

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

Luis MOYA GONZÁLEZ

Arquitecto.

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

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

## 1. Introducción

La nueva Ley viene a reforzar una actividad imprescindible en España como es la intervención sobre lo construido, que está muy por debajo de la media europea. También puede servir para estructurar el conjunto de medidas legales y directrices administrativas que tratan del tema. Sin embargo su eficacia en el intento de vitalizar una actividad que se encuentra en manos privadas fundamentalmente, necesita ser completada, matizada y

apoyada económicamente. Un gran porcentaje del sector de la construcción en España, adolece de falta de solidez empresarial, falta de experiencia técnica en la rehabilitación y regeneración, y tiene como objetivo primordial la búsqueda de beneficio a corto plazo. Cambiar la estructura de una actividad que lleva décadas dedicada a construir viviendas nuevas para su venta, necesita tiempo para aplicar las transformaciones que pueda producir una Ley como la presente. También es necesario que otras leyes complementarias como las fiscales,

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

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

Se deduce en la Ley RRR que la Rehabilitación se aplica a la edificación y por tanto no contempla la rehabilitación de un tejido urbano o un barrio, que en este campo es tan frecuente. Esta acepción de Rehabilitación física podría quedar incluida en el término Regenera-



FIG. 1/ Dibujo de una calle congestionada de G. Doré

Fuente: L. BENÉVOLO (1979): *Historia de la arquitectura contemporánea* Ed. G. Gill.

ción pero por tal a su vez se entienden varias intervenciones, algunas de las cuales como la Regeneración social no incluye medidas de mejora física sobre edificios o espacios públicos. Además la Regeneración, cuando es urbana o de carácter físico, puede ser también de Renovación o de Remodelación. La intervención de Renovación no suele implicar problemas de interpretación pues existe un común acuerdo que consiste en la demolición y nueva construcción de lo edificado, bien por ruina estructural o bien por incapacidad de la vieja edificación de albergar nuevos usos; decisión esta última que se toma habitualmente con criterios subjetivos y probablemente de rentabilidad económica a corto plazo.

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

<sup>1</sup> Véase el artículo Luis MOYA & Ainhoa DIEZ (2013): «La intervención en la ciudad construida: acepciones terminológicas», *URBAN*, NS04, en el que hemos tratado de dar

una definición a cada término de uso más frecuente, con traducción al inglés, francés y alemán.

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

Por otra parte una distinción pertinente es la intervención o no sobre los espacios y equipamientos públicos. En este último caso el actor único, o en todo caso principal, es la Administración al tratarse de la ciudad consolidada, y por tanto se plantea que cualquier intervención de mejora, con fondos públicos, tiene como beneficiarios todos los ciudadanos y en ellos revierten las plusvalías generadas por la inversión. De otra manera la Administración estaría provocando una intervención llamada Revalorización, en el estricto sentido económico de la palabra, con efectos de «gentrificación» y pérdida de la deseable diversidad urbana, hoy día incontestable. Las intervenciones sobre el espacio público pueden ser Acciones

de ámbito pequeño o procesos de ámbito grande; entre las primeras estaría la Rehabilitación de infraestructuras o acabados superficiales, entre las segundas la Rehabilitación urbana, la Regeneración social y urbana, la Renovación y la Remodelación o Reestructuración (en la que a diferencia de la Renovación no se respetan los trazados ni la parcelación existentes) (ver FIG. 2).

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

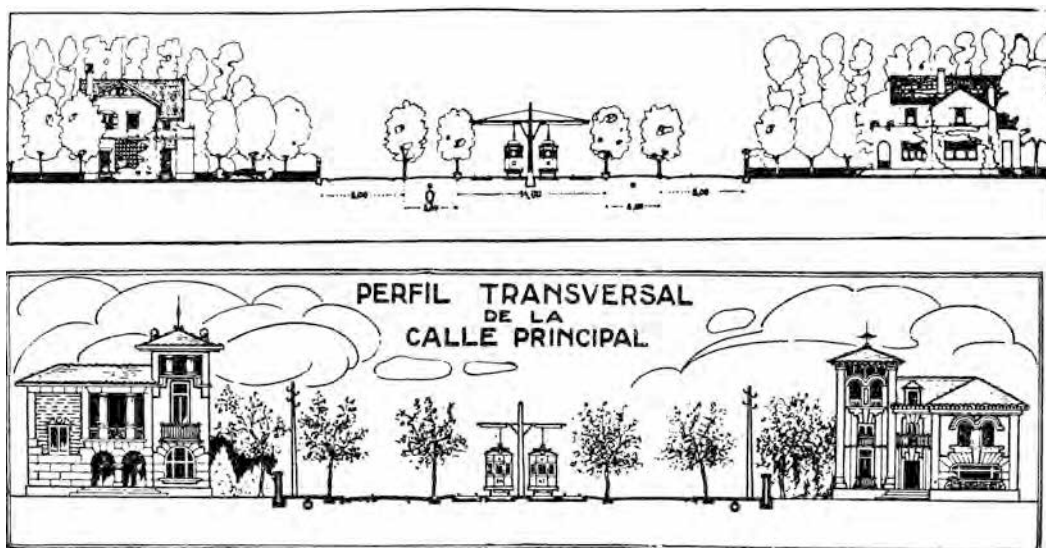


FIG. 2/ Secciones de la Ciudad Lineal de A. Soria

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



FIG. 3/ La Calle Mayor de Alcalá de Henares

Fuente: Elaboración propia.

cas de un tejido y por ende del paisaje de la ciudad. Se podría argumentar que ya existe una Ley de Patrimonio y normas más que suficientes en este sentido, pero según esto tampoco hubiera hecho falta legislar más sobre Rehabilitación, Regeneración y Renovación. La cuestión es la ya expuesta al principio de este artículo: la nueva Ley sirve para estructurar y consolidar, por su ámbito estatal, lo que ya existe. Por ejemplo hemos podido apreciar positivamente que casi todos los temas planteados en la Ley RRR han sido desarrollados en la actual Revisión del Plan General de Madrid a nivel de Avance, y además ha profundizado precisamente en la relación del grado de protección con las intervenciones posibles<sup>2</sup>. La Conservación y el Mantenimiento son obligaciones que encontramos en todas las normas municipales, autonómicas y estatales, y sin embargo la pérdida del patrimonio en el país es considerable, y con frecuencia en aras del desarrollo económico y el empleo. Volviendo a la cuestión del tiempo, parece que la idiosincrasia de nuestra cultura entiende y practica la acción puntual, y a veces de emergencia, pero se le escapa la acción cotidiana y permanente que supone la Conservación y el Mantenimiento que tanto pueden contribuir al ahorro económico. Concretamente, este último, el Mantenimiento, nos parece que debería ser erigido a

la categoría de norma, porque aunque aparentemente es menor, es continuo en el tiempo, y puede asegurar la habitabilidad a menor coste. La ley habla de un control decenal pero sería necesario reforzar legislativamente estos dos tipos de intervenciones, con su gestión correspondiente. Sin embargo es positivo en la Ley RRR que avance un paso más en las ITE (Inspección Técnica de la Edificación) proponiendo los IEE (Informes de Evaluación de la Edificación) para viviendas colectivas con más de 50 años, en los que se pide no sólo el estado de conservación sino también su grado de accesibilidad y eficiencia energética. Faltaría en cualquier caso el grado de habitabilidad que mediría la confortabilidad y la salubridad, recogiendo parámetros ya contemplados en las ordenanzas municipales y de acuerdo con la definición de infravivienda del artículo 2 de esta Ley (ver FIG. 3).

En conclusión, bienvenida una Ley que abunda en una práctica constructiva poco habitual en España, como son las intervenciones de Rehabilitación, Regeneración y Renovación, teniendo en cuenta que existen casi 1,4 MM de viviendas en edificios deficientes y casi 3,5 MM de viviendas vacías que probablemente necesitan una intervención (ver FIG. 4) (del total de las algo más de 25 MM del censo de

<sup>2</sup> Actual Revisión del Plan General de Madrid, equipo dirigido por José Luis Infanzón, y Enrique Bardají y Luis Moya,

directores del Inventario de Patrimonio incluido en dicha Revisión.

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

<sup>3</sup> Según el geógrafo y demógrafo Julio VINUESA, (2013): «*El festín de la vivienda*», Ed. Diaz y Pons y coautor del estudio realizado para el Ministerio de la Vivienda, junto a J.M. DE LA RIVA & A. J. PALACIOS, «El fenómeno de la vivienda



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

Fuente: Elaboración propia.

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

desocupada», 2008, no publicado, es probable que las viviendas vacías construidas en la década del 2000 sean 1,5 M. Precisamente en estos trabajos se acusa la dificultad de conocer datos precisos sobre este tema.