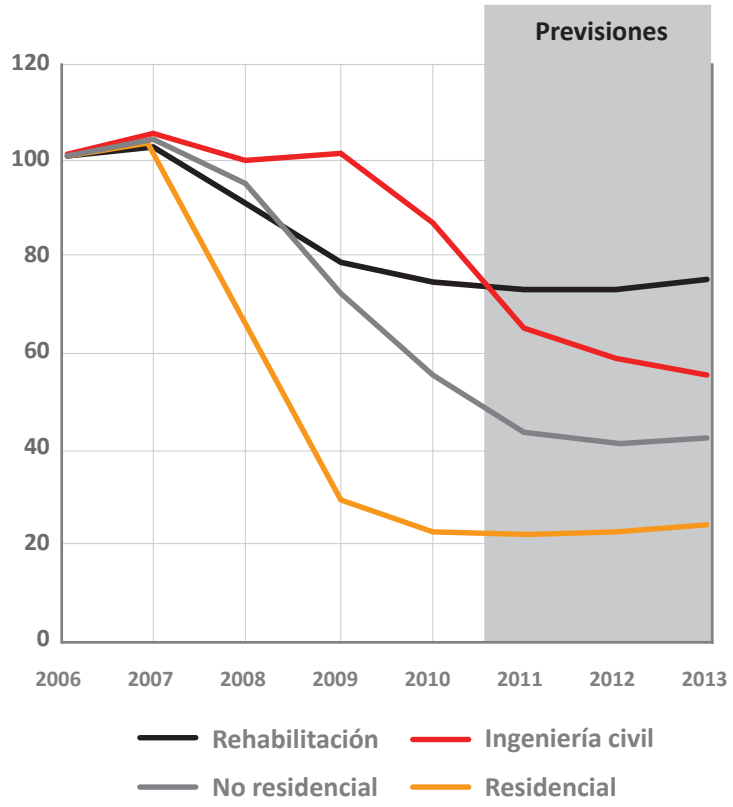
Según nuestras estimaciones, el empleo que estaría directamente generado por la rehabilitación ascendería en 2010 a unos 300.000 puestos de trabajo, lo que supondría una cuota en torno al 20% del empleo total en construcción, la misma proporción que la inversión según Aguirre Newman (2009).

torno a los 1,34 millones (según la EPA del primer trimestre de 2011), aunque sigue siendo el principal generador de puestos de trabajo del sector de la construcción, ya que concentra el 90% del empleo total frente al 10% de la obra civil.

3.2.2 Perspectivas del sector de la rehabilitación en el nuevo modelo productivo

El nuevo modelo productivo constituye una oportunidad estratégica para la rehabilitación, ya que puede convertirse en la piedra angular para transitar hacia un nuevo modelo de construcción más eficiente y sostenible. El modelo actual se ha basado en un sector muy intensivo en empleo de baja cualificación y poco profesionalizado, una baja calidad según criterios de eficiencia y sostenibilidad, una intensa subcontratación de actividades y una baja productividad. La continuidad de este modelo plantea una serie de riesgos, como el estancamiento económico prolongado y la pérdida de competitividad, unos riesgos que se evitarían si se apuesta por un nuevo modelo de construcción eficiente y sostenible energéticamente; competitivo y con alto nivel de innovación y que mejore la calidad de vida de los ciudadanos.

Gráfico 5. Evolución de los distintos subsectores en el mercado español (Índices de producción a precios constantes, base 2006=100)

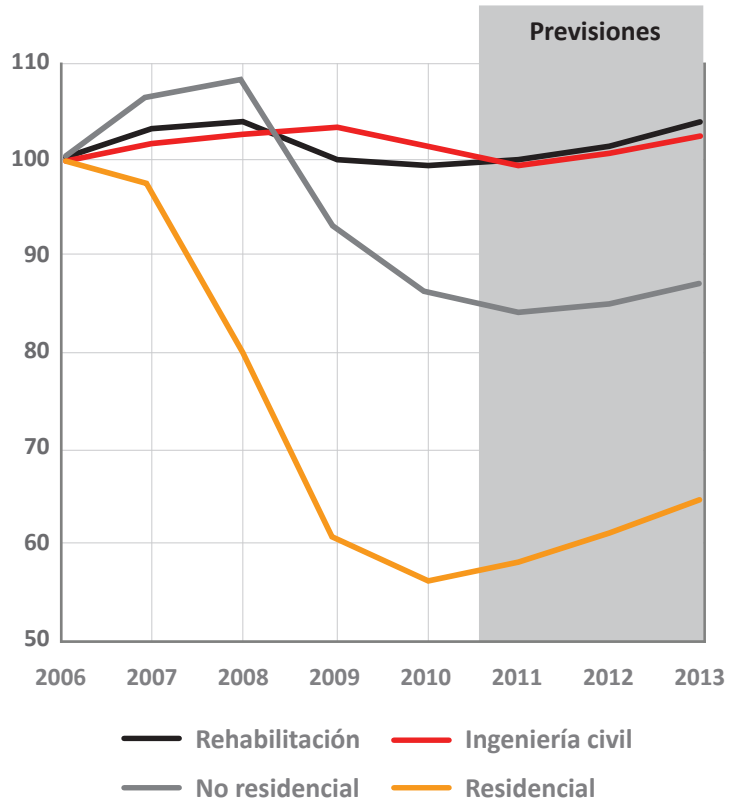


Fuente: ITeC-Euroconstruct diciembre 2010.

La rehabilitación brinda un gran mercado y oportunidades de generación de actividad y empleo para un sector que está atravesando una profunda crisis por los excesos de oferta de vivienda y por el grave recorte de la obra pública. En este contexto, según el informe Euroconstruct (2010), el año 2011 será el cuarto consecutivo de contracción del sector (-13,6%), aunque la tendencia negativa perderá intensidad hacia 2012 (-2,3%), para volver a crecer "tímidamente" en 2013, con un 1,3%. Por subsectores (Gráfico 5), la rehabilitación será el principal agente dinamizador en los próximos dos años, junto con la edificación residencial que comenzará a reactivarse en 2012 y 2013. La edificación no residencial (industria y comercio y oficinas) continuará ajustándose, ya que el exceso de oferta ha llegado más tarde que en el sector residencial. Finalmente, la ingeniería civil agravará su contracción por los ajustes presupuestarios de las Administraciones Públicas.

El hecho de que un mercado de la dimensión de España continúe en zona negativa tiene una importante repercusión en la cuantificación de la previsión a escala euro-

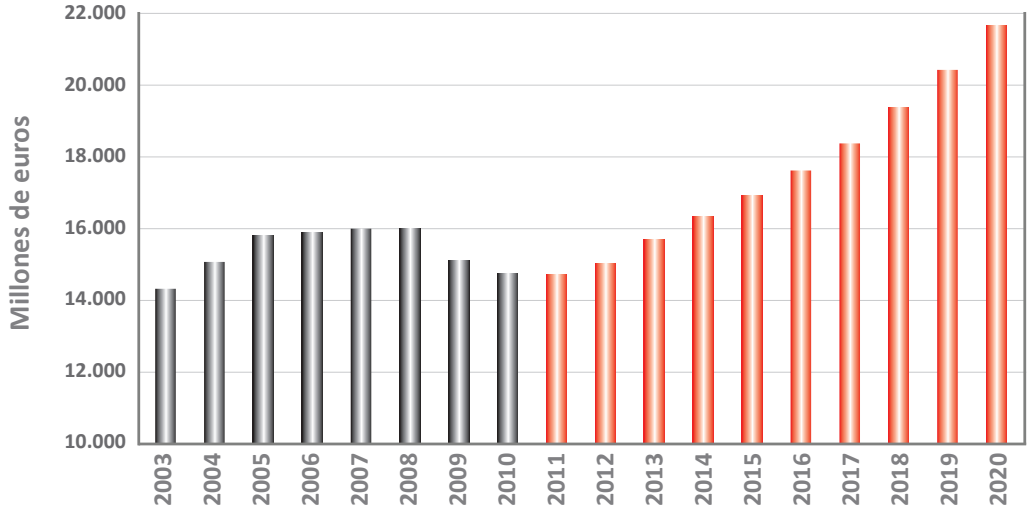
Gráfico 6. Evolución de los distintos subsectores en el mercado europeo (Índices de producción a precios constantes, base 2006=100)



Fuente: ITeC-Euroconstruct diciembre 2010.

pea (Gráfico 6). Incluyendo a España en el promedio de crecimiento se obtiene un 2011 todavía negativo (-0,1%). Sin embargo, si excluimos a España del cómputo, el promedio de los 18 países restantes que analiza el informe Euroconstruct sitúa la previsión para el 2011 en un +1,4%, es decir, la producción volvería a recuperar algo del terreno perdido tras tres años de descensos consecutivos (2008-2010). Todavía se trata de una recuperación poco intensa, a ritmos similares a los previstos para el global de la economía europea, si bien se contempla una progresiva aceleración para el 2012 y 2013, momento en que se prevén crecimientos en la banda del 2% al 2,5%. La salida de la crisis tendrá cuatro velocidades en Europa, y en el periodo 2011-2013 Europa del Este (Polonia y Hungría) tendrá los mayores crecimientos. En Escandinavia se situarán por encima de la media europea y los países centrales del Viejo Continente rondarán la media. Por debajo estarán España, Portugal, Irlanda y Chequia, que todavía decrecerán en 2011.

Gráfico 7. Evolución del VAB del sector de rehabilitación. Horizonte 2020



Fuente: elaboración propia.

Por subsectores, las expectativas de recuperación de la rehabilitación en el mercado europeo son positivas y se espera que su producción registre crecimientos positivos ya en 2011.

Nuestras previsiones de evolución de la actividad del sector de rehabilitación en un escenario de cambio de modelo productivo muestran un crecimiento del valor añadido bruto (VAB) a partir de 2012, aunque no será hasta 2014 cuando se recupere el nivel del VAB existente antes de la crisis y hasta 2019 cuando se recuperen los ritmos de crecimiento de la actividad que se registraron en 2003 y 2004, con tasas interanuales superiores al 5% (Gráfico 7). En este escenario, el VAB en el sector de rehabilitación superaría los 21.500 millones de euros en 2020, lo que equivaldría a alcanzar una cuota cercana al 35% del total de la actividad en construcción. Este es el objetivo para el año 2020 de la futura Ley de Calidad y Sostenibilidad del Medio Urbano.

Desde el punto de vista del empleo, las perspectivas del sector de rehabilitación son muy optimistas, según indican varios estudios que han analizado la generación de empleo asociada a la rehabilitación. Según el CCEIM (2010), la demanda de empleo en rehabilitación, para un mismo nivel de inversión, es superior al de la obra nueva, de tal modo que se estima que la demanda de empleo en función de la inversión puede situarse en 25 puestos directos y 38 puestos indirectos por cada millón de euros invertido en el sector, suponiendo ello la ocupación de aproximadamente 1,2 millones de personas de acuerdo con una inversión económica de 18.900 millones

Tabla 3. Escenario 1: la inversión pública estimula la inversión privada en tres veces su cuantía

	Plan	Puestos de trabajo que emplea la actividad (miles)	Plazo (años)	Puestos de trabajo al año (miles)
Planes de vivienda de ámbito estatal	Plan Renove (dentro del Plan de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012)	430	4	108
Planes sectoriales de ámbito estatal	Plan E: Fondo Especial para rehabilitación 2009	7	1	7
	Estrategia de Ahorro y Eficiencia Energética 2004-2012, periodo 2008-2012	1.667	4	417
Total estatal		2.104		532

Fuente: adaptado de OSE (2010)

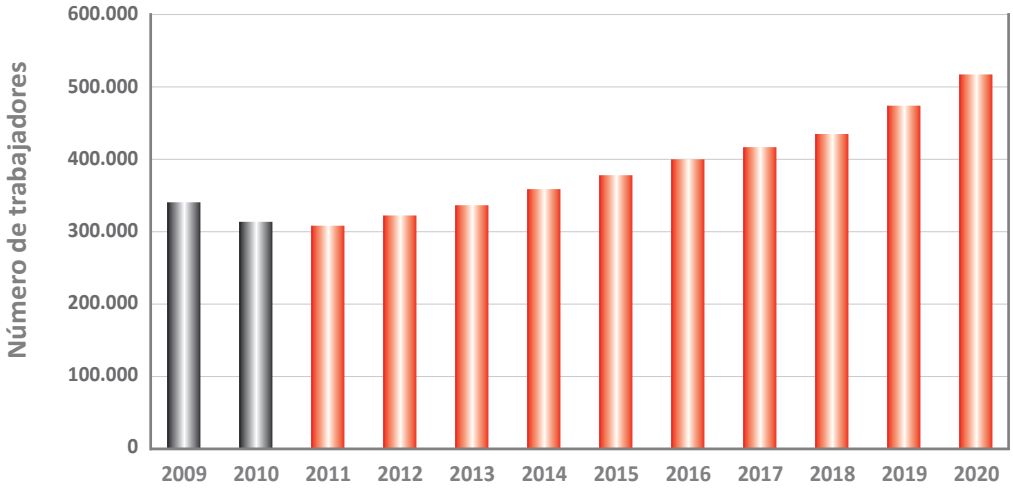
de euros al año, a razón de unos 46.000 euros por vivienda[6]. Un informe de Metal, Construcción y Afines de UGT, Federación de Industria (MCA-UGT) de 2010 estima que en estos momentos hay un alto número de viviendas que es posible rehabilitar[7] y si se realizara una rehabilitación de 200.000 viviendas al año, teniendo en cuenta que por cada vivienda rehabilitada se emplean tres trabajadores, se generarían 600.000 puestos de trabajo. Un estudio de Geosolmax (2008) estima que la creación de empleo con rehabilitación energética alcanzaría los 290.000 empleos directos durante diez años, que se multiplicarían por cuatro o cinco en empleos indirectos. Finalmente, el Observatorio de la Sostenibilidad en España (OSE) en un reciente informe sobre empleo verde en una economía sostenible (Fundación Biodiversidad y OSE, 2010) recoge un cálculo estimado de 532.000 puestos de trabajo anuales creados o convertidos por la rehabilitación y/o eficiencia energética en la edificación por las inversiones de los planes de vivienda y sectoriales vigentes.

Naturalmente, estas cifras son aproximadas y deben ser tomadas como referencia ya que precisan análisis más detallados, pero dan idea de la demanda de trabajo que puede generar una reconversión del sector de la construcción hacia la rehabilitación.

6 Suponiendo un valor próximo a los 500 euros/m^2 para la rehabilitación de edificios de vivienda, la inversión necesaria para rehabilitar los 1.509 millones de metros cuadrados de viviendas principales existentes a 2008 supone unos 755.000 millones de euros. Repercutiendo esta cifra en un plazo de 40 años (de 2010 a 2050), la inversión representaría unos 18.900 millones de euros al año.

7 Existen alrededor de dos millones de viviendas susceptibles de ser rehabilitadas debido a su estado, un amplio volumen de edificios antiguos, y es necesaria la adaptación de gran parte del parque de viviendas a la nueva normativa en materia de seguridad estructural, salubridad, protección contra el ruido o el ahorro energético.

Gráfico 8. Evolución del empleo del sector de rehabilitación. Horizonte 2020



Fuente: elaboración propia.

Nuestras previsiones de evolución del empleo del sector de rehabilitación en un escenario de cambio de modelo productivo muestran un crecimiento del empleo a partir de 2012, aunque no será hasta 2013 cuando se recupere el nivel de empleo existente antes de la crisis. En el horizonte 2020, el empleo en rehabilitación se situaría en torno al medio millón de trabajadores, lo que supone un crecimiento en diez años de 200.000 puestos de trabajo y situaría su cuota en torno al 30% del total de empleo en construcción (Gráfico 8).

Además del potencial cuantitativo, es importante resaltar que la rehabilitación puede ser una oportunidad para mejorar de forma importante el empleo del sector desde el punto de vista cualitativo. Requiere un importante plan de formación para la adaptación de los conocimientos de los trabajadores a nivel conceptual y técnico en muchos casos. Además, se necesitarán una serie de nuevos perfiles profesionales, específicos para los procesos de rehabilitación.

3.3 La gestión de la dimensión social en los procesos de rehabilitación

El principal objetivo de un proceso de rehabilitación es la mejora de las condiciones de vida de los residentes del ámbito de intervención. Y esto implica, en muchas ocasiones, no solo la mejora del interior de las viviendas y de los edificios, sino actuar también sobre las condiciones ambientales y dotacionales del entorno en donde se localizan las viviendas. De esta forma, los procesos de rehabilitación residencial integral favorecen el cumplimiento de los principios constitucionales y legislativos de

derecho a una vivienda digna y adecuada a las condiciones familiares, económicas y sociales de cada persona. Derechos y, también, obligaciones de cada parte implicada, que se materializan en conceptos como los siguientes:

- **Servicio de interés general:** supone la provisión, por parte de lo público, de una vivienda digna y adecuada a todo ciudadano. La creación de vivienda social, sea nueva o rehabilitada, es un servicio de interés general de la sociedad.
- **La calidad de las viviendas:** el parque de viviendas debe ser de calidad, es decir, debe cumplir con los requisitos de seguridad, salubridad, accesibilidad, adaptabilidad a las necesidades del grupo familiar que lo ocupe, confort, eficiencia energética, igualdad de oportunidades, convivencia, etc. Las exigencias a la calidad de las viviendas van en aumento como consecuencia de la búsqueda de la sostenibilidad, de la eficiencia energética, del uso prudente de los recursos, de la igualdad de oportunidades y de la cohesión social, y de la adaptabilidad a realidades cambiantes y, cada vez, más diversas y complejas.
- **Función social de la propiedad:** el derecho a la propiedad debe también cumplir con sus obligaciones para con la sociedad. Todo propietario tiene obligación de mantener y rehabilitar su vivienda cuando así lo requiera por motivos de seguridad e higiene. Para ello, y si es necesario, puede acogerse a ayudas públicas para acometer las obras de rehabilitación. Así, los propietarios están obligados a conservar el inmueble para que no pierda las condiciones mínimas de habitabilidad o de calidad.

Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo:

Artículo 9. Contenido del derecho de propiedad del suelo: deberes y cargas.
"El derecho de propiedad de los terrenos, las instalaciones, construcciones y edificaciones, comprende, cualquiera que sea la situación en que se encuentren, los deberes de dedicarlos a usos que no sean incompatibles con la ordenación territorial y urbanística; conservarlos 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; así como realizar los trabajos de mejora y rehabilitación hasta donde alcance el deber legal de conservación. Este deber constituirá el límite de las obras que deban ejecutarse a costa de los propietarios, cuando la Administración las ordene por motivos turísticos o culturales, corriendo a cargo de los fondos de ésta las obras que lo rebasen para obtener mejoras de interés general".

Artículo 36. Procedencia y alcance de la venta o sustitución forzosas.
"El incumplimiento de los deberes de edificación o rehabilitación previstos en esta Ley habilitará para la expropiación por incumplimiento de la función social de la propiedad o la aplicación del régimen de venta o sustitución forzosas, sin perjuicio de que la legislación sobre ordenación territorial y urbanística pueda establecer otras consecuencias".

Artículo 39. Destino.
"Los bienes y recursos que integran necesariamente los patrimonios públicos de suelo en virtud de lo dispuesto en el apartado 1 del artículo anterior, deberán ser destinados a la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública. Podrán ser destinados también a otros usos de interés social, de acuerdo con lo que dispongan los instrumentos de ordenación urbanística, solo cuando así lo prevea la legislación en la materia especificando los fines admisibles, que serán urbanísticos o de protección o mejora de espacios naturales o de los bienes inmuebles del patrimonio cultural".

La rehabilitación residencial integral es compleja puesto que implica a personas, en muchas ocasiones, de condiciones económicas limitadas o de edades avanzadas. Los tiempos de estos procesos son, generalmente, largos, lo que impide vislumbrar fácilmente los beneficios que acarrea. Además, en muchas ocasiones implica periodos de realojo para los afectados. Por ello, uno de los pilares básicos, más importantes pero también más complejos de las intervenciones integrales de rehabilitación, es la gestión de la parte social y la interlocución entre los afectados, en donde las Administraciones Públicas deben actuar como garantes e impulsores de la misma.

La existencia de numerosos edificios con niveles de degradación altos es, en muchas ocasiones, resultado de la incapacidad para llegar a acuerdos entre los propietarios respecto a sus obligaciones, de la falta de capacidad de las Administraciones Públicas para intermediar y de la escasa aplicación de la legislación a la hora de sancionar el incumplimiento de dichas obligaciones. La presencia en estas zonas degradadas de población de rentas bajas y edad avanzada complica estos procesos y evidencia la necesidad de considerar, de forma prioritaria, la gestión social de los mismos.

Además, en muchos casos, los procesos de rehabilitación requieren la evacuación total de las personas que habitan en las viviendas. Es entonces cuando la intermediación de lo público, a través de entidades de gestión e interlocución de lo social, se hace imprescindible para alcanzar el éxito del proceso. Una normativa unificada

para abordar la rehabilitación desde una perspectiva integral permitiría introducir los mecanismos para llevar a cabo la gestión de lo social en los procesos de rehabilitación más complejos, incorporando nuevos especialistas junto con los arquitectos, ingenieros y juristas.

En este contexto, la participación amplia de todos los afectados, los agentes públicos y los privados interesados en los procesos de rehabilitación se presenta como una herramienta clave y necesaria. Y para que esta participación sea efectiva, es fundamental transmitir información clara, transparente y completa sobre los costes reales, las ayudas disponibles, los beneficios de la rehabilitación y los tiempos del proceso. El objetivo idóneo es conseguir que los procesos de rehabilitación se inicien de forma voluntaria y no imponiendo sanciones por incumplimiento de la legislación, y que logren estar coordinados y consensuados por la mayoría de los residentes afectados.

En este sentido, es conveniente recordar que los procesos de rehabilitación integral que generen cambios de imagen destacados entre los ciudadanos pueden tener repercusiones políticas notables. Por eso, es fundamental que las intervenciones sean consensuadas y no impuestas para evitar el rechazo vecinal. En todo caso, es recomendable que siempre se presenten como acciones despolitizadas que buscan mejorar las condiciones de vida de los residentes y del conjunto de ciudadanos.

Buenas prácticas

Plan de transformación del barrio de La Mina, Sant Adrià de Besòs (Barcelona)

Barrio marginal de 15.000 habitantes y 2.700 viviendas construido en 1969.
El Plan, que se inicia con la creación del Consorcio del barrio de La Mina en el año 2000, se fundamenta en dos grandes actuaciones: la actuación urbanística (Plan Especial de Reordenación y Mejora del barrio de La Mina) y la actuación social (Plan de Acción Social).

Las claves de éxito de la intervención son:

- La creación de un organismo consorciado entre diferentes Administraciones –Generalitat de Catalunya, Ayuntamiento de Sant Adriá de Besòs, Diputación de Barcelona y Ayuntamiento de Barcelona– que ha permitido atender la problemática multiescalar y multisectorial del barrio.

- La creación de instancias de diálogo entre Administración y la comunidad de vecinos que han favorecido la implicación y el compromiso de todas las partes en el proyecto, incluidas las entidades y asociaciones del barrio. Asimismo, ha permitido que las actuaciones tengan en consideración las necesidades de todos los colectivos residentes en el barrio.

- La participación en la toma de decisiones de los vecinos ha sido posible gracias al establecimiento de buenos niveles de información y comunicación de todas las actuaciones del Plan. La información se ha canalizado a través de reuniones, grupos de trabajo y sesiones informativas.

- El carácter integral de la intervención, que obliga a tener en cuenta problemáticas tanto urbanísticas como sociales, y requiere el carácter multidisciplinar en el equipo de personas que lleva a cabo la ejecución del programa.

El Plan de transformación del barrio de La Mina ha concluido en el año 2010, cuando se ha alcanzado una normalización del barrio desde el punto de vista urbanístico y un alto éxito en el Plan de Actuación Social.

El Plan Especial de Reordenación y Mejora del barrio de La Mina (Plan de actuaciones urbanísticas) obtuvo el Premio Nacional de Urbanismo en el año 2006. Fue redactado por Jornet Llop Pastor, arquitectos.

3.4 La rehabilitación como factor de calidad y sostenibilidad en el medio urbano

Una cuestión clave para lograr la reconversión del sector de la edificación hacia dinámicas más sostenibles es la que se refiere a la recuperación de su función social como proveedor de habitabilidad y a que los procesos constructivos y de uso de la habitabilidad sean bajos en emisiones de gases de efecto invernadero (GEI). Si la sostenibilidad del sector depende de estas dos variables –función social y cierre de ciclos de materiales–, parece claro que la solución pasa por aumentar notablemente el peso de la rehabilitación del parque edificatorio existente.

Es en este aspecto donde surge una nueva línea de actuación, proveniente del gran potencial de ahorro energético que existe en el ámbito de la edificación y que en un futuro próximo afectará al sector debido a la limitación en la capacidad emisiva de nuestra economía, en concreto de las emisiones de GEI.

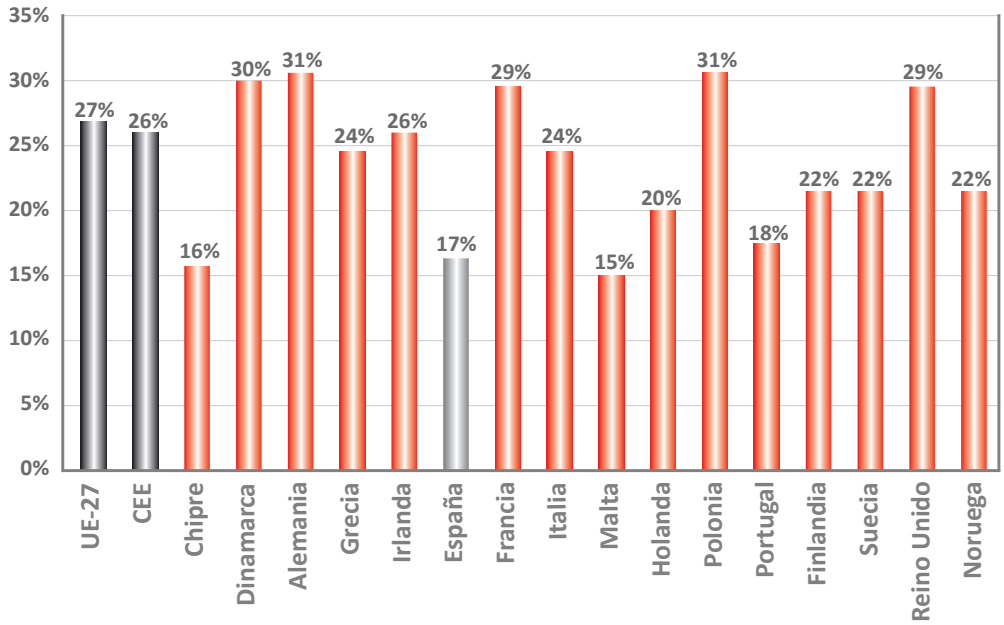
Los objetivos europeos en eficiencia energética y reducción de GEI de los edificios señalan la exigencia de que, a partir del año 2020, las nuevas construcciones demanden poca o ninguna energía, mediante la aplicación de técnicas y diseños constructivos eficientes, el uso de combustibles limpios y la instalación de sistemas de abastecimiento energético basados en fuentes renovables *in situ.* Sin embargo, para avanzar en la reducción de emisiones y en la eficiencia energética del sector, es fundamental actuar sobre el parque de viviendas existente. En España, el parque edificado con anterioridad al Código Técnico de Edificación (CTE), y en especial el construido entre las décadas de los cincuenta a los ochenta del pasado siglo XX, supone una fuente de emisiones continua que se mantendrá activa durante mucho tiempo sin que la intervención sobre los nuevos edificios la afecte. En este sentido, la rehabilitación habrá de entenderse como una acción continuada de mejora del parque construido con el fin de proveer una habitabilidad en parámetros sostenibles.

La rehabilitación energética no solo afecta a la renovación y mantenimiento de las instalaciones y de las condiciones internas de bienestar (lumínicas, térmicas y acústicas), sino también a los elementos técnicos constructivos (aislamientos, cerramientos, accesibilidad, etc). No obstante, si lo que se pretende es crear un sector de la rehabilitación sostenible y de más alta productividad, es necesario actuar en todas las fases y ámbitos de actividad relacionados, sea la industria, la distribución, la educación y la formación.

En Europa, se considera que el sector de la edificación es el responsable del 40% del total de energía que se consume, frente al 32% y 28% consumidos por el transporte y la industria, respectivamente. En nuestro país, el 16,7% del consumo final de energía se produce en el sector residencial (Eurostat, 2009), que alcanza el 26% si se le suma el sector de los servicios. Este dato sitúa a España muy por debajo de la media europea y en el mismo nivel que otros países de su entorno del ámbito europeo mediterráneo. Un clima más cálido favorece un menor consumo en el uso, teniendo en cuenta que casi un 50% del consumo se produce en calefacción (Gráfico 9).

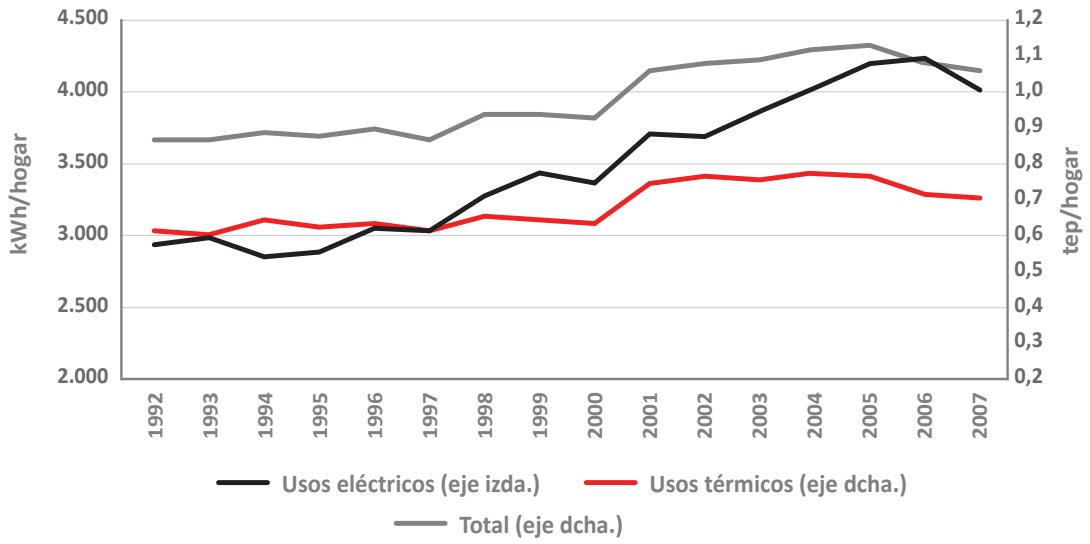
Los datos de consumo energético por hogar en nuestro país muestran una tendencia al alza aunque, en los últimos años y como consecuencia de la crisis, se ha producido un ligero descenso. Los consumos eléctricos son los que más han crecido desde principios de la década de los años noventa, debido al aumento de la capacidad adquisitiva de las familias y la consiguiente introducción de todo tipo de aparatos y equipos en el hogar. Los consumos térmicos crecen también, aunque a un ritmo menos acusado, algo que podría estar vinculado a los cada vez más suaves inviernos (Gráfico 10).

Gráfico 9. Consumo de energía final en el sector residencial
Porcentaje sobre el total (año 2009)



Fuente: Eurostat, 2009.

Gráfico 10. Evolución del consumo energético por hogar

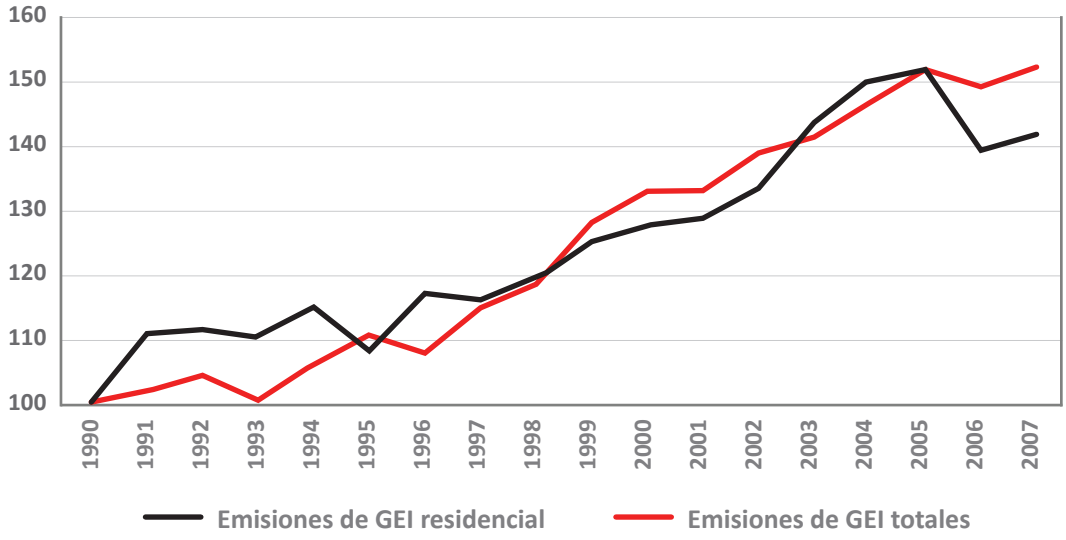


Fuente: Banco público de Indicadores Ambientales del Ministerio de Medio Ambiente, Medio Rural y Marino.

Parece que hay consenso en que un alto porcentaje de la energía consumida por los edificios (se estima en torno al 60%) proviene de la denominada "energía incorporada", es decir, la que se consume en los procesos industriales para la extracción, fabricación y distribución de materiales constructivos. Esto plantea claramente la necesidad de cambios profundos en los procesos de fabricación, que incorporen la innovación y la creatividad (aplicada al reciclaje, por ejemplo) para mejorar la eficiencia energética del sector.

En cuanto a las emisiones de gases de efecto invernadero, existe una elevada emisividad en el uso de edificios. El sector residencial español superó las 18.000 kt de CO_2 en el año 2007, una cifra un 42% más elevada que en el año base de 1990. Y a pesar del descenso observado en el año 2006 como consecuencia del parón producido en la promoción inmobiliaria, la tendencia continúa al alza (Gráfico 11). Esto se debe a que las emisiones de GEI que se imputan al sector de la edificación proceden, tanto de las fases de construcción (extracción, fabricación, transporte y colocación de los materiales) como del uso de los edificios y de su destrucción. Sin considerar la fase de demolición y generación de residuos, y a pesar de que el requerimiento energético necesario para construir un metro cuadrado de un edificio es 20 veces mayor que el requerimiento para su mantenimiento de las condiciones de uso (se estima en 40 kg CO_2 equivalente/m^2 año)[8], la multiplicación de la superficie construida en

Gráfico 11. Evolución de las emisiones de GEI: sector residencial frente a emisiones totales (año 1990=100)



Fuente: Inventario de Gases de Efecto Invernadero de España y Banco público de Indicadores Ambientales del Ministerio de Medio Ambiente, Medio Rural y Marino.

8 WWF, 2010.

nuestro país durante las últimas dos décadas y la antigüedad de buena parte de ella, incrementa el cómputo total de emisiones del sector. Por ello, aunque el freno de la construcción de edificios de nueva planta haya hecho reducir las emisiones ligeramente, el parque existente sigue siendo una fuente de emisiones muy potente que se perpetúa en el tiempo. En España se estima que el uso de las viviendas supone en torno al 20% del total de emisiones de GEI, y que si se suman las emisiones procedentes del proceso de construcción, el peso se incrementa hasta el 33%.

Parece claro que la emisividad del sector se verá reducida de forma pasiva actuando en los procesos de fabricación de los materiales (que no es objeto del presente estudio) y por el giro hacia la rehabilitación y mejor mantenimiento de las ya construidas. Según un estudio reciente de WWF-España, el ahorro en términos de demanda energética y de emisiones de GEI por vivienda puede alcanzar hasta el 64% y el 61% respectivamente, en función del nivel de exigencia de las actuaciones de rehabilitación que se realicen. Así, las intervenciones sobre las envolventes térmicas de los edificios pueden ahorrar hasta un 54% del consumo y un 51% de las emisiones de GEI. Medidas en la renovación de las instalaciones (planes renove), alcanzan ahorros del 17% de los consumos y del 21% de las emisiones. Si se actúa sobre los combustibles utilizados para la generación energética y se apuesta por las renovables, los ahorros van hasta el 9% en demanda y el 9% en emisividad. Pero si se realiza una rehabilitación energética completamente integral y en profundidad, se pueden lograr los ahorros ya mencionados del 64% y 61% respectivamente (Tabla 4).

Si bien las acciones de mejora habrán de venir de la reducción de la demanda de energía y la incorporación de energías renovables, no debemos olvidar, desde el punto de vista de este estudio, la importante mejora en la gestión de la eficiencia de las instalaciones a través de una mejora en su uso y en su reposición, de tal modo que la sostenibilidad de un edificio deberá fundamentarse en la capacidad de medir y

Tabla 4. Reducción de demanda energética y emisividad de las viviendas por intervenciones de rehabilitación

Tipo de intervención	Ahorro en demanda	Ahorro en emisividad
1. Envolvente térmica (aislamiento de edificio)	Hasta un 54 %	Hasta un 52%
2. Renovación de instalaciones	Hasta un 17%	Hasta un 21%
3. Incorporación de fuentes renovables	Hasta un 9%	Hasta un 9%
4. Mixta (1+2+3)	Hasta un 64%	Hasta un 61%

Fuente: WWF-España, 2010

verificar su rendimiento. En este sentido, se habrán de sustituir los tradicionales contratos de mantenimiento de las instalaciones técnicas de los edificios por contratos de rendimiento energético en los que se verifiquen, ajusten y documenten las instalaciones, se detecten las necesidades de los usuarios y se revisen los requerimientos de utilización de acuerdo con criterios de sostenibilidad.

En un futuro no muy lejano, cada edificio tendrá que pagar por sus emisiones de CO_2. Parece claro que la adecuación a la futura nueva legislación sea una demanda creciente por parte de todos los agentes económicos implicados.

Buenas prácticas
Edificio dotacional mixto de viviendas tuteladas para jóvenes, con gestor de eficiencia energética y sistema didáctico i3con, Madrid

Situado en el distrito de Tetuán de la ciudad de Madrid, se trata de un proyecto de remodelación de un equipamiento público y su reconversión en un edificio que mantiene parte de su uso original como equipamiento y amplía su uso a viviendas y aparcamiento de vehículos para residentes.

El proyecto consiste en el desarrollo de una nueva tipología de edificio que resuelve las afecciones funcionales, ambientales y arquitectónicas entre los distintos usos que acoge, viviendas, servicios y aparcamiento. El diseño de las viviendas atiende a un modelo de alojamiento temporal para jóvenes, en régimen de alquiler.

Las claves de éxito del proyecto han sido:

- La intervención se realiza en la ciudad construida, no ocupa nuevo suelo y permite el máximo aprovechamiento de la parcela con diversos usos: equipamiento (servicio de limpieza urbana), vivienda y aparcamiento.
- Favorece la emancipación de jóvenes, al ofertar viviendas en alquiler y con carácter temporal.
- La actuación se fundamenta en criterios de eficiencia energética y bajos consumos en base al aprovechamiento de energías de fuentes renovables.

- Gracias a que las viviendas están dirigidas a jóvenes, se favorece la experiencia y la sensibilización en materia de gestión de los sistemas de climatización, consumos energéticos y emisiones.

- Se basa en un sistema integrado de captación solar e intercambio geotérmico con bomba de calor como única fuente de energía para la climatización y la producción de agua caliente. Además, implementa sistemas de control y gestión interactiva de los sistemas de climatización, que permiten al usuario de la vivienda controlar los parámetros de confort a través del sistema y recibir datos e instrucciones para optimizar el consumo y reducir emisiones.

Los servicios sociales de la EMVS (entidad promotora del proyecto) realizan el seguimiento del Plan de Vivienda Joven y en particular de su implantación, desarrollo y resultados en este edificio.

4

Propuestas para una política de rehabilitación en España

A continuación se presentan una serie de propuestas para la definición y aplicación de una verdadera política de rehabilitación que logre alcanzar los objetivos en materia de volumen rehabilitado, empleo creado y ahorros energéticos y de emisividad señalados en este informe.

Las propuestas se estructuran según nivel competencial, es decir, las dirigidas a la Administración central, las que competen a las comunidades autónomas y las que podrían acometer los ayuntamientos.

I. Administración central

1. Elaboración de una Ley de Rehabilitación: un nuevo marco normativo

La diferenciación entre la actividad de rehabilitación y la de obra nueva debería estar claramente delimitada en nuestro ordenamiento jurídico.

La asimilación de legislación, que hasta ahora se viene haciendo de las obras de rehabilitación, a los criterios de obra nueva provoca que se creen *cuellos de botella* en la ejecución de las mismas al estar delimitadas por un marco normativo muy prolijo y variado, con especial incidencia de la Ley del Suelo y la Ley de Propiedad Horizontal. La posibilidad de planificar una rehabilitación dentro de los planes de ordenación urbana debería quedar resuelta en la nueva norma.

Un sector de rehabilitación con autonomía jurídica debería generar una nueva cultura empresarial y financiera propia que permitiera una clara diferenciación de la obra nueva. Los nuevos usos y desarrollos técnicos y económicos facilitarían la especialización de empresas que determinarían la expansión y consolidación

dentro del nuevo modelo económico, de modo que pudiera mantener un peso relativo creciente en el sector de la edificación.

La nueva Ley debería incorporar, al menos, las siguientes figuras a nivel nacional:

- **Código Técnico de la Rehabilitación (CTR).** Deberá de ser la base de las especificaciones técnicas a desarrollar en la actividad y de incorporación y mejora de procesos de producción propios de la rehabilitación. Además de ser el elemento diferenciador de procedimientos frente al Código Técnico de la Edificación (CTE).
- **Certificado de Vivienda Rehabilitada (CVR).** Serviría para adecuar paulatinamente el parque de viviendas anterior al Código Técnico de la Edificación (CTE) a criterios de seguridad, funcionalidad, accesibilidad y sostenibilidad, en convergencia con los criterios de autosuficiencia energética que, con horizonte 2020, se han de conseguir en la Unión Europea para las nuevas viviendas.
- **Inspección Técnica de Edificios (ITE),** para aquellos edificios con más de 25 años de antigüedad, en todos aquellos municipios superiores a 25.000 habitantes.

  Esta actuación permitiría conocer permanentemente la situación del parque de viviendas susceptibles de rehabilitación, además de servir de concienciación ciudadana de la obligación del mantenimiento y buen uso de los edificios y sus posibles repercusiones a terceros, en línea con lo ya legislado en otros sectores, como en el del automóvil, con la Inspección Técnica de Vehículos. Debería incorporar las especificaciones técnicas del nuevo CTR.

2. La rehabilitación debe ser considerada e incorporada como parte de la inversión pública dentro de los Presupuestos Generales del Estado

Esta nueva consideración proviene del hecho de ser una actividad que no consume más territorio, adecúa el parque existente de viviendas a criterios más sostenibles y reduce el desempleo a través de la recuperación del segmento de profesionales más difícilmente adaptable a otros sectores, no incrementando la necesidad de infraestructuras y dotaciones al utilizar las ya existentes.

Para que la rehabilitación aumente su peso dentro del sector de la edificación, es necesario aumentar la escala de intervención y pasar de la “rehabilitación individualizada a la colectiva”. Este redimensionamiento hacia obras mayores podría ser

un estímulo para grandes compañías que podrían encontrar una nueva rama de actividad y diversificación, aportando sus sinergias a la modernización del sector.

Por tanto, no se trata de que los proyectos de rehabilitación sean acometidos por la iniciativa pública en exclusiva, sino que la parte de impulso público sea parte de la inversión de los Presupuestos Generales del Estado.

3. Actualización de los censos estadísticos oficiales de viviendas y compromiso de revisión posterior de datos cada 3 años

La insuficiencia de datos estadísticos sobre vivienda y su calidad, así como la dificultad de conocer el número real de visados debido a la economía sumergida, impide los análisis y las prospecciones. El último censo de población y vivienda disponible es de 2001 y no hay previsiones de que vayamos a contar con una actualización del mismo a corto plazo.

Si queremos tener un sector atractivo a la inversión se han de ofrecer datos fiables y sin un desfase excesivo, de modo que se facilite la toma de decisiones tanto desde el ámbito privado como público.

4. Impulso de I+D+i en la rehabilitación ante el bajo nivel de industrialización del sector

El *boom* inmobiliario vivido en España no ha servido para la mejora en la profesionalización, cualificación ni industrialización suficiente en nuevos materiales y técnicas constructivas, en términos competitivos. Hoy podríamos haber sido un país exportador de conocimiento en el área residencial, si el sector hubiese aprovechado mejor el periodo expansivo.

La incorporación de energías limpias, de técnicas de mejora de la habitabilidad, de nuevos materiales y de nuevos diseños en respuesta a las nuevas demandas sociales y adecuación a los nuevos usos en el vivir doméstico hace que exista actualmente una oportunidad de poder protocolizar, de cara al futuro, la actividad de rehabilitación, al convertirse en una actividad recurrente.

El retorno de la inversión en rehabilitación es más lento que en obra nueva, por ello se necesitan obtener nuevas fórmulas que mejoren su rentabilidad.

La conexión entre universidad e industria ha de ser impulsada más estrechamente desde la Administración central con el fin de obtener soluciones patentables e incorporables en el mercado, tanto interior como exterior.

La posibilidad de que el sector rehabilitación pueda ser un banco de pruebas de soluciones aplicables en un futuro en el nuevo sector de obra nueva hace que se convierta en una ventana de oportunidad singular.

5. Apuesta por políticas activas de empleo en el sector rehabilitación

La especificidad del sector habrá de ser tenida en cuenta a la hora de reciclar a los profesionales en paro provenientes del antiguo sector de edificación, así como de aquellos otros sin experiencia previa que puedan ajustar su formación a los nuevos procesos rehabilitadores.

La adecuación de la formación reglada recibida en universidades y escuelas profesionales de los profesionales en paro a la nueva demanda del mercado de rehabilitación habrá de ser implementada transitoriamente por el sector público con la participación de todas las partes afectadas, pues la descualificación afecta a todos los niveles de la cadena de producción, si bien los niveles intermedios pueden ser los más necesitados al manejar técnicas y materiales nuevos.

6. Aplicación inmediata y ampliación del Plan 2000ESE del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio (MITYC) para promover la eficiencia energética en edificios públicos del ámbito estatal, en colaboración con empresas de servicios energéticos. Con este plan, se pretende reducir hasta un 20% el consumo energético actual interviniendo en 2.000 edificios (1.000 estatales y 1.000 locales y autonómicos). Se debería ampliar a 2.000 edificios estatales.

Esta medida destaca el papel ejemplarizante de la Administración Pública y su potencial para fomentar demanda temprana.

II. Comunidades autónomas

7. Desarrollo de un marco legislativo autonómico de acuerdo con la Ley de Rehabilitación Estatal, en el que se regulen los procesos de rehabilitación integral. El nuevo marco habrá de dar respuesta a las rigideces que impone la legislación existente. Considerará la obligación de incorporar la participación de todos los agentes interesados en un proceso de rehabilitación, incluidos los vecinos. Determinará las ayudas y bonificaciones posibles para facilitar el cumplimiento de los deberes de rehabilitación.

Podría articular su desarrollo a partir de un diagnóstico actual de la situación de la vivienda y de las características y estructura sociodemográfica existente en los

diferentes municipios, así como de proyecciones reales de necesidades. Sería deseable diseñar una estrategia global e integral que identifique zonas o ámbitos de intervención (elaboración del mapa de zonas, áreas vulnerables, tipología de edificios y épocas susceptibles de ser rehabilitados), formas de intervención (en viviendas determinadas, en barrios completos, sobre la red de equipamientos, sobre el suelo para actividad económica, sobre lo social, etc.) e impactos (económicos, arquitectónicos y paisajísticos, ambientales y sociales).

8. Aprobación anual de convocatorias públicas de ayudas a la rehabilitación para los ayuntamientos que cuenten con planes locales de rehabilitación. Las entidades locales presentarán, en función de las cuantías disponibles, proyectos concretos sobre alguna de las áreas a rehabilitar que han sido identificadas dentro de los planes autonómicos. Los proyectos de rehabilitación deben incluir, a grandes rasgos:

- Un diagnóstico completo de la zona a rehabilitar o de los edificios afectados, que determine las necesidades de mejora y/o cambio que requiere.
- Una propuesta de actuación sobre los edificios, las viviendas y sobre el espacio público que sea capaz de garantizar la permanencia del carácter o personalidad de la zona a rehabilitar, con base en el diagnóstico previo. Debe incluir tanto las actuaciones de tipo físico como las que solo conllevan intervenciones de carácter socioeconómico y demográfico.
- Las fórmulas previstas para gestionar no solo la parte técnica, jurídica y presupuestaria, sino también la parte social del proceso. Debe incorporar la participación ciudadana y la creación, en su caso, de entidades de gestión. Deben considerar la renovación generacional, impulsar la mezcla social y el encaje, al mayor nivel posible, de los ciclos de vida de los afectados y los tiempos de los procesos de rehabilitación.
- Las repercusiones que, sobre lo urbanístico, lo social, lo económico y lo ambiental va a suponer el proceso de rehabilitación. Esta parte es fundamental para poder informar a todos los afectados y que puedan ver, en dicho proceso, un beneficio y una mejora de sus condiciones de vida.

9. Creación de un organismo central o consejo asesor, dependiente de la consejería correspondiente, e integrado por la propia consejería, por agentes relacionados y por expertos. Sus funciones serían las de asesorar a los ayuntamientos en la elaboración de planes locales y evaluar sus viabilidad y resultados. Asimismo,

el consejo asesor tendría funciones de dinamización y coordinación de la nueva política rehabilitadora en los aspectos económicos, medioambientales y sociales entre los municipios y las comunidades autónomas, así como entre las comunidades autónomas y el Estado, elevando aquellas propuestas que, por su dimensión, se consideren de aplicación estatal.

10. Firma de convenios de colaboración con las escuelas universitarias y empresas del sector con el fin de establecer líneas permanentes de investigación y mejora de nuevos productos, materiales y técnicas de cara a su uso inmediato en las intervenciones a realizar.

11. Continuidad y fortalecimiento de los Planes Renove en las comunidades autónomas dirigidos a la rehabilitación energética, a la eficiencia en los consumos y a la mejora de la accesibilidad (incluyendo aspectos relativos a fontanería, electricidad, carpintería, instalaciones de gas, electrodomésticos, ascensores, etc.). Fomento del hogar digital en la ciudad construida (domótica) mediante la rehabilitación de las infraestructuras comunes de telecomunicaciones (ICT).

12. Desarrollos complementarios al Plan 2000ESE del MITYC, para promover la eficiencia energética en edificios públicos de ámbito autonómico, en colaboración con empresas de servicios energéticos.

De manera complementaria a lo expuesto anteriormente en la medida 6, que hace alusión a la función ejemplarizante del Estado y a su capacidad de generar demanda temprana, esta propuesta dirigida a las Administraciones autonómicas plantea objetivos similares a nivel regional. Según el Plan 2000ESE, las comunidades autónomas tienen que rehabilitar hasta 1.000 edificios de su propiedad. Sin embargo, deberían ser capaces de poner en marcha iniciativas propias y aumentar el número de inmuebles afectados en, al menos, 500 unidades más.

III. Ayuntamientos

13. Elaboración de planes locales de rehabilitación, que tendrán una visión multidisciplinar e integral teniendo en cuenta aspectos materiales, económicos y sociales. La participación ciudadana y el debate habrán de ser la base en que se sustenten.

14. Desarrollo y control de la Inspección Técnica de Edificios (ITE) en todos los municipios mayores de 25.000 habitantes. Esta actuación será el primer test de evaluación de la situación en que se encuentra el parque de viviendas urbanas. Permitirá obtener información para la redacción de los diagnósticos de los planes locales.

La adecuación de la normativa de rango superior a las características locales del parque edificatorio definirá una ITE para cada municipio.

15. Creación de entidades de gestión e interlocución social. Instrumentos promovidos por la Administración Pública y conformadas por el conjunto de los vecinos y expertos tradicionalmente no implicados en este tipo de procesos, tales como sociólogos, geógrafos, economistas, mediadores profesionales, etc. Mediante procesos participativos, estas entidades deben lograr compromisos respecto a los costes, las formas y los tiempos de intervención. Permiten articular los procesos de rehabilitación urbana, recogiendo sugerencias para el mejor diseño de los proyectos y consiguiendo la legitimación de la intervención con una aprobación mayoritaria, incentivando la propia rehabilitación mediante información clara sobre costes reales, ayudas disponibles, posibilidades que la legislación brinda en el caso de incapacidad para acometer la rehabilitación y concienciación de todos los afectados de los beneficios de la rehabilitación. Asimismo, deben participar en los procesos de realojos cuando existieran, con una función de mediación, tanto en los edificios a rehabilitar como en los de realojo.

16. Ampliación del parque de viviendas para los realojos. Puesta en marcha de programas de movilización de viviendas para los realojos de aquellas familias afectadas por procesos de rehabilitación.

Para poder garantizar la disponibilidad de viviendas para los realojos, sería necesario incrementar el parque de viviendas de titularidad pública en los municipios. Para ello, se proponen iniciativas como modificar el modelo actual de asignación y tenencia de las viviendas de protección oficial (VPO) para que el 100% del parque sea para alquiler y su uso sea temporal en función de las necesidades reales de los potenciales inquilinos. Asimismo, una modificación del marco normativo hipotecario que permitiera a las Administraciones Públicas tener prioridad de compra en las subastas bancarias de casas de hipotecados permitiría incrementar el parque de viviendas públicas, tanto para atender los realojos por motivos de rehabilitación como para dar alguna solución al elevado número de familias insolventes para afrontar sus hipotecas.

Por otro lado, los ayuntamientos, en coordinación con las entidades de gestión de lo social creadas en el marco de los procesos de rehabilitación, podrían fomentar la creación de bolsas de inmuebles vacíos disponibles para los realojos, incentivando la implicación de los propietarios privados y la reducción del parque actual de viviendas vacías.

17. Implementación de ayudas a la rehabilitación. Su importe vendría de los estudios a nivel municipal (planes de rehabilitación local) en el que a partir de las elevadas plusvalías que se generan con estas actuaciones, se planifiquen adecuadamente los flujos de ingresos y gastos esperados a lo largo del periodo en el que la rehabilitación crea un incremento de valor. Podrían ser de tres tipos:

- Directas, para aquellos propietarios que carecen de renta pero cuyo valor del patrimonio inmobiliario se incrementa como consecuencia de la rehabilitación. Posibilidad de inversores privados en la figura del agente urbanizador o en asociaciones urbanísticas de rehabilitación.
- Concertadas con entidades financieras, para el resto de propietarios. Promover fórmulas tipo hipotecas inversas.
- En ambos casos, el municipio se resarcirá a través de los impuestos municipales debido a su incremento de valor y en última instancia en el momento de trasmisión de la vivienda (por ejemplo, carga en la compra-venta cuando no se haya devuelto la ayuda, certificado de tasa energética…).

18. Recualificación y formación. Intensificación de cursos y escuelas taller y fomento del emprendimiento en colaboración con las empresas del entorno, dirigidas a la reeducación de los profesionales del sector en los nuevos materiales, técnicas y normativas.

19. Cumplimiento y ampliación del Plan 2000ESE para promover la eficiencia energética en edificios públicos municipales, en colaboración con empresas de servicios energéticos (ESE).

Los ayuntamientos deben cumplir con los objetivos del Plan 2000ESE que les asigna un total de 1.000 edificios de su propiedad en donde deberían elevar el nivel de eficiencia energética. Asimismo, los ayuntamientos de mayor tamaño podrían tomar la iniciativa e incrementar el objetivo hasta los 1.500 edificios.

13
11

5
Conclusiones

En este documento se ha puesto de manifiesto la gran oportunidad estratégica que la rehabilitación constituye para nuestro país. Este ámbito puede contribuir notablemente a recuperar la actividad en el sector de la construcción, que necesita de una profunda reorientación en sus objetivos.

El conjunto de propuestas que se recogen aquí pueden ayudar a impulsar la rehabilitación en España. Para lograr que esto sea una realidad, es necesaria una apuesta decidida a través de campañas de concienciación ciudadana, por parte de la Administración central, los ayuntamientos y las comunidades autónomas, en las que de forma clara, concisa y cuantificada se expongan las ventajas de la rehabilitación a nivel individual, comunitario y colectivo.

Entendemos la rehabilitación como una nueva forma de consideración del entorno urbano en el que las medidas coercitivas por parte de la Administración deberían funcionar únicamente en casos excepcionales, siendo el ciudadano el que, de modo gradual, asuma las ventajas que esta actividad supone al recuperar áreas, lugares y entornos ya habitados, sin necesidad de ocupar más territorio.

Las propuestas hechas por parte de las Administraciones habrán de ser, por tanto, proactivas y lo suficientemente sencillas y persuasivas como para que la necesidad de reforma de las viviendas provenga, de modo creciente, de los propietarios y usuarios de edificios, al poder tener perfectamente cuantificados los ahorros derivados de la rehabilitación y su inmediata equivalencia en términos económicos, la recuperación temporal de la inversión, así como la mejora constatable en términos de habitabilidad y rentabilidad social.

La rehabilitación es claramente un paso decisivo en la mejora de la sostenibilidad medioambiental del sector residencial, que necesita mejorar de forma urgente su eficiencia energética y es, además, un importante nicho de creación de empleo.

Por todos estos factores, la rehabilitación es un ámbito estratégico por el que hay que apostar en nuestro país, y al que todas las Administraciones y el sector privado deberían contribuir.

39
27

Referencias

Arcas Abella, J., Pagés Ramón, A., Casals Tres, M. (2010): "Habitabilidad, la otra clave de la edificación sostenible", Ponencia en SB10Mad.

Aguirre Newman (2009): *Informe de coyuntura global del mercado inmobiliario español.* Diciembre.

CCEIM (2001): *Cambio Global España 2020/50. Energía, economía y sociedad.* Febrero.

CCEIM (2010): *Cambio Global España 2020/50. Sector edificación.*

Directiva 2010/31/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 19 de mayo de 2010 relativa a la eficiencia energética de los edificios.

Eurostat, Comisión Europea (2011).

Fundación Biodiversidad y Observatorio de la Sostenibilidad en España (OSE) (2010): *Informe Empleo Verde en una economía sostenible.*

Fundación Conde del Valle de Salazar (2011): Proyecto Eco-empleo *La generación de empleo en la rehabilitación y modernización energética de edificios y viviendas.* Programa EmpleaVerde, UE-FSE, Fundación Biodiversidad y CC OO.

Fundación Entorno (2008): *Construimos valor. Incentivos a la Construcción Sostenible.*

Fundación IDEAS para el Progreso (2010): *Ideas para una nueva economía. Hacia una España más sostenible en 2025.*

Geosolmax (2008): *Viviendas con coste energético cero.*

Informes Euroconstruct. Diciembre 2010.

Leal, J. (Coordinador) (2009): *Rehabilitación de viviendas y renovación urbana en las grandes ciudades europeas.* Área de Urbanismo, Ayuntamiento de Madrid.

Ley de Calidad y Sostenibilidad del Medio Urbano (borrador)

Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible.

Ley 2/2009, de 19 de marzo, de Rehabilitación y Mejora de Barrios de los Municipios de las Illes Balears.

Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del Derecho a la Vivienda. Generalitat de Catalunya.

Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo.

Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo, por el que se aprueba el Código Técnico de la Edificación.

Ministerio de Medio Ambiente, Medio Rural y Marino (2011): Banco público de indicadores ambientales.

Ministerio de Fomento (2011): Estadísticas.

Ministerio de Vivienda (2007): *Sobre una estrategia para dirigir al sector de la edificación hacia la eficiencia en la emisión de gases de efecto invernadero (GEI).* Octubre.

Navarro y Bidegain, F. (2007): Conclusiones del Congreso Internacional de Construcción Sostenible. Sevilla.

Ordenanza municipal sobre Conservación, Rehabilitación y Estado Ruinoso de las Edificaciones. BO Ayuntamiento de Madrid 25/04/1999, núm. 5327 págs. 510-519.

SEOPAN (2010): Informe Económico.

UGT – Federación de Industria (MCA-UGT) (2010): *Estrategia de Estado sobre Rehabilitación.* 25 de febrero.

WWF-España (2010): *Potencial de ahorro y de reducción de emisiones de CO_2 del parque residencial existente en España en 2020.* Diciembre.

Documentos de debate publicados

1/2009. Una propuesta para la elección del Gobierno Europeo. Antonio Estella
2/2009. Inclusión y diversidad: ¿repensar la democracia? Wolfgang Merkel
3/2009. El Estado Dinamizador antes y después de la crisis económica. Carlos Mulas-Granados
4/2009. Programa para una política progresista: nota para el debate. Philip Pettit
5/2009. Liderando la Tercera Revolución Industrial y una nueva visión social para el mundo. Jeremy Rifkin
6/2009. Prioridades económicas de Europa, 2010-2015. André Sapir
7/2009. La crisis económica global: temas para la agenda del G-20. Joseph E. Stiglitz
8/2009. Global Progress: un paso decisivo para establecer una agenda progresista internacional para el siglo XXI. Matt Browne, Carmen de Paz, Carlos Mulas-Granados
9/2009. An EU "Fit for Purpose" in the Global Era. Una UE adaptada a la nueva era global. Loukas Tsoukalis, Olaf Cramme, Roger Liddle
10/2010. La estrategia 2020: del crecimiento y la competitividad a la prosperidad y la sostenibilidad. Antonio Estella y Maite de Sola
11/2010. La renovación liberal de la socialdemocracia. Daniel Innerarity
12/2010. La producción y el empleo en los sectores españoles durante los ciclos económicos recientes. Simón Sosvilla Rivero
13/2010. El modelo danés: un éxito en Europa. Mogens Lykketoft
14/2010. ¿Qué valor añade España a África subsahariana?: estrategia y presencia de España en la región. José Manuel Albares
15/2010. La Alianza de Civilizaciones: una agenda internacional innovadora. La dimensión local y su potencial en África. Juana López Pagán
16/2010. La crisis económica mundial en África subsahariana: consecuencias y opciones políticas para las fuerzas progresistas. Manuel de la Rocha Vázquez
17/2010. Microfinanzas, microcréditos y género en Senegal. Josefa Calero Serrano
18/2010. El debate sobre la Estrategia Española de Seguridad. Antonio Estella, Aida Torres y Alicia Cebada
19/2010. Biocombustibles líquidos: situación actual y oportunidades de futuro para España. Ricardo Guerrero, Gustavo Marrero, José M. Martínez-Duart y Luis A. Puch
20/2010. Conferencia African Progress. El papel y el futuro de las políticas progresistas en África subsahariana. Carmen de Paz y Guillermo Moreno
1/2011. Nuevas ideas para la regulación del sistema financiero internacional. Propuestas de reforma en el marco del G-20. Rafael Fernández y Antonio Estella
2/2011. El enmarcado socialdemócrata de la inmigración en España. David H. Corrochano
3/2011. La política de la inmigración en España desde la crítica y el análisis progresista. Héctor Cebolla Boado
4/2011. Ideas para las ciudades inteligentes del futuro. Johannes von Stritzky y Casilda Cabrerizo
5/2011. *Product space:* ¿qué nos dice sobre las oportunidades de crecimiento y transformación estructural de África subsahariana? Arnelyn Abdon y Jesús Felipe
6/2011. El poder del discurso. Un análisis de la comunicación de los valores progresistas en España. Coordinador: Luis Arroyo

Documentos de trabajo publicados

1/2009. ¿Cómo votan los españoles en las elecciones europeas? Antonio Estella y Ksenija Pavlovic
2/2009. ¿Por qué es necesario limitar las retribuciones de los ejecutivos? Recomendaciones para el caso de España. Carlos Mulas-Granados y Gustavo Nombela
3/2009. El Tratado de Lisboa. Valores progresistas, gobernanza económica y presidencia española de la Unión Europea. Daniel Sarmiento
4/2010. Por la diversidad, contra la discriminación. La igualdad de trato en España: hechos, garantías, perspectivas. Fernando Rey Martínez y David Giménez Glück (coordinadores)
5/2010. Los actuales retos y la nueva agenda de la socialdemocracia. Ludolfo Paramio, Irene Ramos Vielba, José Andrés Torres Mora e Ignacio Urquizu
6/2010. Participación ciudadana en el ámbito municipal. Reflexiones teórico-empíricas y prácticas participativas. Eva Campos
7/2010. La nueva agenda social: reforma de las políticas activas de empleo. Asunción Candela, Carlos Mulas-Granados, Gustavo Nombela
8/2010. Ideas para la creación de "ATILA" (Área Trasatlántica de Integración para la Libertad Ampliada). Antonio Estella, Alicia Cebada, Claudia Martínez
1/2011. Mujer y economía sostenible: balance y perspectivas. Reyes Maroto, Asunción Candela y Carlos Mulas-Granados
2/2011. *Cloud computing:* retos y oportunidades. David Cierco y Johannes von Stritzky
3/2011. Gobierno abierto: alcance e implicaciones. Ana Corojan y Eva Campos
4/2011. Avances del gobierno económico en la Unión Europea. Antonio Estella, Claudia Martínez y Rafael Fernández

Documentos de análisis político publicados

1/2011. La España de Rajoy y Cameron
2/2011. Ciudades inteligentes: un modelo para Madrid

Informes publicados

Nuevas ideas para mejorar el funcionamiento de los mercados financieros
y la economía mundial.
Decálogo de reformas para responder a una crisis sistémica.
(Diciembre de 2008)

La producción de los pequeños agricultores y la reducción de la pobreza.
Principios para un mecanismo de coordinación financiera (MCF)
de apoyo a los pequeños agricultores.
(Enero de 2009)

Un nuevo modelo energético para España.
Recomendaciones para un futuro sostenible.
(Mayo de 2009)

Ideas para una nueva economía.
Hacia una España más sostenible en 2025.
(Enero de 2010)

Impuestos para frenar la especulación.
Propuestas para el G-20.
(Mayo de 2010)

La reforma de las pensiones.
¿Cómo va a beneficiar a la sociedad española?
(Febrero de 2011)

Los empleos verdes en la Comunidad de Madrid.
Posibilidades de futuro.
(Marzo de 2011)

La contribución de la inmigración a la economía española.
Evidencias y perspectivas de futuro.
(Mayo de 2011)

Ideas sobre África
Desarrollo económico, seguridad alimentaria, salud humana y cooperación española al desarrollo
(Junio de 2011)

El reto de la obesidad infantil
La necesidad de una acción colectiva
(Julio de 2011)

DD
07/2011

César Pavón, Casilda Cabrerizo, Reyes Maroto

LA REHABILITACIÓN: UNA OPORTUNIDAD PARA LA RECONVERSIÓN DEL SECTOR DE LA EDIFICACIÓN

fundación ideas
C/ Gobelas, 31 · C.P. 28023 · Madrid
Teléfono [+34] 915 820 091 · Fax [+34] 915 820 090
info@fundacionideas.es · www.fundacionideas.es