

Tendencias y omisiones de las políticas de rehabilitación urbana. Lo que la política no mira, ¿no existe?

Tendencias and omissions of urban rehabilitation policies. What policies do not see, does not exist?

Gonzalo Piasek¹

¹(Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Barcelona, UPC) gonzalo.piasek@upc.edu

Sara Vima-Grau²

²(Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Barcelona, UPC) sara.vima@upc.edu

Pilar Garcia-Almirall³

³(Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Barcelona, UPC) pilar.garcia-almirall@upc.edu

Palabras clave: rehabilitación, regeneración, políticas públicas, vulnerabilidad

Resumen: Esta ponencia busca captar cómo se van modificando los lineamientos y políticas de regeneración urbana con foco en áreas vulnerables tanto en Europa, España, Cataluña y Barcelona a lo largo de los últimos 50 años.

No se trata de realizar un análisis exhaustivo y pormenorizado de todas las políticas y leyes actuales o históricas, sino presentar la concepción que subyace a esas normativas, identificando hitos o clivajes que han significado una modificación real en la manera de pensar y hacer en materia de rehabilitación, especialmente en barrios vulnerables.

Como resultado de esta “herencia”, se presentarán las alternativas de actuación contemporáneas con miras a identificar cuáles son las dimensiones que están abordando en relación a la vulnerabilidad y la regeneración urbana, y cuáles son posibles brechas.

Key words: rehabilitation, regeneration, public policies, vulnerability

Abstract: This paper aims to study how guidelines and urban regeneration policies in vulnerable neighborhoods have changed during the last 50 years in Europe, Spain, Catalonia and Barcelona.

The goal is not to undertake a thorough detailed study of all policies and laws – current or past –, but to present the general ideas that underlie those regulations, identifying milestones or cleavages that have resulted in real change on the way rehabilitation policies for vulnerable neighborhoods are studied and/or managed.

As a result of this ‘heritage’, current policies and interventions are presented for the purpose of identifying the dimensions that are being addressed by these, in relation to vulnerability and urban regeneration, and identify others that may not be directly addressed and that could be seen as gaps.

1. Introducción y objetivos

Las políticas públicas de rehabilitación en España difieren de otros países europeos al abordar el papel de la administración pública y los mecanismos económicos. Históricamente, las políticas españolas no se han preocupado por el alquiler social a gran escala, la regeneración urbana como política integral, la movilización de vivienda vacía, la promoción de otros regímenes de acceso: derecho superficie, cooperativo, etc... a diferencia de otros países europeos que llevan tiempo regenerando, apostando por otras maneras de tenencia, fomentando la vivienda pública, etc.

El modelo de actuación urbana contemporáneo español, tanto en lo que se refiere a las políticas y programas de rehabilitación del parque residencial como a las intervenciones de regeneración urbana, es fruto de una sucesión de políticas precedentes que han ido experimentando variaciones e inflexiones más o menos significativas. Una trayectoria necesariamente relacionada con la evolución de las líneas políticas en el marco europeo y sus enfoques actuales que, si bien irán marcando nuevos retos y avances, no necesariamente responden a las necesidades y retos actuales en el ámbito nacional y local. A fin de abordar las tendencias y omisiones de las políticas de rehabilitación y regeneración urbana contemporáneas resulta imprescindible replantearse la trayectoria que han recorrido a lo largo de medio siglo en estrecha relación con las políticas de vivienda (Leal, 2005) en todos los niveles.

Las políticas urbanas, como cualquier otro campo político, deben entenderse como construcciones sociales. Las líneas y enfoques de intervención a nivel urbano, la priorización de recursos, objeto y/o contextos, son cuestiones definidas en el campo de la lucha social y política. En este sentido, "no hay instrumento de ruptura más poderoso que la reconstrucción de la génesis; al hacer resurgir los conflictos y las confrontaciones de los primeros comienzos y, al mismo tiempo, los posibles descartes, reactualiza la posibilidad de que hubiera sido (y de que sea) de otra manera y, a través de esta utopía práctica, cuestiona lo posible que, entre todos los otros, se encuentra realizado" (Bourdieu, 1997:98). Es dentro de esta idea general que resulta menester reconstruir el estado actual de las alternativas de actuación a partir de su historia.

En este trabajo planteamos un estado del arte de la evolución y las políticas actuales de rehabilitación y regeneración urbana en España en relación al marco europeo y con atención a las especificidades a nivel autonómico de Cataluña y a nivel municipal de la ciudad de Barcelona.¹ Se plantea una aproximación a los objetivos y enfoque de las políticas pasadas y presentes desde el prisma de las necesidades en las áreas urbanas más desfavorecidas. ¿Cuáles son las implicaciones de las agendas y acuerdos europeos, así como los principales marcos normativos y líneas de acción definidos a nivel estatal y cuál es el alcance que tienen a nivel de los barrios vulnerables? ¿Qué instrumentos y políticas sectoriales tienen lugar a nivel autonómico en Cataluña y qué iniciativas tienen lugar desde el municipio de Barcelona? ¿Puede pensarse el mapa de posibilidades y alternativas actual como resultado de una herencia? ¿Son adecuadas las líneas de actuación contemporáneas para dar respuesta a las problemáticas identificadas en relación a las áreas más desfavorecidas? ¿En qué medida las agendas y líneas en el marco europeo tienen repercusión en las herramientas de intervención a nivel local?

En síntesis, esta ponencia busca revisar las principales herramientas de que disponen en la actualidad los diferentes niveles de la administración pública para dar respuesta a las problemáticas del parque habitacional y las condiciones de vida en los barrios desfavorecidos, vistos en clave histórica, es decir, como resultado de una trayectoria heredada. Aproximar la cultura de rehabilitación del parque residencial y regeneración urbana y su relación con las políticas de vivienda de cada momento atendiendo a su gestión y enfoque específico de las áreas desfavorecidas. Se trata de un análisis bibliográfico y descriptivo que pretende aportar claridad sobre las políticas de rehabilitación y regeneración urbana, y evidenciar brechas en relación a la intervención en ámbitos desfavorecidos como vías alternativas de actuación a la vista de algunas experiencias contemporáneas desde la óptica local.

2. Trayectoria histórica y tendencias actuales en las políticas de rehabilitación y regeneración urbana.

A continuación, se presentan los principales lineamientos de política pública en los niveles europeo, estatal y autonómico y municipal, que abordan la cuestión de la regeneración, la rehabilitación y la renovación urbanas en perspectiva histórica. No se trata de listar todos los programas y normativas sino reconstruir los sentidos que estos adquieren en el momento en que surgen, y dar cuenta de cómo las concepciones que las impulsan se van modificando en el tiempo.

2.1. El marco europeo

Aunque las políticas urbanas no constituyen parte de las formaciones específicas sectoriales del Consejo de la Unión Europea, durante los últimos años, los Estados Miembros de la Unión Europea han venido cooperando mediante reuniones informales entre ministros, Directores Generales, o bien a través del grupo de trabajo permanente (Urban Development Group)².

En un intento por periodizar la evolución de las principales líneas de política pública de vivienda a nivel europeo, se observa que, entre la segunda guerra mundial y hasta mediados de los 70 del siglo pasado, el principal desafío estaba dado por la falta de vivienda o su grado de obsolescencia, en gran parte debido a demoliciones durante la guerra o la creciente necesidad de vivienda relacionada con el boom demográfico de posguerra. La construcción nueva o la reconstrucción de vivienda derruida corresponden al núcleo de las políticas urbanas, con diferencias en la escala y los métodos según los países (Keresztély, 2016).

Siguiendo la periodización propuesta por Hernández Aja (2018), podemos hablar de una primera etapa de “rehabilitación integrada y recuperación de la ciudad” (1975-1992), que con su inicio sitúa la crisis de los años 70 como un momento fundacional en las políticas de rehabilitación y regeneración urbanas. Entre los principales hitos de esta etapa, cabe destacarse:

- La Declaración y la Carta de Amsterdam (1975) en las que se enuncia por primera vez la intención de generar una política de salvaguarda y de reanimación del patrimonio en Europa.
- La Carta de Torremolinos (1983) que reconoce la necesidad de dar una respuesta integrada a los problemas urbanos y que es la que dará lugar a la puesta en marcha de los llamados Proyectos Pilotos Urbanos (PPU), antecesores de la Iniciativa Urban.
- El Libro Verde (1990) que alegaba la necesidad de crear un instrumento de acción dotado de fondos comunitarios para intervenir a través de proyectos de renovación de las ciudades, también base para los Proyectos Urban.

La crisis de mediados de los 70 supondrá un clivaje en la historia, que tendrá implicaciones también a nivel de la política de la vivienda. En la búsqueda de los orígenes del cambio en la planificación territorial y urbana que derivaron en la aplicación de un primer enfoque integrado, suele destacarse esta crisis, y la posterior reestructuración de los modelos económicos en gran parte de países europeos, a partir de entonces vinculados a su dimensión urbana y espacial (Hurtado y Kocewicz, 2007).

Una segunda etapa se iniciará con el planteamiento de las estrategias URBAN, correspondiéndose según la propuesta de Hernández Aja (2018) al periodo de “Rehabilitación Urbana y Desarrollo sostenible” (1992-2000), donde el programa URBAN será el principal instrumento operativo para la regeneración urbana en el marco de la política regional de la UE. Su creación responde a la voluntad de articular mecanismos que permitan intervenir de forma directa en favor de la regeneración de áreas urbanas con dificultades (Gutiérrez Palomero, 2010). En este marco, el programa integrado debe incluir un conjunto equilibrado y coherente de medidas de desarrollo económico, integración social y medioambientales basadas en propuestas hechas en cooperación con las entidades locales correspondientes (Hurtado y Kocewicz, 2007). Por su relevancia, algunos trabajos explicitan que la creación de URBAN permitió el paso de unas políticas urbanas implícitas a unas políticas urbanas explícitas (Parkinson, 2005 en Gutiérrez Palomero, 2010). La perspectiva integrada, en este caso, “implica la superación del modelo clásico de compartimentación funcional por ámbitos temáticos o sectoriales [organizando ya no por] competencias de un determinado nivel o departamento de la administración, sino [a partir de] los déficits y las oportunidades de las que dispone un territorio concreto” (Gutiérrez Palomero, 2010:65). La toma de conciencia respecto de la

necesidad de intervenir articuladamente y de manera integral propio de nuestros días responde a la incorporación de estos componentes, aunque todavía no consolidados, “heredados” de este periodo.

Más recientemente, la crisis financiera de 2007 sitúa un tercer punto de inflexión en las políticas públicas de rehabilitación y regeneración urbana, dando inicio a la etapa que Hernández Aja (2018) denomina de “Regeneración Urbana y Desarrollo Sostenible e Integrado”, momento en que se sitúa a la regeneración como salida para reactivar sectores deprimidos de la economía. En este punto, lo que había sido entendido como una necesidad a la que dar respuesta, pasa a entenderse en virtud de mecanismos de recuperación e incluso prevención, en una transición hacia una aproximación proactiva. Este cambio de orientación es perceptible, entre otras acciones, en:

- El Tratado de Lisboa (2007) que añadió la cohesión territorial a la cohesión económica y social, como competencia compartida entre la UE y los Estados Miembros.
- La iniciativa JESSICA (Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas, 2007) para financiar proyectos de desarrollo urbano sostenible que mejoren la eficiencia energética y/o utilicen energías renovables.
- La Declaración de Toledo (2010) que se centró en la intervención sobre la ciudad existente y destacó la importancia de la regeneración urbana integrada para el desarrollo urbano inteligente, sostenible y socialmente inclusivo en Europa (Rodríguez, 2018).

A partir de la reconstrucción histórica de los principales acuerdos y lineamientos europeos en materia de rehabilitación a nivel europeo podemos afirmar, transcurrido el periodo de reconstrucción y crecimiento de las ciudades propio de los años de posguerra y a partir del inicio de las políticas de mejora del parque residencial en la ciudad consolidada tras la crisis de los años 70, cómo se va produciendo el pasaje de una concepción basada en la ayuda a la piedra hacia otra cada vez más integral, que aborda también a las personas, agregando nuevas dimensiones a la intervención puramente física: dimensiones sociales, económicas, y de sostenibilidad, entre otras. Una transición que se materializa con el inicio de las iniciativas URBAN a partir de 1992. Resulta también destacable la creciente preocupación por la necesidad de dar respuesta a las problemáticas específicas de las áreas más desfavorecidas. El punto de inflexión que supone la crisis de 2007 acabará situando las políticas de rehabilitación y regeneración urbana como herramienta principal de aproximación al problema de la desigualdad territorial y la vulnerabilidad socioresidencial.



Figura 1: resumen lineamientos europeos de regeneración urbana.

Tras este breve recorrido por la evolución de las políticas de rehabilitación y regeneración urbana, a continuación, se recogen las principales líneas y programas que se encuentran vigentes, con referencia a sus principales enfoques y objetivos:

- La Agenda 2030 sobre el Desarrollo Sostenible (ONU, 2015) en tanto llamamiento universal a la acción para poner fin a la pobreza, proteger el planeta y mejorar las vidas y las perspectivas de las personas en todo el mundo.³

- Hábitat III: Agenda Urbana de Naciones Unidas (2016). Incorpora el reconocimiento de la correlación entre buena urbanización y desarrollo, la creación de empleo, las oportunidades de generar medios de subsistencia y la mejora de la calidad de vida, que deberían incluirse en todas las políticas y estrategias de renovación urbana.⁴
- Pacto de Ámsterdam y Nueva Agenda Urbana de la UE (2016) post 2020. De acuerdo con su Plan de Acción, la regeneración de áreas urbanas afectadas por la pobreza urbana debería ser una prioridad en la programación europea post 2020, en relación a las problemáticas de desempleo, desigualdades educativas, ambientes deteriorados, familias monoparentales y poblaciones migrantes. En este sentido, a una problemática heterogénea, la respuesta deberá ser integral y participada en todos los niveles.⁵
- El artículo 4 de la Directiva 2012/27/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a la eficiencia energética, señala que serán los Estados miembros quienes establezcan una estrategia a largo plazo en la renovación del parque de edificios residenciales y comerciales, públicos y privados (ERESEE, 2017). Como veremos más adelante, este será un punto importante a la hora de establecer las prioridades de actuación sobre el parque edificado en el caso estatal, ya que habilita la intervención sobre la ciudad consolidada con la excusa de responder a criterios de eficiencia energética, impactando en otras dimensiones no necesariamente explicitadas.
- Estrategia DUSI.⁶ Con el fin de contribuir a la consecución de los objetivos de la Estrategia Europa 2020, los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos han previsto apoyar el Desarrollo Urbano Sostenible e Integrado (Casanovas et al, 2018) que incluye objetivos sociales, económicos y ambientales.
- La Asistencia Energética Local Europea (ELENA) cubre hasta el 90% del soporte técnico necesario para preparar, ejecutar y financiar inversiones en energía sostenible.

A grandes rasgos, podemos observar cómo el enfoque prioritario a las áreas más desfavorecidas resulta un hecho consolidado, en igual medida que la relevancia e impacto otorgado a la urbanización y desarrollo del soporte físico-arquitectónico y urbano en relación a las exigencias que se desprenden de situaciones sociales y económicas de desigualdad y vulnerabilidad. Al mismo tiempo, cabe destacar cómo el enfoque prioritario delineado por los temas abordados en las principales líneas políticas y ayudas financieras a nivel europeo incorpora a la vulnerabilidad socio urbana la problemática de la sostenibilidad y la eficiencia energética. Una cuestión que, si bien algunas agendas previas ya reflejaban, deviene la temática central, en donde los lineamientos más recientes empiezan a sugerir una aparente conjunción entre emergencia climática y justicia social. Seguidamente veremos cómo esos lineamientos generales se hacen presentes a nivel del estado español, con miras a identificar continuidades y rupturas.

2.2. Políticas de rehabilitación y regeneración urbana en el ámbito estatal español

Enmarcado en los lineamientos que establece el nivel supranacional de la UE y las directrices que esta encomienda a los estados miembro, el estado reinterpreta, y retraduce aquellos marcos generales en normativas y/o planes de acción aplicables al territorio español. Además de establecer sus propias prioridades con diagnósticos y recursos locales, por medio de políticas urbanas que no pueden descontextualizarse de la trayectoria heredada y del contexto político, social y económico específico. A continuación, se presentan los principales marcos de referencia y de acción desde mediados de los 70 hasta la actualidad en España.

Durante la dictadura franquista no se desarrollaron marcos legislativos o políticas en favor de la rehabilitación urbana (de Gregorio Hurtado, 2010). La primera medida importante en ese sentido será, en 1975, la reforma de la ley de suelo centrada en el desarrollo urbano, articulando la intervención en la ciudad consolidada a través de los planes especiales de protección y reforma interior. En 1978, la descentralización en Comunidades Autónomas abogada en la nueva Constitución transferirá competencias en materia de planeamiento urbano y territorial del gobierno central a las autonomías y los nuevos ayuntamientos democráticos. Mientras el gobierno central mantuvo competencias en materia de propiedad del suelo, infraestructuras, vivienda, medio ambiente y telecomunicaciones, los nuevos Ayuntamientos democráticos inician, a pesar de la escasez de medios económicos y experiencia, una serie de acciones de mejora basadas sobre todo en la provisión de equipamientos y zonas verdes, a través del Plan General de Ordenación Urbana (de Gregorio Hurtado, 2010). Sin embargo, estas medidas, que quedaban en el soporte físico, “no ejercían acciones sobre el origen de los procesos de declive urbano: la

decadencia económica y social” (de Gregorio Hurtado, 2010:43). Estas medidas rehabilitadoras se implementaban principalmente en los centros y barrios más consolidados, económica y urbanísticamente, presentando escasa incidencia en otras áreas igualmente o más degradadas.

Desde principios de los 80, las políticas de rehabilitación se fueron introduciendo en la política estatal de forma paulatina. Este proceso se realizó mediante la utilización de tres instrumentos: la intervención en operaciones concretas de rehabilitación de áreas urbanas (Áreas de Rehabilitación Integral o ARIs definidas en el Real Decreto de Protección a la Rehabilitación del Patrimonio Residencial y Urbano de 1983); el establecimiento de marcos jurídicos específicos para la rehabilitación; o la incorporación de programas de rehabilitación en los planes estatales de vivienda (Hernández Aja et al, 2015). A lo largo de esta primera etapa, la disputa entre construcción de vivienda nueva y rehabilitación está desbalanceada hacia la construcción de parque privado nuevo.

La segunda etapa que coincide con las iniciativas europeas URBAN puede pensarse como una transición hacia la integralidad. A pesar de introducir la consideración de los agentes y otras novedosas cuestiones (medioambientales, sociales, o económicas), Hernández Aja (2018) advierte que las ediciones URBAN no presentaron un enfoque integrado efectivo en España. La corta experiencia acumulada hacía que la contribución potencial de URBAN a la rehabilitación fuese especialmente alta, pero al mismo tiempo existían factores inherentes a la realidad del país (falta de recorrido, arquitectura institucional resistente al cambio) que dificultaron la elaboración, desarrollo y seguimiento de los proyectos y que tuvieron consecuencias en sus resultados limitados (de Gregorio Hurtado, 2010). Sin embargo, la capacidad que la Iniciativa Comunitaria URBAN ha tenido en España para posibilitar acciones de regeneración urbana integral es innegable, especialmente en el plano normativo. Ureta et al (2018) destacan su capacidad para motorizar nuevas leyes estatales y autonómicas, así como dar lugar a programas específicos locales, que comenzaron a incluir dimensiones de carácter social, institucional, económico y medioambiental, además de la físico-arquitectónica y urbanística.

Una tercera etapa que entendemos como de “integralidad institucionalizada” corresponde al momento posterior a la crisis de 2007, capitalizando los aprendizajes que en términos de intervenciones urbanísticas integrales había habilitado la iniciativa Urban. Algunos de los planes y leyes más importantes de esta etapa son:

- Ley estatal de Suelo de 2007 (y su Texto refundido de 2008) que supuso un cambio radical respecto de la Ley de 1998, por su orientación decidida hacia la regeneración urbana, frente al urbanismo desarrollista de las décadas anteriores de transformación masiva de suelo rural.
- Entre 2009 y 2012, el Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación define a las iniciativas de rehabilitación como una de las actuaciones protegidas susceptibles de recibir subvención y las concreta en ARIs de centros históricos, centros urbanos, barrios degradados y municipios rurales, Áreas de Renovación Urbana y/o Programas de ayudas para la erradicación del chabolismo (Mongil Juárez, 2010).
- La Ley de economía sostenible (2011) busca incentivar el desarrollo de una economía competitiva e innovadora, capaz de renovar los sectores productivos tradicionales y abrirse a nuevas actividades demandantes de empleo estable y de calidad.⁷
- Con la Ley de las 3R 8/2013, la rehabilitación, regeneración y renovación urbanas aparecen como respuesta a algunos de los problemas económicos y sociales existentes en torno al mercado del suelo y la vivienda en España.
- El Plan Estatal de fomento del alquiler de viviendas, la rehabilitación edificatoria, y la regeneración y renovación urbanas 2013-2016 (prorrogado a 2018) se propone contribuir a la reactivación del sector inmobiliario, desde dos elementos motores: el fomento del alquiler y el apoyo a la rehabilitación de edificios y a la regeneración urbana.

La periodización, para el caso estatal, podría resumirse como una transición desde programas de renovación atomizados hacia la definición de un abordaje integral y que se enmarca y delimita, de una forma seguramente más relevante que en otros estados europeos, en la política de vivienda española como principal hecho diferencial. Al igual que en el nivel europeo, se percibe una transición desde ayudas a la piedra a una concepción integral que en un estadio más reciente contemplará cuestiones sociales y

socioeconómicas, entre otras. En el caso español, sin embargo, este pasaje parece ser un poco más tardío y estrechamente relacionado con el agotamiento del modelo basado en el crecimiento y la construcción de obra nueva a partir de la crisis de 2007, y de la necesidad de sustituirlo por otro que contemple la actuación sobre el parque construido con miras a motorizar sectores económicamente deprimidos. Hasta la crisis de 2007, la potencia económica de un mercado inmobiliario en alza que prioriza la propiedad privada (rasgo intrínseco y diferencial de la política de vivienda en la historia y actualidad de España) se traduce en poco o nulo interés por el parque residencial existente y su rehabilitación o regeneración. En el nuevo contexto de crisis económica, la tradición urbanística heredada situará las oportunidades de salida de la crisis en relación – en gran medida – a la recuperación y reactivación del sector de la construcción, debiendo actuar sobre el patrimonio inmobiliario y la edificación existentes en la ciudad consolidada.

De forma similarmente tardía, la referencia específica a las áreas más desfavorecidas aparece débilmente en España de la mano de los programas europeos URBAN y se traduce en intervenciones todavía fragmentadas sin una perspectiva integral clara. Un enfoque definitivamente explícito sobre las áreas más vulnerables no se institucionaliza hasta transcurrida la crisis de 2007, momento en que se intensifican también las situaciones de vulnerabilidad y desigualdad territorial.



Figura 2: resumen lineamientos estatales de regeneración urbana.

Las principales orientaciones, políticas y líneas de financiamiento actuales a nivel estatal son:

- **Agenda Urbana Española (2019):** es un documento estratégico, que, de conformidad con los criterios establecidos por la Agenda 2030, la nueva Agenda Urbana de las Naciones Unidas y la Agenda Urbana para la Unión Europea, persigue el logro de la sostenibilidad en las políticas de desarrollo urbano.⁸
- **Plan Estatal de Vivienda 2018-2021:** mantiene la apuesta decidida por fomentar el alquiler y la rehabilitación del plan anterior (2013-2016). Incorpora nuevas ayudas a la rehabilitación de viviendas unifamiliares y el programa de fomento de la regeneración y renovación urbana y rural, con el objeto de mejorar los tejidos residenciales, recuperar conjuntos históricos, centros urbanos, barrios degradados, incluidos expresamente la infravivienda y el chabolismo. En su conjunto, las ayudas a la rehabilitación, regeneración y renovación, en el marco de dicho Plan, insisten en el fomento de la conservación, la mejora de la eficiencia energética y la implantación de la accesibilidad universal, tanto de las viviendas como del entorno urbano.⁹
- **La Ley de las 3R 8/2013 de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas** sobre la que hicimos mención, será refundida junto con la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana (Real Decreto Legislativo 7/2015)¹⁰. Buscará regular las condiciones básicas que garantizan un desarrollo sostenible del medio urbano, así como fomentar actuaciones que conduzcan a la rehabilitación de los edificios y a la regeneración y renovación de los tejidos existentes. El Real Decreto de 2015 busca que las políticas desarrolladas estén siempre vinculadas a los principios de competitividad y sostenibilidad económica,

social y medioambiental, cohesión territorial, eficiencia energética y complejidad funcional, procurando ocupar el suelo de forma eficiente y combinando usos.

- La Línea del Instituto de Crédito Oficial (ICO) para Empresas y Emprendedores financia los conceptos que supongan obras de rehabilitación de viviendas y/o edificios y/o la reforma de sus elementos comunes (ERESEE, 2017)¹¹.
- Actualización 2017 de la Estrategia a largo plazo para la rehabilitación energética en el sector de la edificación en España (cuya primera versión había sido presentada en 2014).¹²
- Los Programas Pareer y Pareer-Crece son ayudas para la rehabilitación energética de edificios existentes, financiados por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) puesto en marcha por el Ministerio de Energía, Turismo y Agenda Digital, a través del Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía (IDAE).
- El Real Decreto 616/2017 regula la concesión directa de subvenciones a proyectos singulares de entidades locales que favorezcan el paso a una economía baja en carbono en el marco del Programa operativo FEDER de crecimiento sostenible 2014-2020.¹³
- Los Proyectos Clima del Fondo de Carbono para una Economía Sostenible (FES-CO2 activo desde 2012) son proyectos de reducción de emisiones de Gases de Efecto Invernadero.¹⁴
- El Plan de Impulso al Medio Ambiente (PIMA SOL)¹⁵ promueve la reducción de emisiones de gases efecto de invernadero en las instalaciones hoteleras mediante la rehabilitación energética.
- Políticas europeas con repercusión directa desde el Estado: el Fondo JESSICA-FIDAE financia proyectos de desarrollo urbano sostenible que mejoren la eficiencia energética y/o utilicen las energías renovables;¹⁶ las Estrategias DUSI y el Programa Operativo de Crecimiento Sostenible en el que se detallan las Entidades Locales que pueden recibir financiación a través de convocatorias públicas (ERESEE, 2017); Plan de Acción 2011-2020 de ahorro y eficiencia energética.
- Plan Nacional Integrado de Energía y Clima (PNIEC)¹⁷ abarcará el periodo 2021- 2030. Establece procedimientos de planificación, medidas y políticas para alcanzar metas y objetivos vinculantes para los Estados miembros en materia energía y clima hasta el año 2030.
- El Real Decreto 235/2013 aprueba el procedimiento básico para la certificación de la eficiencia energética de los edificios. El Real Decreto 564/2017 modificará el anterior.

Podemos ver cómo, en el caso español, no será hasta tiempos más recientes que se cuestionará en el debate político y público el rol estructural de la política de vivienda en el marco de una estrategia de regeneración y sostenibilidad dirigida con especial énfasis a las áreas más desfavorecidas (Turkington et al, 2015). Asimismo, se observa que el peso de un enfoque vinculado a las metas y las alternativas de financiamiento ofrecidas a nivel europeo en relación a la eficiencia energética prevalecerá sobre algunos retos estructurales presentes en las áreas desfavorecidas en el ámbito español.

En este punto, es posible dar cuenta de que las temáticas abordadas a partir de los lineamientos y ayudas estatales en materia de rehabilitación en gran parte se desprenden de líneas específicas de financiamiento europeo, y que el estado u otra entidad gestiona. Es cierto que el Plan Estatal de Vivienda 2018-2021 destaca, por primera vez de forma muy específica, la necesidad de priorizar la recuperación de barrios degradados haciendo hincapié en las problemáticas de infravivienda y chabolismo, y asimismo El Real Decreto de 2015 consolida una aproximación integral a la regeneración urbana inicialmente buscada por la Ley de las 3R. No obstante, si bien en un plano general y en el marco europeo las cuestiones de sostenibilidad se contemplan en una marcada relación con aspectos sociales o socioeconómicos, los proyectos o políticas específicas a nivel estatal parecen moverse sobre todo en torno de la cuestión de la eficiencia energética, con una distinción que en áreas desfavorecidas, en el mejor de los casos, priorizará la cuestión de la pobreza energética por sobre otras problemáticas subyacentes del parque residencial con una repercusión mayor sobre las condiciones de vida de la población.

2.3. Especificidad y aproximaciones a la rehabilitación y regeneración urbanas desde el ámbito comunitario catalán y la ciudad de Barcelona

Los hitos principales en la evolución de las políticas urbanas en Catalunya y la ciudad de Barcelona se desarrollan a continuación:

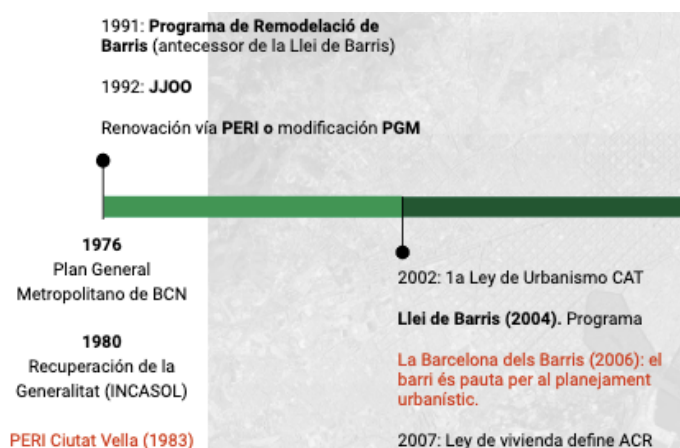


Figura 3: resumen lineamientos catalanes y Barcelona 1976-2007).

Los principales programas y acciones de rehabilitación desarrollados en el ámbito catalán tienen sus inicios a partir de los años 80, y básicamente consisten en programas de rehabilitación de barrios de promoción pública llevados a cabo por el INCASOL a lo largo de los siguientes veinte años, especialmente mediante el Programa de Remodelación de Barrios de 1991.

En la ciudad de Barcelona y en el contexto de la enorme transformación urbana vinculada a los Juegos Olímpicos de 1992, desde mediados de los años 80 numerosos barrios son sometidos a un proceso de transformación espectacular, con una atención prioritaria y especial a los barrios del centro histórico de la ciudad (Casellas et al, 2008). Unas actuaciones que, hasta 2004, se desarrollan a través de la redacción de Planes Especiales de Reforma Interior (PERI) que generalmente, de forma similar a las acciones en el marco del Plan de Remodelación de Barrios, afrontaban las renovaciones en base al derribo de edificaciones degradadas y la construcción de vivienda social de nueva planta (Estany Blázquez, 2014). Si bien dichas operaciones tienen lugar en áreas coinciden bien con ámbitos desfavorecidos localizados en las periferias urbanas o con barrios muy degradados en el centro histórico, el principal objeto será la mejora físico-arquitectónica y del espacio público.

El Primer Plan de Barrios (2004-2010) en el marco de la Ley de Barrios, sitúa en 2004 un cambio de paradigma fundamental que resulta un enfoque pionero en el ámbito español, fundamentado en la voluntad, por primera vez, de mejorar áreas desfavorecidas de manera integral y explícita. Se propone una aproximación integral de la regeneración, primando proyectos con un alcance más amplio en detrimento de las acciones meramente físicas. A partir de este momento, y esta es una contribución muy potente, el barrio pasa a ser la pauta para el planeamiento urbanístico. La Ley de Barrios supone un verdadero punto de inflexión en la orientación de la política urbana local: crea el Fondo de fomento del programa de barrios y define las áreas urbanas de atención especial como instrumento financiero de la Generalitat para los proyectos de intervención integral en los barrios. Como aportaciones novedosas más allá de la mejora del espacio público, equipamientos y edificación, destaca la preocupación por la incorporación de tecnologías de la información, la eficiencia energética y el ahorro en el consumo de agua, el reciclaje de residuos, la accesibilidad y supresión de barreras arquitectónicas, y la equidad de género. En síntesis, propone una mejora social, urbanística y económica a escala de barrio. También contempla el desarrollo de proyectos que tienen incidencia en los espacios comunes de la edificación residencial, con atención a la mejora de la eficiencia energética de la edificación.

La Ley catalana 18/2007 del derecho a la vivienda consolida e institucionaliza las innovaciones promovidas por la Ley de Barrios, incluyendo una referencia explícita a la cohesión social, la ecoeficiencia, la optimización de recursos disponibles, la innovación arquitectónica y la fijación de criterios de género,

dentro de los requisitos exigibles a la vivienda en el proceso de edificación y en la conservación y rehabilitación del parque inmobiliario residencial.

En la ciudad de Barcelona, la Ley de Barrios da pie al Programa La Barcelona de los Barrios (2006), con el objetivo de potenciar los barrios existentes, colaborando con las formas habituales de organización (entidades y asociaciones) y facilitando la existencia de ejes comerciales, centralidades y puntos de encuentro (Estany Blázquez, 2014). Asimismo, las Áreas de Conservación y Rehabilitación (ACR) promovidas por la Ley de vivienda de Catalunya de 2007 permiten al Ayuntamiento delimitar ámbitos donde existe una especial problemática en materia de conservación y rehabilitación del parque de viviendas (Estany Blázquez, 2014).

Puede verse en este pequeño resumen cómo las principales normativas y programas dan cuenta del pasaje y complejización de las actuaciones de rehabilitación y regeneración urbana, de manera similar a los otros dos niveles de análisis, aunque con características particulares. Si en Europa la iniciativa URBAN sitúa sobre el mapa el tema de las áreas desfavorecidas y en España dicho enfoque mantiene un impacto atomizado que no llegará a ser integral ni a institucionalizarse hasta pasada la crisis del 2007, en Catalunya la Llei de Barris se anticipa institucionalizando un tratamiento integral a la cuestión de la rehabilitación y regeneración de barrios desfavorecidos. Observamos también cómo se produce una evolución a la comprensión de áreas, primero barrios, de especial atención, y hacia la incorporación de criterios medioambientales, de cohesión social y de género. En el caso concreto de la ciudad de Barcelona, cristaliza la concepción territorial de barrios potenciada por la Llei de Barris, y se materializan actuaciones por sector, si bien estas no necesariamente se vinculan de forma explícita a las situaciones de desigualdad o desfavorecimiento social y económico. Finalmente, la Ley del Derecho a la vivienda de 2007 establece de forma pionera y definitiva la relación entre la rehabilitación del parque edificado, la cohesión social y la mejora medioambiental, en una línea que se intensificará e institucionalizará a nivel autonómico y finalmente estatal transcurrida la crisis de 2007 y en conjunción con las ya previas exigencias europeas.

A continuación, se presentan las líneas de financiamiento y ayudas actuales a nivel autonómico y local que, fruto de la trayectoria explicada, intentan dar respuesta a las problemáticas actuales del parque edificado. Los principales lineamientos y ayudas disponibles a nivel de Catalunya y de la ciudad de Barcelona al momento de escribir este trabajo son los siguientes.

- Agenda Urbana Catalunya 2030
- Plan territorial sectorial de vivienda (en fase de aprobación)
- Ayudas al financiamiento de obras de rehabilitación de Institut Català de Finances y la Agència de l'Habitatge de Catalunya.
- Programa de subvenciones: incluye mejora de elementos comunes, rehabilitación de parque público e interior de viviendas para personas mayores
- Ayudas del Consorci Metropolità de l'Habitatge

A nivel del Ayuntamiento de Barcelona

- Pla pel Dret a l'Habitatge (2016-2025)
- Pla de Barris (2016-2020)
- Consorci de l'Habitatge de Barcelona. Ayudas ordinarias a la rehabilitación
- Programa de Finques d'Alta Complexitat

Si bien los principales lineamientos políticos en el ámbito autonómico parten de ejes como salud, cambio climático, bienestar, calidad urbana, buen gobierno, prosperidad y plantean la solidaridad urbana como objetivo, las herramientas de financiación en materia de rehabilitación y regeneración urbana sufren un importante retroceso a partir de la crisis de 2007. A nivel autonómico, no existen herramientas de financiación para la mejora de ámbitos específicos, sino ayudas a la rehabilitación a escala de edificio, mayoritariamente enfocadas a aspectos de conservación, seguridad, accesibilidad y mejora de la eficiencia energética, y se suma la especificidad de mejoras en el interior de viviendas para personas mayores. La preponderancia de la mejora energética de la edificación también se hace notar en el programa de ayudas del Consorcio Metropolitano de Vivienda.

Cabe destacar, en cambio, el impulso a lo largo de los últimos años en el ámbito específico de la ciudad de Barcelona a partir de la aprobación del Plan por el Derecho a la Vivienda que, en la línea de las políticas autonómicas de 2006 y 2007, propone la concentración de esfuerzos en las áreas más desfavorecidas e incorpora ayudas de cohesión social (al 100%) entendiendo la rehabilitación como una herramienta para la redistribución de la riqueza. Una de sus aportaciones más notorias refiere al debate general sobre las políticas urbanas que focaliza en el rol estructural de la política pública de vivienda en relación a la vulnerabilidad urbana en un contexto de emergencia habitacional. En este sentido, destacan el refuerzo de ayudas para el pago de alquileres como principal medida para hacer frente al riesgo de exclusión residencial, la ampliación del parque público mediante nueva construcción y compra de parque existente por medio de tanteo y retracto, la movilización de viviendas vacías o en situación anómala hacia el alquiler social o asequible y el impulso de la bolsa de alquiler social. Destaca también un cambio de paradigma en la comprensión de las políticas de rehabilitación ‘puertas adentro’, que resultará en la incorporación de ayudas para la rehabilitación de interiores de viviendas. El Plan por el derecho a la vivienda distribuye el presupuesto para rehabilitación entre las ayudas ordinarias específicas del Ayuntamiento de Barcelona (Consortio de la Vivienda de Barcelona),¹⁸ las intervenciones vinculadas a convenios de rehabilitación (nueva herramienta para establecer acuerdos con las comunidades), y la intervención directa de la Administración en la mejora del interior de las viviendas (Montaner, 2018).

En este contexto, el Plan de Barrios (2016-2020)¹⁹ resulta el mecanismo principal de abordaje de intervenciones integrales a escala de barrio, concentradas en las áreas más desfavorecidas de la ciudad. Se desarrolla en 16 barrios distribuidos en tres ejes: Besòs, Muntanya Turons i Litoral. Fundamentalmente concentra esfuerzos en los ejes de educación, derechos sociales, activación económica y ecología urbana.

En materia de rehabilitación de edificios residenciales, la principal novedad es la creación de un programa específico para la rehabilitación de espacios comunes en aquellas fincas que, por su complejidad socioeconómica, suelen quedar fuera de las convocatorias ordinarias: el Programa de fincas de alta complejidad (FAC) es una iniciativa enmarcada en el Plan de Barrios, que parte de la identificación de barrios desfavorecidos, a partir de estudios que buscan determinar una priorización de fincas con mayor complejidad y donde las obras de rehabilitación son más urgentes.

3. Conclusiones: prioridades y omisiones de las políticas de rehabilitación y regeneración urbana en relación a las áreas urbanas más desfavorecidas

A partir de este breve repaso por la trayectoria y actualidad de los principales programas y líneas de financiamiento a tres niveles de gobernanza, podemos hacer algunas observaciones generales.

En relación a la periodización o transición en el foco de las ayudas, hemos podido dar cuenta de una clara transición desde actuaciones focalizadas en la mejora del soporte urbano y arquitectónico, poco a poco hacia políticas que incorporan otros focos a la hora de definir su ámbito de intervención ya no únicamente físico, y finalmente hasta políticas con una marcada voluntad integral de intervención, incorporando, en el marco de las políticas de rehabilitación, aspectos socioeconómicos estructurales como la propia política de vivienda. Un proceso que en el ámbito estatal no se consolida hasta transcurrida la crisis de 2007, y que tiene en la Llei de Barris un importante precedente a nivel autonómico que sentará las bases para el desarrollo de numerosas herramientas y programas actuales en la ciudad de Barcelona.

Se produce una evolución desde actuaciones dirigidas sobre edificios entendidos en abstracto o descontextualizados, a la definición de áreas de intervención específica delimitadas desde una perspectiva integral y no exclusivamente urbanística o arquitectónica, incorporando los aspectos sociales y socioeconómicos como una cuestión fundamental en la definición de ámbitos prioritarios. Un proceso que se ve debilitado en el ámbito autonómico catalán por los recortes en políticas públicas a partir de los años posteriores a la crisis de 2007, y que en el ámbito local tiene su mayor exponente actual en el Plan de barrios de la ciudad de Barcelona.

Las principales normativas y líneas de financiamiento vigentes a nivel estatal definen su intervención sobre el parque existente superponiendo a los aspectos centrados en la conservación del parque (seguridad

estructural, accesibilidad, uso de espacios comunes) la cuestión de la mejora de la eficiencia energética. Por lo que se refiere a las áreas desfavorecidas, al menos en una primera lectura parecería que otras dimensiones sociales y socio económicas estructurales, supuestamente relevantes desde el punto de vista de las líneas generales comunitarias y de las estrategias globales estaría teniendo el mismo peso relativo en las intervenciones del ámbito estatal y autonómico. Una posible explicación podría ser que los programas y políticas locales aprovechan para escudarse en la intervención sobre alguna de estas acepciones establecidas como prioritarias en instancias superiores (eficiencia energética, y en menor medida seguridad y accesibilidad) para poder intervenir paralelamente sobre otros aspectos no necesariamente contemplados - al menos de manera explícita - como financiados por parte de las líneas políticas de financiación europea, estatal y autonómica. Con una atención incipiente, a nivel local, a las prestaciones de accesibilidad y otras deficiencias del interior de las viviendas, en algunos casos asociadas a colectivos especialmente vulnerables.

Las líneas políticas de rehabilitación y regeneración urbana tienden, a nivel europeo, a generalizar e integrar los retos que plantea la crisis medioambiental a las problemáticas socioeconómicas como el acceso a la vivienda, la seguridad en la tenencia y la desigualdad territorial. Trasladar unas líneas tan generalizadas a un plano nacional y local con herramientas de financiación insuficientes y en el cual es ineludible repensar las maneras de intervenir la ciudad consolidada, especialmente teniendo en cuenta la especificidad de los territorios más vulnerables, es un problema de gobernanza que constituye uno de los retos principales para las políticas de rehabilitación y regeneración urbana en la actualidad. Algunas actuaciones en la pasada década en Cataluña con continuidad actualmente en la ciudad de Barcelona incorporan dimensiones innovadoras que parecen escapar de la preponderancia y exclusividad de la perspectiva energética para focalizar en otras dimensiones sociales y económicas. El principal reto es cómo garantizar políticas de rehabilitación que sean realmente inclusivas a la vez que puedan dar respuesta tanto a las exigencias de niveles superiores como a la realidad acuciante y las problemáticas territorializadas y reales de las zonas más desfavorecidas en un contexto de creciente desigualdad territorial e injusticia social.

Parece dibujarse un panorama global, profundamente marcado por el cambio de paradigma que impone la crisis financiera de 2007, en el cual la intensificación de las luchas por una mayor justicia social y las exigencias de revertir una crisis medioambiental que se institucionaliza bajo el nombre de emergencia climática, precisan de un tratamiento común e integrado. De tal forma que la indiscutible relación de dependencia entre la necesidad de mejorar las condiciones de vida de la población residente en áreas desfavorecidas y la de avanzar hacia un desarrollo sostenible medioambientalmente, sitúa el reto de desarrollar herramientas de intervención sobre el parque residencial que aborden simultáneamente ambas cuestiones en el marco de unas políticas urbanas definitivamente inclusivas e integrales.

4. Bibliografía

- Bourdieu, P. (1997): Espíritus de Estado. Génesis y Estructura del Campo Burocrático. En: *Razones Prácticas. Sobre la Teoría de la Acción* (91-125). Anagrama: Barcelona.
- Casanovas, X.; Cuchí, A.; Mas Herrero, J.; del Val, Juan R. (2018): Por un cambio en las políticas públicas de fomento de la rehabilitación residencial: los municipios, pieza clave en un marco de cooperación institucional. GBCe y Conama.
- Casellas, A.; Dot Jutgla, E.; Pallares-Barbera, M. (2008): Estrategia de regeneración urbana y procesos de gentrificación en el distrito Tecnológico de Barcelona. En: *Globalización Económica: Amenazas y Oportunidades para los Territorios*, 109-118.
- Estany Blázquez, C. (2014): Del paquet d'habitatges al projecte de ciutat. Estratègies per a la recuperació urbana dels polígons de Barcelona. Trabajo de Fin de Máster. UPC-Commons.
- ERESEE. 2017. Actualización de la Estrategia a largo plazo para la rehabilitación energética en el sector de la edificación en España. Ministerio de Fomento.
- Hernández Aja, A.; Matesanz Parellada, Á.; Rodríguez-Suárez, I.; García Madruga, C. (2015): Evolución de las políticas de rehabilitación en Áreas de Rehabilitación Integrada en España (1978-2012). *Informes de la Construcción*, 67.
- Hernández Aja, A.; Matesanz Parellada: *Evolución de los parámetros del enfoque integrado en las políticas urbanas en los barrios vulnerables en España: del discurso a la práctica. XIII Congreso de la Asociación Española de Ciencia Política y de la Administración*, Santiago de Compostela, 22-27 de septiembre de 2017.
- De Gregorio Hurtado, S.; Kocewicz, R. (2007): Iniciativa comunitaria urban 1994-99. Análisis comparativo de tres casos españoles de programas europeos de rehabilitación urbana. *Cuadernos de Investigación Urbanística*, 55, Madrid.
- De Gregorio Hurtado, S. (2010): Políticas Urbanas de la Unión Europea desde la perspectiva de la planificación colaborativa. Las iniciativas comunitarias Urban y Urban II en España. *Cuadernos de Investigación Urbanística*, 98, Madrid.
- Gutiérrez Palomero, (2010): La Iniciativa Comunitaria Urban como Ejemplo de Intervención Integral de Barrios Periféricos con Dificultades. Una lectura a partir del caso de Clichy-sous-bois / Monterfermeil (Île-de-France). *Ciudades*, 13, 61-82.
- Keresztély, K. (2016): Urban Renewal as a Challenge for European Urban Development in the 21st Century. Disponible en: citego.org/bdf_fishce-document-532_en.html
- Leal, J. (2005): La política de vivienda en España. *Documentación Social. Revista de Estudios Sociales y de Sociología Aplicada*, 139, 63-80.
- Mongil Juárez, D. (2010): Intervención Integral en Barrios: conceptos, instrumentos y elementos de mejora. *Ciudades*, 13, 139- 161.
- Montaner, J. M. (2018): Cap a una nova cultura de la rehabilitació a Barcelona. *Qüestions d'Habitatge*, 23, Ayuntamiento de Barcelona.
- Turkington, R.; Watson, C. (2015): *Renewing Europe's housing*. Policy Press, UK.
- Ureta, C.; Martín-Mariscal, A.; Salas Mendoza, M. (2018): Proyectos de regeneración urbana integral en España con financiación europea: Análisis de alcance territorial. Colección Investigaciones IdPA_04, Sevilla.

¹Este escrito se enmarca en el Proyecto competitivo “Indicadores socio-espaciales para la mejora del parque habitacional en zonas vulnerables. Criterios de actuación en los casos de las Áreas Metropolitanas de Barcelona y Bilbao” (RE-INHABIT) con financiamiento del MICIN.

²<https://www.fomento.gob.es/portal-del-suelo-y-politicas-urbanas/otros-proyectos-y-actividades/agenda-urbana-europea/politicas-urbanas-a-nivel-europeo>

³<https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/development-agenda/>

⁴<http://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Spanish.pdf>

⁵https://ec.europa.eu/futurium/en/system/files/ged/action_plan_urban_poverty.pdf

⁶<http://edusi.es/content/desarrollo-urbano-sostenible>

⁷<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2011-4117>

⁸<http://www.aue.gob.es/que-es-la-aue#inicio>

⁹<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2018-3358>

¹⁰<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-11723>

¹¹<https://www.ico.es/web/ico/ico-empresas-y-emprendedores/-/lineasICO/view?tab=general>

¹²https://www.mitma.gob.es/recursos_mfom/pdf/24003A4D-449E-4B93-8CA5-7217CFC61802/143398/20170524REVISIONESTRATEGIA.pdf

¹³https://www.idae.es/uploads/documentos/documentos_PO_CrecimientoSostenible_FEDER_2014-2020_cb50c638.pdf

¹⁴<https://www.miteco.gob.es/es/cambio-climatico/temas/proyectos-clima/>

¹⁵<https://www.miteco.gob.es/es/cambio-climatico/planes-y-estrategias/pima-sol.aspx>

¹⁶<http://www.f2e.es/es/fondo-jessica-f-i-d-a-e>

¹⁷<https://www.idae.es/informacion-y-publicaciones/plan-nacional-integrado-de-energia-y-clima-pniec-2021-2030>

¹⁸ <http://www.bcn.cat/consorcihabitatge/ca/presentacio-rehabilitacio.html>

¹⁹ <https://pladebarris.barcelona/ca/>