

Las estrategias de rehabilitación en los planes de vivienda: Comunidad Valenciana 1986-2015

Gabino PONCE HERRERO

Catedrático Geografía Humana de la Universidad de Alicante.

RESUMEN: Los centros históricos valencianos no han podido aprovechar al máximo las herramientas contenidas en los planes oficiales de vivienda. Las ayudas, siempre escasas, han mantenido desde sus orígenes un sesgo social que ha predominado sobre los criterios de conservación del patrimonio arquitectónico. Se analizan los efectos sobre la rehabilitación arquitectónica de las estrategias oficiales de viviendas protegidas, desarrolladas en la Comunidad Valenciana desde 1991. Se mantiene la hipótesis de que podían haber sido una eficaz herramienta de recuperación de los tejidos urbanos y, sin embargo, han contribuido en forma muy modesta a paliar el vaciamiento de los centros de las ciudades. Se concluye que sus efectos sobre el patrimonio arquitectónico han sido modestos, conforme con el marcado carácter asistencial de las políticas oficiales.

DESCRIPTORES: Rehabilitación. Viviendas. Centros históricos. Planes de vivienda.

1. Introducción

Con algunos años de retraso con respecto a la Europa más desarrollada, el proceso de expansión urbana sobre las periferias de las ciudades valencianas (y españolas) fue decayendo en los años 1980 y 1990, dejando tras de sí unos centros históricos muy afectados por la creciente disfuncionalidad (habitacional, económica y de movilidad) y unas periferias cuajadas de barrios dormitorio, áreas productivas y nuevas centralidades conformes con la lógica de la movilidad individual. La crisis española de los

años 1980 supuso una primera reflexión urbanística sobre el modelo urbano centrífugo generado, e incorporó al debate científico conceptos ya analizados con anterioridad en el resto de Europa, como los de *ciudad difusa* o la *metapolis* entendida como ciudad de lugares y flujos cambiantes, hacia los que parecía orientarse el urbanismo español (PONCE, 2006).

En general, se criticaba el modelo urbano científico aplicado al diseño urbano evolucionado desde los primeros planteamientos de la *ciudad moderna*, que había vaciado de

contenidos y significados simbólicos a la *ciudad histórica*. En ese contexto de crisis se incorpora al debate las propuestas del *urbanismo de la austeridad* desarrolladas por CAMPOS VENUTI, 1981, con el objeto de recuperar para la vida, el ocio, el negocio y la relación los espacios centrales de la ciudad, sobre la base de mejoras urbanísticas y de la rehabilitación del parque de viviendas, que hasta ese momento habían sido derrochadas por un urbanismo capitalista desaforado y especulativo.

Problema generalizado en Europa, la propia Unión Europea destinaba parte de sus fondos FEDER para la cohesión regional a poner en marcha, desde 1990 (periodo piloto), la denominada iniciativa URBAN para la experimentación en recuperación de zonas urbanas y barrios en situación de crisis, mediante acciones innovadoras e integradoras¹. Con marcado criterio social, la principal aportación de sus distintas fases en España ha sido la incorporación de un enfoque colaborativo e integrado para la resolución de los problemas, la mejora de la gobernanza y el intercambio de buenas prácticas con otras ciudades, con el objeto de definir «un método de acción contra el declive urbano» (DE GREGORIO, 2010), que abrieron el camino a nuevos enfoques integrados y participados en las actuaciones municipales, observados en la etapa final de los planes de viviendas analizados en la Comunidad Valenciana, y que fueron recogidos también en otras comunidades autónomas².

En ese contexto, Parkinson identificaba el problema en Gran Bretaña y la complejidad de su solución, difícil de abordar desde actuaciones aisladas y sectoriales (PARKINSON, 1996), abordando, con otros, el concepto de «regeneración urbana integrada» como una síntesis de políticas públicas orientadas a resolver cuestiones sociales, económicas, físicas y medioambientales en ámbitos urbanos muy concretos (ROBERTS & SYKES, 2000). Esa visión integral, con asignación clara de funciones a los diferentes actores que intervinieron de manera coordinada y que vinculan la regeneración con otras estrategias sectoriales y territoriales, aparece implícita en los planes de viviendas analizados desde mediados de los años 2000, y ya como sustento conceptual en los desarrollados a partir de 2009.

Son medidas en línea con la promulgación de la *Ley Estatal de Suelo* (Texto Refundido de 2008) reorientada hacia la regeneración de los tejidos urbanos existentes, la *Estrategia Española de Sostenibilidad Urbana y Local* (aprobada en 2011), que establece la regeneración urbana integrada de los tejidos urbanos consolidados como prioridad de las inversiones públicas (MATA & MÉNENDEZ, 2014), la *Ley de Economía Sostenible*, de 2011 y el Real Decreto Ley 8/2011, de 1 de julio, impulsoras de la rehabilitación, la renovación y el fomento de los alquileres, y con la más reciente *Ley 8/2013, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas*, para el fomento de la recuperación social, económica y medioambiental de la ciudad consolidada (DE LA CRUZ, 2014).

Pero tales propuestas, tal como señala Parkinson (PARKINSON, 2014), pese a ser contempladas en el urbanismo español (y valenciano) y, de hecho, a pesar de constituir el argumento científico de los planes de recuperación de los centros históricos, quizá por genéricas, tardías y descoordinadas, no han sido capaces hasta el presente de generar centros históricos sostenibles ni competitivos, apropiados para frenar el éxodo de población y funciones hacia las periferias.

En ese contexto, se analizan aquí los resultados de una herramienta de largo recorrido: las ayudas a la rehabilitación contenidas en los planes oficiales de viviendas. La hipótesis que sustenta este trabajo es que las estrategias oficiales de ayudas a la rehabilitación de viviendas, desarrolladas en la Comunidad Valenciana desde 1991, que podían haber sido una eficaz herramienta de recuperación de los tejidos urbanos históricos, han contribuido en forma muy modesta a paliar la rehabilitación morfológica de esos centros. Insertas en los *Planes de Viviendas Protegidas*, las ayudas a la rehabilitación han sido siempre inferiores a las ayudas a la obra nueva (renovación) incluso en los espacios históricos. Desde esa perspectiva de protección del patrimonio arquitectónico, su eficacia ha sido mucho menor, por cuanto ha primado un carácter social en las ayudas que ha dispersado las actuaciones por toda la ciudad, más centradas en atender problemas de degradación social que en la degradación de las construcciones. Y ello pese a que los mismos *Planes de Viviendas* han con-

¹ COMISIÓN EUROPEA (1994). En la fase 1994-1999 se beneficiaría el barrio de Velluters en el centro histórico de Valencia, analizado en este trabajo.

² Entre otras, en Cataluña se aprobaba en 2004 la Ley de

Barrios, de 4 de junio, y en Andalucía, con antecedentes desde 1986, se desarrolla el Programa Regional de Espacios Públicos (PREP) para la Rehabilitación Integral de Barrios Andaluces».

templado como objetivo prioritario la rehabilitación del tejido urbano histórico, definiendo áreas concretas donde deberían concentrarse las actuaciones.

Objetivos son analizar el peso de la rehabilitación dentro de las políticas públicas de viviendas y la importancia de la preservación del patrimonio entre los criterios de los agentes responsables de definir esas políticas oficiales. Las fuentes utilizadas son los *Planes de Vivienda* (estatales y autonómicos) desarrollados en la Comunidad Valenciana desde que asumió competencias en esa materia, apoyados en datos estadísticos del Ministerio de Fomento y del Instituto Valenciano de Vivienda S.A. (IVVSA). Al tiempo, se analiza el marco legal valenciano que ha sustentado las políticas y estrategias de rehabilitación y las herramientas desarrolladas para tal fin. Se concluye con un estudio de caso que resulta paradigmático: la ciudad de Valencia.

2. La gestión pública con métodos privados: el IVVSA

La Comunidad Valenciana aprobó en 1982 su *Estatuto de Autonomía*. En 1984 recibía desde el Estado las competencias en materia de patrimonio arquitectónico, control de la calidad de la edificación y vivienda (*Real Decreto 1720/1984 de 18 de julio*). Con esa nueva responsabilidad procedía a elaborar una nueva normativa para el control de los precios y la calidad de las viviendas de promoción pública, regulados hasta ese momento por el *Real Decreto-ley 31/1978, de 31 de octubre, sobre política de viviendas de protección oficial*. De ese modo, el Gobierno valenciano emitía en 1987 el *Decreto 62/1987, de 11 de mayo, del Consell de la Generalitat Valenciana por el que se establece el sistema de fijación de precios de venta y renta de las viviendas de protección oficial de promoción pública de la Generalitat Valenciana* (DOCV núm. 598 de 01/06/1987).

Para su gestión se creaba también en 1987 una empresa pública, dependiente de la Consellería de Infraestructuras, Territorio y Medio Ambiente, que recibiría el nombre de *Instituto Valenciano de la Vivienda Sociedad Anónima* (IVVSA), cuyo único socio era el Gobierno valenciano. El principal objetivo del IVVSA se definió como la rehabilitación de viviendas y la promoción de nuevas viviendas de protección oficial, incluyendo en ese cometido todas las actividades complementarias precisas para la ejecución de las obras y para su administración y gestión una vez concluidas. Así, como

actividad complementaria, en 2004 incluía entre sus competencias la posibilidad de adquirir suelo para la construcción de esas viviendas de protección oficial, destinadas tanto a la venta como al alquiler.

Los trabajos desarrollados por el IVVSA en esa etapa pueden concretarse en los siguientes:

- *Promoción de suelo público*, contemplando estudios de viabilidad, redacción de planes y programas de planeamiento, estudios de reparcelación, proyectos de urbanización, coordinación con los agentes implicados (públicos —como ayuntamientos— y privados), tasación de parcelas, tramitación de acuerdos y obras de urbanización en calidad de promotor.
- *Promoción de viviendas*, siempre acogidas a algún tipo de protección pública, con destino a la venta o alquiler; desarrollados sobre suelos cedidos por los ayuntamientos, o sobre suelos cedidos obligatoriamente por los particulares como resultado de los procesos de urbanización, conforme con el marco legal vigente. En ese sentido, las tareas se concretan en la elaboración de estudios de viabilidad, de promoción, de gestión del proyecto, de seguimiento de las obras (por lo común desarrolladas por empresas privadas), tramitación jurídica de la habitabilidad de las viviendas, venta o asignación directa (según procedimientos) de las viviendas construidas, formalización de contratos y escrituras, gestión de alquileres, a precio convenido, selección de inquilinos y apoyo en la redacción y firma de contrato entre propietarios (cuando se trata de promotores privados) e inquilinos.

Ambas líneas, sobre espacios delimitados como *Áreas de Rehabilitación Integral* (ARI), se han dado bien sobre el conjunto de la ciudad, distribuidas por los barrios más degradados, mediante programas integrados que afectan a espacios concretos, bien sobre tejidos urbanos más antiguos, a veces coincidentes con delimitaciones de centros históricos. En ambos casos, el IVVSA ha actuado como gestor de los desarrollos propiciados y financiados por los *Planes de Viviendas* estatales y del Gobierno autonómico, mediante convenios específicos con el Ministerio de Fomento (administración estatal), con la Consellería de Vivienda, Obras Públicas y Vertebración del Territorio (antes Consellería de Territorio y Vivienda y COPUT) (administración autonómica) y con los ayuntamientos valencianos (administración local).

Más específicas han sido las actuaciones encaminadas a la rehabilitación o renovación (sustitución) de las viviendas de promoción pública anteriores, deterioradas por el paso del tiempo o afectadas por algún problema constructivo (como la aluminosis). Estos ámbitos de actuación se han denominado *Áreas de Remodelación Urbana* (ARU) y, por lo común, se han dado en espacios periféricos al centro urbano (antiguos barrios obreros).

Pero, al igual que el resto de las empresas privadas, el IVVSA se vio seriamente afectado por la crisis de la construcción desde 2007. De forma que en 2012 enfrentaba un proceso de aminoramiento en su estructura y gestiones, concretado en un *Expediente de Regulación de Empleo*³, y en su integración en una nueva empresa pública, la *Entidad de Infraestructuras de la Generalitat* (EIGE), con unos fines más transversales y genéricos, como nuevo instrumento para el desarrollo de las políticas autonómicas en materia de vivienda e infraestructuras.

La merma de la capacidad de gestión del IVVSA puede suponer un importante contrapíe en las tareas de rehabilitación y atención en general a los barrios degradados, donde es difícil que llegue la iniciativa privada. Gerardo Roger (ROGER, 2014) señalaba que, aunque cambiase la política de viviendas protegidas y se ajustase a la situación actual de crisis, se debería mantener la tendencia hacia la rehabilitación de viviendas en el centro de la ciudad y fomentar el mercado de alquiler, ya que ese tipo de demanda de vivienda, lejos de cubrirse, no ha hecho más que aumentar en los últimos años.

En ese sentido, indicaba que el marco legal estatal (*Ley del Suelo 8/2007* y *Texto Refundido 2/2008*), junto con las reglamentaciones urbanísticas y arquitectónicas establecidas por la *Ley de Economía Sostenible 2/2011*, habían definido un marco favorable para la reserva de suelo con destino a viviendas sociales, aquilantando las plusvalías y estableciendo mecanismos más justos de redistribución de las mismas en las actuaciones de rehabilitación y reurbanización. En ese sentido apuntaba la *Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas* (BOE, N° 153/27.06.2013), y recoge de manera integrada el texto refundido de la *Ley del Suelo y Re-*

habilitación Urbana (BOE, N° 261/31.10.2015). Disposiciones que, atajada de momento la expansión suburbana, facilitarían la intervención en la ciudad consolidada, favoreciendo la recuperación de la construcción y la generación de empleo.

No obstante, los recortes en todo tipo de políticas sociales, han afectado también a la vivienda protegida y a las ayudas a la rehabilitación. De manera que las ayudas, con una media de unas seis mil al año entre 2000 y 2012, se han reducido drásticamente en el nuevo Plan de Viviendas 2013-2016, con 452 en 2014 y 352 en 2015 para el conjunto de la Comunidad Valenciana.

Sin embargo, para el sector privado, que antes de la crisis tuvo en el IVVSA un poderoso aliado que promovía actuaciones en barrios poco atractivos para la iniciativa privada, pero que eran desarrolladas por empresas privadas con la garantía del Estado y del Gobierno valenciano, ven en ese instituto ahora a un innecesario competidor que

«funciona con lentitud y falta de implicación y consigue irritar a las empresas que ya se han reestructurado para afrontar la actual coyuntura» (PALOMARES, 2012).

Consideran que no ha sabido adaptarse a la crisis y que, por otro lado, la venta de sus activos (suelo y viviendas en *stock*) permitirá reducir el endeudamiento del Gobierno valenciano.

3. El paulatino aumento de la rehabilitación en los Planes de Vivienda

Si bien las ayudas a la rehabilitación de viviendas aparecen en 1986 en la Comunidad Valenciana, la pequeña magnitud de las ayudas públicas destinadas a ese objetivo queda patente al compararla con las cifras de viviendas de nueva construcción levantadas con ayudas públicas a partir del *Plan de Vivienda* estatal y autonómico de 1992-1996. La curva evolutiva marca una clara tendencia ascendente (FIG. 1) que pone de manifiesto el paso desde unas ayudas casi testimoniales en el primer *Plan de Viviendas*, periodo en que las viviendas reha-

³ Que afectó al 76% de su plantilla. La nueva estructura en forma de *holding* público, agrupa las empresas públicas IVVSA, SEPIVA, CIEGSA y *Entidad de Infraestructuras de la Generalitat*, para reducir gastos y optimizar la gestión

unificando las áreas comunes en una sola, con órganos compartidos para buscar la eficiencia del organismo (<http://www.valenciaplaza.com/ver/51838/ivvsa-vende-su-patrimonio.html>).

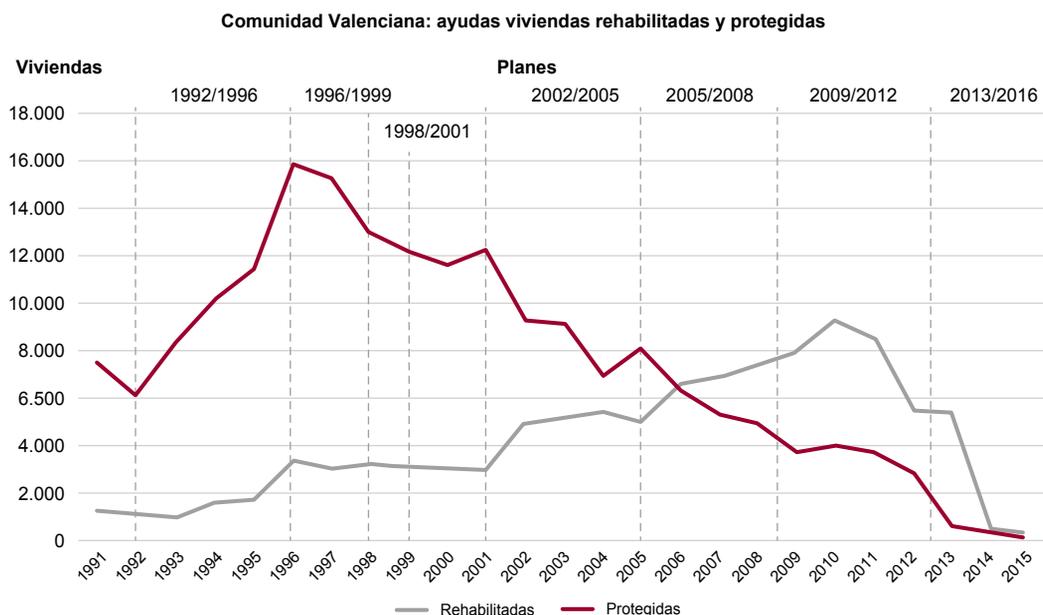


Fig. 1/ Comunidad Valenciana. Evolución de las viviendas rehabilitadas y las de nueva construcción «protegidas», dentro de los planes públicos de viviendas (reseñados por los años de ejecución de cada uno: 1992/1996 y sucesivos)

Fuente: MINISTERIO DE FOMENTO, elaboración propia.

bilitadas supusieron el 14% del total de viviendas con ayuda pública, con 8.694 viviendas, y el último Plan, en que la rehabilitación alcanzó el 69%, con 31.101 viviendas.

Si se compara la evolución de las ayudas públicas a la rehabilitación con el contexto económico se da la aparente paradoja, a grandes rasgos, de un aumento de las mismas en las situaciones de crisis económica, justificada por el refugio de las constructoras en obras menores de rehabilitación. La serie comienza en 1986, dos años después de que la Comunidad Valenciana asumiera competencias en materia de patrimonio arquitectónico, control de la calidad de la edificación y vivienda. El primer año en que se conceden ayudas para la rehabilitación coincide con el ingreso de España en la Unión Europea, circunstancia en principio favorable que, sin embargo, supuso el inicio de una etapa de reconversión, apertura y modernización de las estructuras económicas con clara afección en el PIB y en las ayudas a la rehabilitación. La llegada de mayores inversiones y de ayudas europeas, se vio contrarrestada por los efectos de la crisis económica y financiera internacional y la debilidad de las empresas valencianas, con marcadas estructuras familiares (SALOM, 1992), que llevaron a una tasa de desempleo del 20% en el año 1992.

En la FIG. 2, que compara evolución del número de viviendas rehabilitadas y la tasa de crecimiento interanual del Producto Interior Bruto de la Comunidad Valenciana, se observa el brusco descenso del PIB en el bienio 1993-1994, y su huella en las ayudas públicas a la rehabilitación. En 1995 arranca un notable crecimiento de las ayudas que coincide con la entrada en vigor de la segunda fase de integración progresiva de la Unión Económica y Monetaria de la UE (COMISIÓN EUROPEA, 2015), con la libre circulación de capitales entre Estados, que permitió un aumento del crédito disponible para inversiones y, con ellas, un aumento de la demanda de viviendas.

Entre 1995 y 2006 se da una fase expansiva de la economía europea en su conjunto, que se traslada a la demanda de viviendas (en general y en la Comunidad Valenciana), que se halla en el origen de la burbuja inmobiliaria (BURRIEL, 2008), auspiciada por los bajos tipos de interés (las ayudas públicas en la Comunidad Valenciana gestionaban créditos al 5,7% de media frente al 15% de media imperante en el mercado libre), la política expansiva de suelo urbanizable y los incentivos fiscales a la vivienda en propiedad, con ayudas específicas de los *Planes de Viviendas* (a fondo perdido) a los jóvenes para el

Comunidad Valenciana: ayudas viviendas rehabilitadas y protegidas



Fig. 2/ Comunidad Valenciana. Evolución de las ayudas públicas a la rehabilitación de viviendas, comparadas con la tasa de crecimiento interanual porcentual del PIB

Fuente: MINISTERIO DE FOMENTO E INE. Elaboración propia.

acceso a su primera vivienda. A lo largo de toda esa etapa, la tasa de crecimiento interanual del PIB de la Comunidad Valenciana se sitúa en torno al 8%, favoreciendo la concesión de ayudas públicas para la rehabilitación.

Un nuevo impulso se da a partir del 2001, con la adopción del euro como moneda única, conforme con los objetivos de la tercera fase de integración y la aplicación de una política monetaria común bajo los auspicios del Banco Central Europeo, que alentó la confianza de los inversores en la adquisición y rehabilitación de viviendas, con fines a veces claramente especulativos. En la Comunidad Valenciana, la demanda de viviendas estimuló la llegada de mano de obra inmigrante, que se alojaba primero en los centros históricos y luego en los barrios obreros periféricos, objeto de ARI y ARU. Mientras que el incremento de la oferta de viviendas propició la captación de inmigrantes de carácter residencial (turismo residencial), que dispararon el precio de la vivienda hasta más del 30% en su conjunto en ese periodo, mientras las ayudas públicas a la adquisición de viviendas menguaban, afectadas por la abundante disposición de créditos hipotecarios privados.

Es con la crisis, a partir de 2007, cuando se disparan las ayudas públicas para la rehabilitación. Con el *Plan de Vivienda 2005-2008* llegan a igualarse las ayudas a la rehabilitación (51%) con las concedidas a la construcción de nuevas viviendas protegidas (49%), al intentar paliar con ayudas a la mejora de la ciudad construida, la caída de la actividad en la construcción de ciudad nueva. De ese modo, mientras en los dos planes de viviendas desarrollados entre 1998 y 2005 la aprobación de ayudas a la rehabilitación tan sólo llegó al 59% de las solicitudes presentadas, en los dos planes de viviendas desplegados entre 2005 y 2012, las concesiones superaron las previsiones iniciales, alcanzando una media del 106% respecto de las solicitudes iniciales (el 134% en el conjunto de España).

4. Criterios, objetivos y balance de la rehabilitación en los Planes de Viviendas

La ayuda al sector de la construcción y a la generación de empleo aparece como objetivo explícito de los últimos planes de vivienda, restando significación al objetivo tradicio-

nal de estas políticas, que ha sido el del acceso a la propiedad privada de viviendas de las clases sociales más desfavorecidas. En la Comunidad Valenciana, las primeras ayudas se concedieron a la construcción de nuevas viviendas sujetas a protección oficial en 1981 (un total de 21.173 nuevas viviendas). Habría que esperar hasta 1986 para que la convocatoria pública incorporase una partida específica de ayudas para la rehabilitación (un total de 5.119, frente a 21.137 viviendas nuevas). La política tenía una alta carga asistencial y en el primer *Plan de Vivienda* regulado por el Gobierno valenciano, el de 1992-1996, los ayuntamientos beneficiarios de las ayudas corrieron también con la mayor parte del gasto: el 41%, mientras la COPUT asumía el 35%, otras Consellerías y las Diputaciones provinciales el 14%, el Estado el 3% y el 7% restante correspondía a la iniciativa privada (COPUT, 1996). En los años 1992-1995 se concedieron 5.365 ayudas de rehabilitación (63%), de un total de 8.458 solicitudes.

El *Plan de 1996-1999* regulaba la nueva normativa de rehabilitación aprobada mediante el *Decreto 113/96* que recogía el interés del Gobierno valenciano por desarrollar instrumentos legales para la ejecución de actuaciones de rehabilitación con carácter integral, abriendo el campo de actuación a la áreas degradadas, aun cuando no se tratase de centros históricos: más importante que el patrimonio era la rehabilitación de viviendas, aunque se desarrollaron varias potentes actuaciones en ámbitos afectados por planes especiales de centro histórico. De hecho, el *Decreto* y el propio *Plan* recogían cuatro grandes áreas para la rehabilitación:

- Ayudas para *Áreas de Rehabilitación Integrada Concertada* (ARIC) que tenían por objeto colaborar con los planes especiales de los centros históricos de Valencia (Plan RIVA) y de Alicante (Plan RACHA).
- Ayudas para los *Conjuntos Histórico-Artístico* declarados y con Plan Especial aprobado o en tramitación.

- Obras para «cascos antiguos», bordes urbanos y áreas degradadas, en colaboración con los ayuntamientos.
- Ayudas para zonas rurales (municipios de menos de 2.000 habitantes), edificios catalogados aislados y para «aquellos que sufran graves patologías», como los grupos de viviendas de promoción pública del desarrollo, concretadas en forma de ayudas genéricas a la rehabilitación.

Los *Programas de Renovación Urbana* (PRUs) vigentes hasta ese plan, fueron sustituidos por poco eficaces (tan sólo alcanzaron el 26% del total de las ayudas de rehabilitación licitadas en los planes precedentes), y por el escaso cumplimiento de los ayuntamientos afectados. Así, mediante *Resolución de 22 de diciembre de 1997 de la COPUT*, el *Plan* definía unas nuevas *Áreas de Rehabilitación*, con el objeto de concentrar las actuaciones en las zonas más degradadas, impulsar las políticas locales de rehabilitación, comprometer en mayor medida a los ayuntamientos en la salvaguarda de su patrimonio (así por ejemplo, se exigía que sus centros históricos tuviesen *Plan Especial*) y dar conocimiento y la posibilidad de solicitar ayudas a todos los municipios: 110 ayuntamientos solicitaron ayudas para la rehabilitación, pero al final quedaron en 56 áreas, recogidas en 43 municipios, en las cuales el Gobierno valenciano comprometía un gasto de entre el 30% y el 40% del total del coste de cada actuación.

Pese al manifiesto interés expresado por el patrimonio arquitectónico, la mayor parte de las ayudas fueron a parar al concepto de «actuaciones genéricas», sobre un total de 5.457 viviendas, mientras las ayudas en las ARIC beneficiaron a 2.241 viviendas, y las destinadas a *Conjuntos Histórico-Artístico* a 775 viviendas. En el periodo abarcado por éste y por el siguiente plan, esto es, entre 1996 y 2001, se financió la rehabilitación de un total de 18.562 viviendas, que suponen el 64% de las ayudas solicitadas para tal fin.

Fig. 3/ **Plan de Vivienda 1996-1999. Porcentaje de ayudas por zona de actuación**

	Actuaciones Genéricas	Zonas Degradadas		Conjuntos Histórico Artístico	ARIC	Zonas Rurales	Edificios Catalogados	Grupos Promoción Pública
		Bordes	Centros					
% ayudas	41,4	0,3	10,3	5,5	17,0	23,2	1,7	0,6
Viviendas	5.457	40	1.358	725	2.241	3.058	224	79

Fuente: COPUT, Plan de Vivienda 1996-1999, elaboración propia.

Es con el *Plan de Vivienda de 2002-2005* cuando aparecen de forma explícita, por vez primera, los objetivos compartidos de acceso a la vivienda y fomento del mercado de alquiler. Mientras que la ayuda a la rehabilitación se simplifica en dos áreas: barrios degradados y centros históricos. El siguiente plan 2005-2008, en plena burbuja inmobiliaria, insistiría en la necesidad de poner en el mercado viviendas a precio tasado ante la escalada de los precios en el mercado libre. Al tiempo señalaba la necesidad de «movilizar el patrimonio residencial existente» mediante procesos de rehabilitación, para fomentar el mercado de alquileres, conforme con las premisas del *urbanismo de la austeridad*.

También recogía explícitamente entre sus objetivos la necesidad de conservar el patrimonio histórico mediante la rehabilitación de viviendas y de sus entornos urbanos; esto es, por vez primera se da el salto desde las ayudas en exclusiva a la propiedad privada (viviendas), hasta la financiación de mejoras urbanísticas en el espacio público, que abarcan desde infraestructuras hasta equipamientos específicos. Se avanza en el concepto de integración de los procesos de rehabilitación (social, funcional, arquitectónica y urbanística) y se definen nuevas áreas donde deben concretarse las actuaciones, previo diagnóstico de las mismas, definidas como *Áreas de Rehabilitación Integral* (ARI), que recogía la tradición de actuaciones sobre barrios degradados, y *Áreas de Rehabilitación en Centros Históricos*. Si bien, en 2008 (*Decreto 82/2008 de la Generalitat valenciana*) se introducía una nueva figura, las *Áreas de Renovación Urbana* (ARUs) para acometer grandes actuaciones de renovación (no rehabilitación) allí donde fuese inviable la rehabilitación de viviendas por su mal estado: tan sólo se llevó a cabo el ARU del

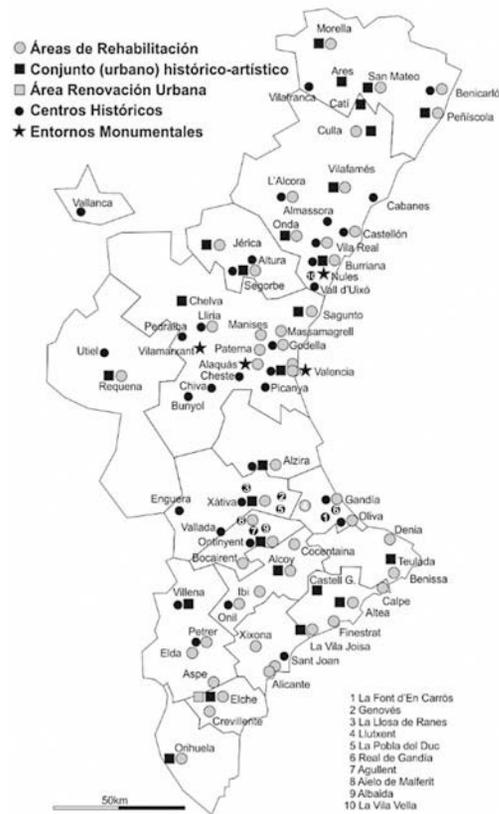


FIG. 4/ Diferentes zonas para la rehabilitación según tipologías, recogidas en los Planes de Viviendas de la Comunidad Valenciana

Fuente: COPUT. Elaboración propia.

Barrio de San Antón, en Elche, barriada obrera de los años 1950, de iniciativa privada, afectada por diferentes problemas estructurales, urbanísticos y sociales.

FIG. 5/ Plan de Viviendas 2005-2008. Balance de rehabilitación por zonas

Concepto	Objetivos	Solicitudes	Viviendas Financiadas	Presupuestos (miles €)	
				Ministerio	Gob. Valenciano
ARIs	2.800	2.654	2.654	11.370,40	32.288,90
Centros Históricos	1.400	1.724	1.724		
Rehabilitación aislada	8.300	33.023	25.497		
ARUs	307	307	307	9.871,54	9.871,54
Total	12.807	37.708	30.182		

Fuente: CTIH (antes COPUT), Plan de Viviendas 2005-2008, elaboración propia.

Pese a todo, el cuadro de síntesis de ese plan muestra como las actuaciones aisladas, 25.497 de un total del 30.182 han seguido constituyendo la mayor parte de las mismas (el 84%), fomentando la dispersión de las actuaciones y, con ellas, la minoración de la rehabilitación en los centros históricos y áreas verdaderamente patrimoniales. De hecho, el *Plan* explicitaba su compromiso social frente al arquitectónico, al señalar que no se deberían conceder «ayudas a la piedra, sin tener en cuenta los niveles de renta de los residentes, siempre que se trate de vivienda habitual» (COPUT, 2009: 41). De ese modo, pese a que el *Plan* aumentaba de 56 a 263 las *Áreas de Rehabilitación*, tan sólo el 35% de las actuaciones se concretaron en ellas, beneficiando al 24% del total de las viviendas rehabilitadas.

5. El ajuste a la visión estratégica

El plan 2009-2012 se vio influenciado en su ejecución por la voluntad de insertar sus directrices en la *Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana* (CITMA 2011) y por los efectos de la crisis, de manera que los objetivos sociales se ampliaron muy por encima de los anteriores, como indican las líneas básicas de actuación:

- Ayudas a viviendas nuevas protegidas.
- Ayudas para dar salida al *stock* de viviendas construidas como viviendas protegidas.
- Fomento de la vivienda adaptada a la «demanda joven».
- Fomento de la vivienda en alquiler.
- Promoción de suelo urbanizado para vivienda protegida.

- Ayudas para viviendas a colectivos en riesgo de exclusión.
- Erradicación del chabolismo.
- Impulso a la renovación urbana: ARU.
- Impulso a la rehabilitación.

El fuerte impacto de los recortes presupuestarios hizo que las actuaciones ejecutadas quedaran muy por debajo de las previstas. Ni en 2011 ni en 2012 se ejecutaron objetivos de ARI ni de ARU, mientras que la rehabilitación aislada se quedó en el 70% de las previstas, las nuevas propuestas de erradicación del chabolismo en el 25%, y las ayudas del *Plan Renove* en el 83% (destinadas a la mejora de elementos comunes de los edificios de viviendas, como fachadas, accesos y cubiertas y para adecuación a la eficiencia energética).

La crisis económica es responsable de que el *Plan de Viviendas 2013-2016* aprobado por el Real Decreto 233/2013 (BOE N° 86/10.04.2013) comenzase a funcionar sin financiación específica del Gobierno valenciano, gracias a una prórroga de mínimos, con 5.351 solicitudes aprobadas en 2013 mediante fondos estatales. Entre tanto, en 2014 el Gobierno valenciano presentaba una *Estrategia de Vivienda y Regeneración Urbana de la Comunitat Valenciana 2014/2020* (CITMA 2014), pero no sería hasta el 4 de noviembre de ese año cuando, mediante firma de convenio con el Ministerio de Fomento (DOGV, N° 7397/06.11.2014), llegasen algunos fondos estatales para la rehabilitación, que permitirían satisfacer 452 ayudas en ese año y tan sólo 352 en 2015. De hecho, de los 35,6 millones de euros destinados a financiar las ayudas a la rehabilitación 2013-2016, según el convenio, el 100% debía ser sufragado por el Ministerio (CVOPiVT, 2016).

FIG. 6/ **Plan de Vivienda 2009-2012. Objetivos y grado ejecución**

Concepto	Previsiones por año					Ejecutado
	2009	2010	2011	2012	Total	
Rehabilitación Aislada	9.950	9.995	10.175	10.335	40.455	28.451
ARI	600	600	730	845	2775	1.807
ARU	180	225	275	320	1000	843
Plan Renove	9.120	9.120	9.120	9.120	36.480	30.240
Erradica chabolismo	50	50	50	50	200	50
Total	19.900	19.990	20.350	20.670	80.910	61.391

Fuente: CTiH (antes COPUT), *Plan de Viviendas 2005-2008*, elaboración propia.

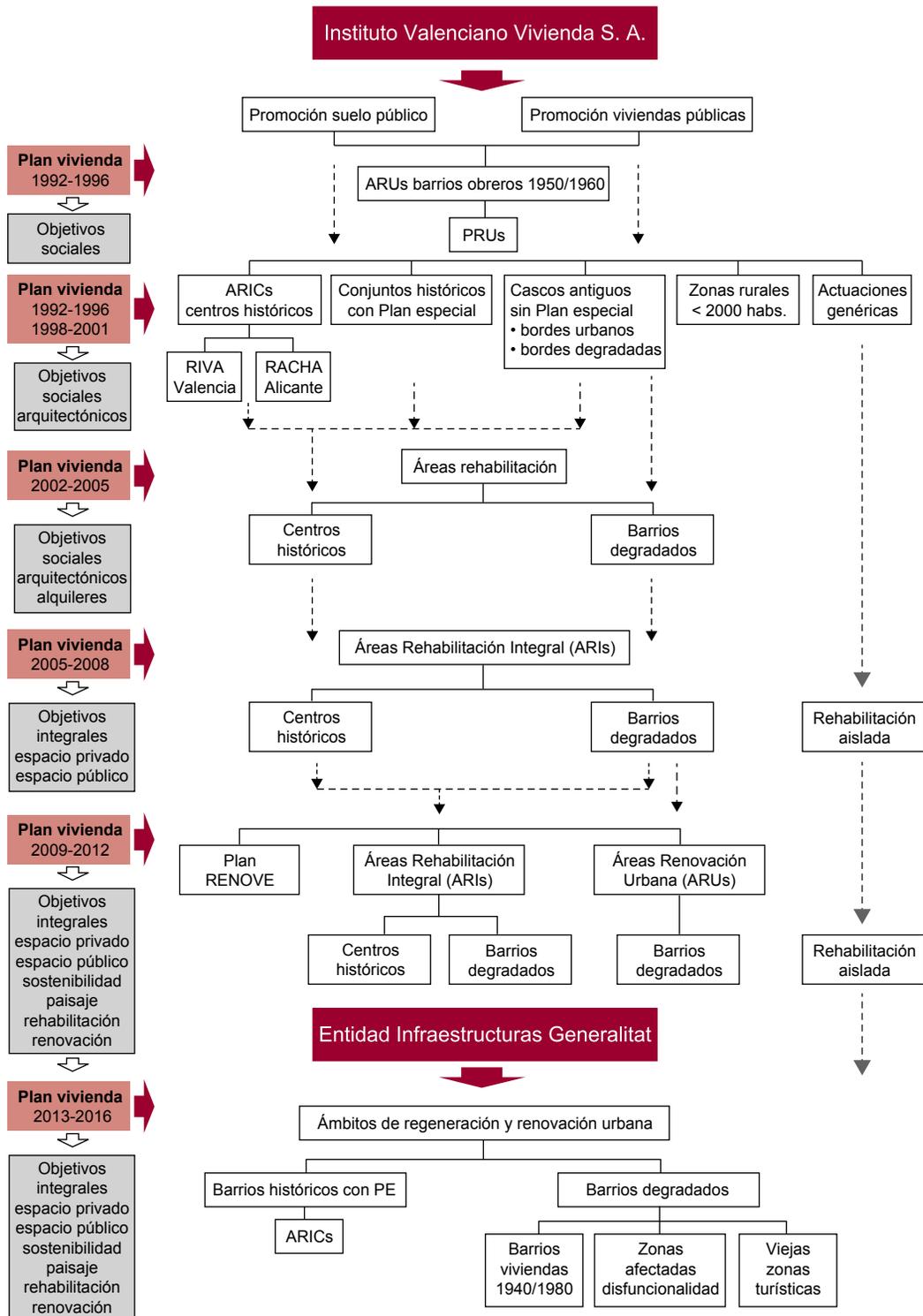


Fig. 7/ Evolución programas, figuras y objetivos contenidos en los Planes de Viviendas de la Comunidad Valenciana

Fuente: COPUT. Elaboración propia.

6. Un plan excepcional para la crisis

Con motivo de la fuerte crisis económica desatada a partir de los años 2007-2008, con especial incidencia en la economía de la Comunidad Valenciana, muy dependiente del turismo de carácter residencial y de la construcción asociada⁴, el Gobierno del Estado, pensando en la transitoriedad de la crisis, puso en marcha una serie de estrategias encaminadas a paliar —circunstancialmente— el descenso de la actividad económica y, en concreto, con el objetivo de dinamizar el sector de la construcción, precisamente uno de los principales responsables de la crisis económico-financiera.

El Real Decreto-Ley 9/2008, de 28 de noviembre, autorizaba al Gobierno estatal a intervenir en el mercado del empleo, estrategia de corte *keynesiana*, conforme con el ideario progresista del Gobierno de turno. Para ello, se disponían cuantiosos créditos que debían estructurarse en dos grandes partidas, ambas con efectos en la rehabilitación del patrimonio urbanístico y arquitectónico:

- El *Fondo Estatal de Inversión Local* (FEIL).
- El *Fondo Especial del Estado para la Dinamización de la Economía y el Empleo* (FEE-DEE).

El FEIL se destinaba a la financiación de obra pública con marcado carácter local. Por eso, los proyectos debían ser competencia de los ayuntamientos y centrarse en dotaciones municipales de infraestructuras, tanto productivas como de utilidad social. El objetivo último era recuperar empleos en la construcción y ayudar a la pequeña y medianas empresas, de base local, vinculadas con el sector (constructoras, ingenierías, logística, etc.) tan bruscamente afectadas por la crisis (Fig. 8).

Por lo que respecta a la gestión del patrimonio construido, el FEIL contemplaba entre sus objetivos la financiación del total del importe real de obras encaminadas a:

- La adecuación, rehabilitación o mejora de entornos o espacios públicos urbanos.
- Equipamientos e infraestructuras de servicios básicos en las redes viarias, de saneamiento, alumbrado y telecomunicaciones.

- Rehabilitación o mejora de edificios y equipamientos sociales educativos y culturales (entre otros).
- Las orientadas a impulsar el ahorro y la eficiencia energética.
- La supresión de barreras arquitectónicas.
- La mejora de la red de abastecimiento de agua potable y tratamiento de aguas residuales.
- La conservación del patrimonio municipal y protección y conservación del patrimonio histórico del municipio.
- Las destinadas a la promoción del turismo.

Como se ve, las «obras financiables» encajan a la perfección con las necesidades urbanísticas y arquitectónicas de los viejos centros históricos valencianos, aquejados por muchas disfuncionalidades, como son las carencias de equipamientos asistenciales, entre una población muy envejecida, las dotaciones educativas en favor de los nuevos segmentos de población inmigrada residente, las importantes barreras arquitectónicas que afectan a la movilidad y atañen a la creciente disfuncionalidad, derivadas de trazados callejeros de origen medieval, un parque de viviendas envejecido, que exige urgentes medidas de eficiencia energética, donde no es extraño que se siga utilizando el viejo alcantarillado medieval como único sistema de evacuación de residuales.

También la promoción turística se halla en las agendas de todos los políticos locales, que ven en sus centros históricos —más o menos patrimoniales, pero siempre susceptibles de conversión en producto turístico— una oportunidad de sumarse a la nueva economía. El *Censo de Población y Vivienda*, de 2011, indicaba que en la Comunidad Valenciana el 53% de las viviendas en su conjunto y, en concreto, el 56% de las viviendas vacías, tenían más de 30 años de antigüedad (construidas antes de 1980: FIG. 9), segmento de viviendas que centra los objetivos de recuperación para el mercado inmobiliario, siempre a partir de su conveniente rehabilitación y, en su caso, demolición y sustitución por obra nueva.

Por su parte, el FEEDEE, con tres mil millones de euros de presupuesto para toda España, complementaba la estrategia estatal para acometer proyectos en la escala local (municipal), con alto impacto en la creación de empleo. Entre otras obras financiables, también se contemplaba la:

⁴ En 2008, el PIB de la Comunidad Valenciana dependía en un 22,2% de la construcción y de las actividades inmobiliarias, y en un 11% aproximadamente del turismo. En ese año la construcción residencial suponía el 10,4%

del PIB en España, el 6,8% del PIB en Francia, el 5,8% del PIB en Italia, y el 5% del PIB en Alemania.

Fuente: Contabilidad Regional de España, INE y Eurostat.

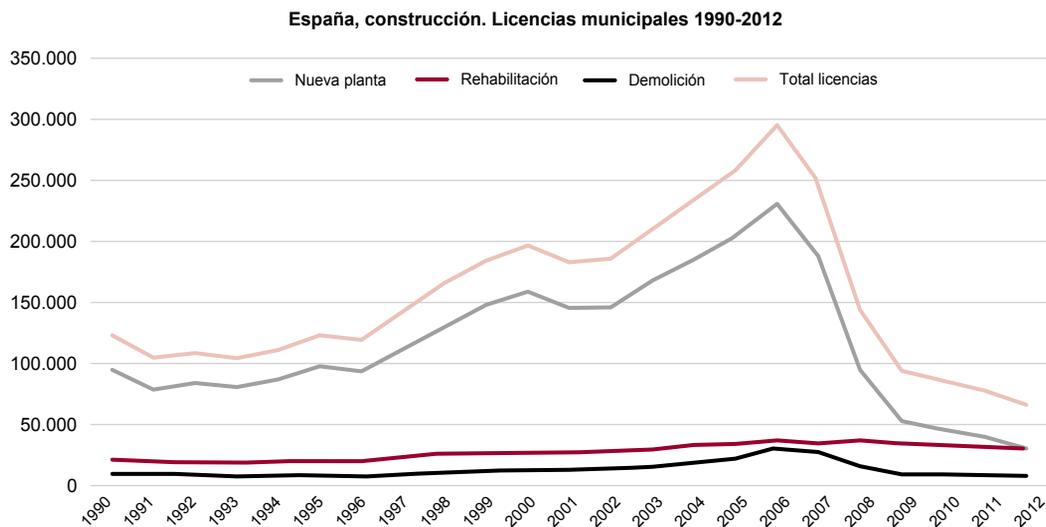


Fig. 8/ Evolución del número de licencias municipales para la construcción por grandes partidas

Fuente: INE y MINISTERIO DE FOMENTO, elaboración propia.

«rehabilitación de viviendas y rehabilitación de espacios urbanos» (Art. 11-e).

Se trataba de fondos de carácter extraordinario, que se sumaban a los fondos ordinarios del *Plan de Vivienda* estatal, de carácter anual, desarrollado de forma periódica desde 1981⁵.

7. La difícil gestión de los proyectos en la escala autonómica y local

Tres meses después de la promulgación del *Plan Estatal*, el Gobierno de la Comunidad Valenciana emitía una *Orden* (10/03/2009) para regular la concesión de las ayudas, que ya se anunciaban como *Plan Especial de Rehabilitación de Edificios y Viviendas*. La *Orden* explicitaba que, tras el reparto estatal de fondos, el Gobierno autonómico disponía de 12.724.762 euros, que debía justificar antes del 1 de abril de 2009. Esto es, el Gobierno autonómico daba tan sólo un mes a sus municipios para la elaboración de proyectos de rehabilitación, identificando los potenciales beneficiarios, que debían dar su conformidad, el número estimado de trabajadores a emplear y el plazo de ejecución previsto. La enorme precipitación obedecía a unos objetivos más centrados en generar empleo por la vía rápida, que a un minucioso plan de rehabilitación de edificios y espacios urbanos. De ahí la tremenda disper-

sión de los fondos y la falta de eficacia para la recuperación del patrimonio urbano-arquitectónico, aspectos que, entre otros, suscitaron numerosas críticas a los programas, tildados con frecuencia de despilfarro en época de crisis.

En la *Orden* del Gobierno valenciano se especificaban con más detalle las actuaciones subvencionables, y la enorme dispersión de esfuerzos, que pueden concretarse en las siguientes:

- Los elementos comunes (accesos, techos, fachadas, infraestructuras, etc.) de edificios de viviendas con una antigüedad mínima de 15 años (Art. 3).
- El presupuesto no podrá exceder de 12.000 euros por vivienda (en los edificios con varias viviendas se multiplicaba esa subvención por el número de viviendas. Art. 4).
- La ayuda será del 80% del presupuesto total (Art. 5).
- Los solicitantes serán los propietarios de las viviendas (Art. 6).

Ante la avalancha de solicitudes particulares, el 30 de julio de 2009 se promulgaba una nueva *Orden* del Gobierno valenciano, para definir mejor los plazos de entrega de las ayudas, por problemas de tesorería.

Las críticas de economistas y políticos se cebaron en la improvisación del plan, en la inso-

⁵ Los *Planes de Vivienda* en la España democrática, anteriores a los aquí analizados, han sido: 1981-1983, 1984-1987,

1988-1992, 1992-1995, 1996-1999, 1998-2001, 2002-2005, 2005-2008 y 2009-2012. Fuente: Ministerio de Fomento.

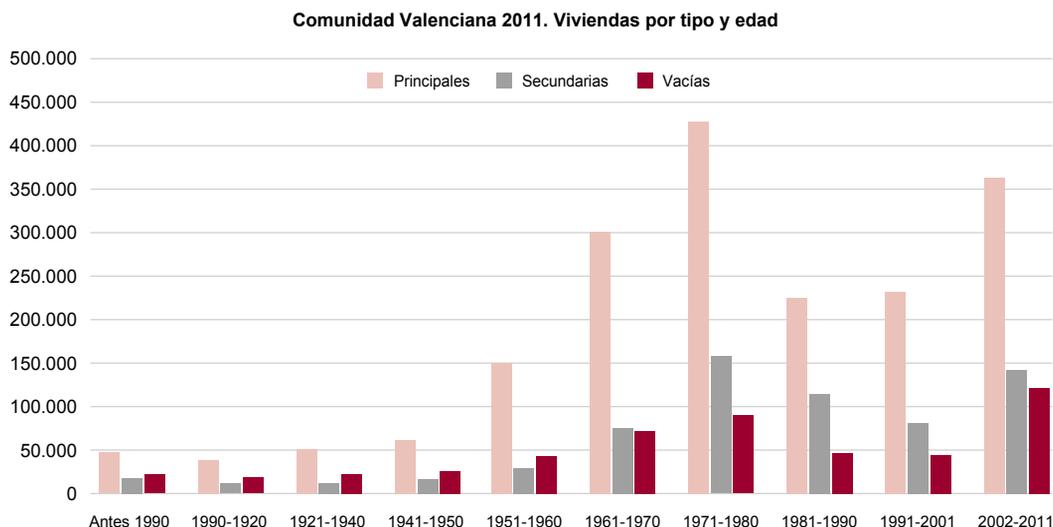


Fig. 9/ **Período de construcción. El parque de viviendas de la Comunidad Valenciana se halla muy envejecido**

Fuente: INE, Censo de Población y Viviendas, 2011. Elaboración propia.

tenibilidad de la inversión (coyuntural) y en su concreción en infinidad de pequeños proyectos aparentemente superfluos e improductivos (EL PAIS, 2009). Su valoración puede sintetizarse en los siguientes aspectos:

— Positivos:

- Más de 30.000 proyectos financiados.
- Agilidad en la gestión municipal y autonómica.
- Alrededor de 8.000 millones de euros invertidos.
- Unas 410.000 personas empleadas.

— Negativos:

- Proyectos de poco valor añadido y sin ajustar a las verdaderas necesidades del patrimonio local.
- Obras a veces de dudosa utilidad: en Requena (Valencia) se empleó el 75% de los 3,6 millones de euros asignados al municipio en la reforma de una plaza.
- Empleos de muy corta duración (alrededor de tres meses), de los cuales tan sólo unos 175.000 fueron «nuevos empleos».
- Apoyo a la *construcción* (profundizando en uno de los agentes responsables de la crisis) y no al cambio de modelo económico.

Lo cierto es que, bajo la apariencia de un complejo plan para la rehabilitación y recuperación de la calidad de vida y la funcionalidad de los espacios urbanos obsoletos, la realidad demos-

tró que se trataba de un mero plan de empleo de urgencia. Las viviendas rehabilitadas se dispersan por todo el conjunto urbano, conforme con la exigencia mínima de 15 años de antigüedad, y no se concentran en el tejido histórico, al igual que las dotaciones y equipamientos urbanísticos que podían haber beneficiado de manera específica las estrategias de recuperación funcional de los centros históricos.

8. La prolongación de la crisis: un nuevo contexto y un nuevo paradigma

El *Plan* tuvo una segunda etapa en 2010, pero el cambio de Gobierno estatal en 2011 y la profundización en la crisis económica pusieron fin a esa intervención tan palmaria en la economía privada de España. Con todo, los aspectos favorables del mismo fueron retomados por el nuevo Gobierno neoliberal que, en abril de 2013 promulgaba un *Real Decreto* para regular un nuevo *Plan Estatal de Fomento del Alquiler de Viviendas, la Rehabilitación Edificatoria y la Regeneración y Renovación Urbanas*, para el periodo 2013-2016, apoyado en dos nuevas leyes: en 4 de junio la *Ley 4/2013 de medidas de flexibilización y fomento del mercado del alquiler de viviendas* (BOE N° 134, 05.06.2013), para entre otras medidas favorecer el acuerdo entre las partes y facilitar el rescisión del contrato, y en 26 de junio la *Ley 8/2013, de rehabilitación, regeneración y reno-*

vación urbanas (BOE N° 153, 27.06.2013), para integrar las medidas normativas de rehabilitación y regeneración y, al tiempo, reactivar el sector inmobiliario y los alquileres (DE LA CRUZ, 2014).

Ajustado a la nueva realidad socioeconómica (prolongación de la crisis), al fuerte desempleo que dificultaba el acceso de las nuevas familias a una vivienda en propiedad, la gran cantidad de familias afectadas por la ejecución bancaria⁶ de sus hipotecas y la consiguiente pérdida de sus viviendas hipotecadas, así como para dar un notable impulso al menguado mercado inmobiliario de alquileres⁷. Además, con el exceso de viviendas construidas que permanecían vacías (que en 2014 suponían 3,4 millones, o el 14% del total del parque inmobiliario del Estado) se pretendía reorientar el apocado sector de la construcción hacia la rehabilitación, poniendo coto a la construcción de nuevas viviendas y a la expansión de la ciudad periférica.

El nuevo *Plan* contemplaba, entre otros, dos programas específicos de gran trascendencia para los centros históricos:

- El *Programa de Rehabilitación Edificatoria*.
- El *Programa de Fomento de la Regeneración y Renovación Urbana*.

En el nuevo contexto, se reorientaba el *Plan Estatal de Viviendas* hacia el mercado de alquileres, promoviendo la puesta en ese mercado de las viviendas vacías, entre ellas las viejas necesitadas de rehabilitación, y los contextos urbanísticos de esas viejas viviendas: los tejidos históricos de las ciudades, si bien, como en el caso anterior, se daba acceso a las ayudas a viviendas de otros tipos de barrios, afectados por problemas sociales y de degradación. Al respecto, se mantenían los objetivos de recuperación funcional del anterior plan, pero se perfilaban mejor y se pautaban de manera más sosegada, si bien, la cuantía total para el conjunto de España, cifrada en unos 564 millones de euros, resultaba mucho más baja.

La suma del Estado y las propias del Gobierno valenciano para cofinanciar los programas ascienden a 92 millones de euros (el 30% aportado por la Comunidad Valenciana) en inversiones que deberían ser ejecutadas entre 2014

y 2016. Para regular las ayudas, se promulgó la *Resolución (4/11/2014) del Gobierno Valenciano*, nuevo compendio legal que fomenta la colaboración entre las administraciones públicas (estatal, autonómica y local) entre ellas y con los particulares (propietarios, asociaciones, empresarios, vecinos) que, entre otras disposiciones, recoge las siguientes que afectan a un mayor control público y a la redistribución de los beneficios:

- El incremento del valor resultante será repartido de manera proporcional entre los propietarios, entidades y administraciones que hayan intervenido en la financiación.
- El coste subvencionable no podrá superar los costes medios de mercado, bajo supervisión de los técnicos del Gobierno valenciano.
- Los Ayuntamientos deben delimitar justificadamente el ámbito de actuación (centros históricos y otros).
- Los Ayuntamientos deben presentar un análisis sobre la idoneidad de la actuación de regeneración urbana y su compatibilidad con la ordenación urbanística.
- Se exige a todos los intervinientes la integración coherente de las actuaciones entre sí y con el contexto.
- Se pide a los Ayuntamientos un *Plan de Realjo* de la población, en caso de ser necesario, que contemple el retorno de la misma al barrio en plazo definido (lo que resulta fundamental para evitar expulsiones especulativas de los vecinos).

9. Unos requisitos más sociales que patrimoniales

Para que los edificios privados pudieran beneficiarse, debían cumplir unos requisitos de nuevo más guiados por cuestiones sociales que patrimoniales:

- Estar finalizados antes de 1980 (escasa antigüedad, que minimizaba la carga de antigüedad de los centros históricos como factor decisivo).
- Que el 70% de la superficie sea destinada a vivienda (ya que se piensa en la recuperación de algunas funciones económicas para los barrios degradados).
- Que el 70% de las viviendas constituyan domicilio habitual de sus propietarios (lo que sin duda alejaba las ayudas de los centros

⁶ Entre 2008 y marzo de 2015 las ejecuciones hipotecarias en España suman un total de 447 389 hipotecas.

Fuente: Consejo general Poder Judicial.

⁷ En 2011, en España la vivienda en régimen de alquiler su-

ponía el 13,5%, en la Comunidad Valenciana el 10,5%, mientras la media europea era del 29,3%: del 25,1% en Portugal, del 28,1% en Italia o del 38% en Francia.

Fuente: Eurostat.

históricos, donde predominan las viviendas vacías y las ocupadas por inquilinos –no por los propietarios, quizá más interesados en la rehabilitación- y por otros ocupantes menos reglados o ilegales, y las acercaba hacia los barrios obreros, más modernos, construidos durante la etapa del «desarrollismo», entre 1955 y 1975).

Excepcionalmente, también se podían incluir otros edificios sin siquiera cumplir los requisitos establecidos, como era el caso de los edificios con graves daños estructurales, o los que fueran a destinarse íntegramente a viviendas en alquiler, con el objetivo de animar las inversiones privadas en la renovación de la escena urbana, si bien orientada a potenciar la inaguada oferta de alquileres.

La cuantía de las ayudas abunda en el enfoque social:

- La cantidad máxima se cifra en 11.000 euros por vivienda y por cada 100m² útiles.
- Se consignan 12.000 euros en caso de que se trate de edificios contenidos en los catálogos de patrimonio de cada municipio (es caso privilegio si se consideran la complejidad de las patologías constructivas de los edificios monumentales frente a los contemporáneos).
- Sin embargo, se asignan 30.000 euros por vivienda cuando se trate de nuevos edificios levantados tras la demolición de otro antiguo (Art. 29.2), favoreciendo sin duda la renovación del escenario de los barrios degradados, frente a la rehabilitación.

10. Unas novedosas ayudas legales para la *renovación urbanística de los barrios*

Se establecen ayudas expresamente definidas para la mejora de los tejidos residenciales y para recuperar funcionalmente los conjuntos históricos y otros barrios degradados. Esto es, para actuar sobre el espacio público, como complemento necesario de la mejora de la calidad de vida y de la habitabilidad de los barrios. También en este caso, el enfoque social se impone al patrimonial, de manera que las ayudas se concretan en la forma que sigue:

- Obras de urbanización tales como infraestructuras, equipamientos, abastecimiento de agua, saneamiento, energía y telecomunicaciones, gestión de residuos, pavimentación y jardinería.

- Mejora de la accesibilidad en los espacios públicos (viejas calles en pendiente, con graderío, en zigzag y con estrangulamientos).
- Mejora de la eficiencia energética pública y privada (el ahorro público en la iluminación urbana se ha vuelto tema prioritario, y también el ahorro en general en el consumo de energía en un País altamente deficitario en su producción), como determinan los nuevos *Informes de Evaluación de los Edificios* (Ley 8/2013) exigidos para la concesión de ayudas de rehabilitación.
- En su caso, se cubren también los costes del realojo temporal de los habitantes afectados por obras.
- Gastos de las oficinas de planeamiento, información, gestión y acompañamiento social de las actuaciones acometidas bajo este *Plan* (medida de alto valor para la inmensa mayoría de pequeños municipios sin la suficiente plantilla técnica).

Frente a los *Planes Especiales de Centros Históricos* valencianos, por lo común altamente proteccionistas de la arquitectura y menos de la vida y de las funciones (PONCE, 2012 y 2015), el nuevo *Plan* exigía a los Ayuntamientos unas propuestas que atendiesen de manera integrada a los tres grandes aspectos deficitarios de los barrios obsoletos: la arquitectura, la vida y las funciones; al tiempo que, de manera explícita, se proponía el reparto de responsabilidades entre todas las Administraciones y entre los particulares. Se pretendía fomentar entre los particulares la cultura de la rehabilitación, como negocio rentable.

Las exigencias para la concesión de ayudas se pueden concretar en las siguientes líneas:

- Delimitación del barrio afectado, con censo de propietarios y viviendas, consensuado entre las Administraciones (autonómica y local), que pasaba a denominarse *Ámbito de Regeneración y Renovación Urbana*.
- Al menos el 60% de la edificabilidad resultante de la aplicación del proyecto debería tener como destino el uso como vivienda habitual (de nuevo la prioridad social).
- Que los proyectos aúnen regeneración social, económica y ambiental, a partir de las propuestas derivadas de un diagnóstico elaborado por técnicos públicos, que se denominaba *Memoria-Programa*.
- Que se elaborase un *Programa de Acciones Integradas* con indicadores de seguimiento y cauces de participación ciudadana.
- Que los centros históricos afectados tuviesen aprobado un *Plan Especial de Centro Histó-*

co para su gestión (exigencia que eliminaba a multitud de potenciales demandantes, ya que son pocas las ciudades valencianas que cuentan con esa figura de planeamiento).

- Que existiese un compromiso de cofinanciación por parte de otras Administraciones públicas (autonómica y local).

Como se ve, el carácter integrador de las propuestas, la conjunción de intereses entre particulares afectados y entre éstos y las Administraciones públicas constituyen las claves de la sostenibilidad. Pero poner de acuerdo a tantos agentes intervinientes resulta complejo y ha sido causa frecuente de problemas en las intervenciones públicas sobre espacios privados en los centros históricos valencianos (PONCE, 2015).

Con el propósito de coadyuvar en esa difícil tarea, que atañe a aspectos tan concretos y dificultosos como son los que se derivan de la *propiedad horizontal* de un edificio (es decir, las partes comunes del edificio que se comparan entre los propietarios particulares de las viviendas), agravados a veces por situaciones de dependencia económica, o de falta de solvencia, o de interés por esos espacios comunes, mediante el *Real Decreto 233 (05/04/2013)* se habilitaba la posibilidad de efectuar contratos de cesión, de permuta, de arrendamiento y de explotación conjunta entre los propietarios, y entre éstos y las Administraciones, las asociaciones (de vecinos o de propietarios) e incluso con las empresas privadas interesadas en ejecutar algún proyecto.

El nuevo marco legal hacía posible negociar en cada caso la solución más viable al problema, repartiendo responsabilidades, cargas y beneficios, siempre con el propósito de desbloquear situaciones harto difíciles en el parque de edificios de los tejidos urbanos históricos. Para ello se proponía el fomento de las asociaciones de cooperación urbanística, figura administrativa regulada por el *Real Decreto 3288/1978 (BOE N° 27, 31.01.1979)*, mediante la cual los propietarios de diferentes fincas unidas en una urbanización (en este caso en un espacio acotado para la renovación o rehabilitación) podrían colaborar con la Administración para la ejecución del proyecto, con plena ca-

pacidad jurídica para intervenir en el mercado inmobiliario, ser beneficiarias de las ayudas públicas y gestionar los beneficios derivados de las mejoras. Es novedosa aportación que debería animar las intervenciones privadas en los procesos de rehabilitación y de renovación de los centros históricos valencianos (ALFAYA, 2014).

Sin embargo, los 452 proyectos financiados de rehabilitación de 2014, o los 302 de 2015, y el hecho de que en abril de 2016 todavía no se haya abierto la convocatoria pública de ayudas para tal fin⁸, indican las dificultades económicas que han acompañado a este último *Plan de Viviendas*, más ambicioso e integral. Así, no sería hasta noviembre de 2014 cuando finalmente se firmara el convenio de colaboración entre el Ministerio de Fomento y la Comunidad Valenciana para la ejecución del *Plan estatal de fomento del alquiler de viviendas, la rehabilitación edificatoria y la regeneración y renovación urbanas 2013-2016 (CVOPIVT, 2015)*, según el cual, de los 119,3 millones de euros previstos (para los años 2014, 2015 y 2016), el Ministerio debía aportar 91,2 millones € y el Gobierno valenciano 27,5 millones €. Del conjunto presupuestado, sólo el 52% será destinado a los programas de rehabilitación (29,9 millones de €) y regeneración/ renovación de barrios (22,1 millones de €) (DOGV N°7397, 06.11.2014).

11. La dispersión urbana de las ayudas como derivada de los criterios sociales

A la dispersión sectorial del *Plan*, expuesta en los ocho programas que desarrolla⁹ se suma el carácter manifiestamente transversal desde el punto de vista urbanístico, más centrado en resolver acuciantes necesidades sociales y de acceso a la vivienda que, como va dicho, interesado en cuestiones patrimoniales, aunque las referencias son constantes a los tejidos urbanos históricos.

Así, el *Programa para el fomento de ciudades sostenibles y competitivas* señala como ámbitos preferentes de actuación:

parque público de vivienda en alquiler, Programa de fomento de la rehabilitación edificatoria, Programa de fomento de la regeneración y renovación urbanas, Programa de apoyo a la implantación del informe de evaluación de los edificios, Programa para el fomento de ciudades sostenibles y competitivas, Programa de apoyo a la implantación y gestión del plan (no desarrollado en la Comunidad Valenciana).

⁸ Fecha de entrega de este trabajo.

⁹ Real Decreto 233/2013, de 5 de abril, por el que se regula el *Plan Estatal de Fomento del Alquiler de Viviendas, la Rehabilitación Edificatoria, y la Regeneración y Renovación Urbanas 2013-2016*. Contempla ocho programas: *Programa de subsidiación de préstamos convenidos (no desarrollado en la Comunidad Valenciana), Programa de ayuda al alquiler de vivienda, Programa de fomento del*

- Los barrios de bloques de viviendas construidos en el periodo 1940-1980 (afectados por la degradación material, conforme con la escasa regulación arquitectónica y urbanística propias del «desarrollismo»).
- Los centros históricos, con los mismos propósitos de actuar sobre el espacio privado y público (ya reseñados) en beneficio de la cohesión social y del fomento de la actividad económica.
- Los espacios urbanos afectados por la obsolescencia funcional, para mejorar el parque de viviendas, la accesibilidad y la regeneración de las funciones económicas, promoviendo los usos mixtos.
- Las viejas zonas turísticas también con síntomas de obsolescencia, degradación, sobrecarga urbanística, o sobre explotación ambiental o del recurso (playas y montañas, pero también centros históricos mutados en parques temáticos), con el propósito de reorientarlo hacia modelos turísticos más sostenibles y competitivos.

Se observa la potencial dispersión en el contexto urbano de las ayudas, ya que desde cualquiera de los programas sectoriales podría accederse a alguna subvención, y cómo los centros históricos no son más que «otros» de los espacios urbanos susceptibles de recibir ayudas, a veces con más condicionantes que los barrios de la etapa del «desarrollismo», entre ellos los destinados a la explotación turística, mucho más dinámicos, y con posibilidades, pese a sus dificultades, que los centros históricos patrimoniales.

En el caso de la ciudad de Valencia, el reparto de los expedientes¹⁰ de rehabilitación de viviendas desarrollados con ayudas públicas alcanza una gran dispersión por todas las secciones censales, a veces en la misma medida que en las secciones de las *Áreas de Rehabilitación Integrada Concertada (ARIC)* definidas, coincidente con los tres grandes ámbitos con plan especial: el Plan RIVA del centro histórico, el *Barri de Russafa* en el primer ensanche decimonónico, y el distrito marítimo sobre los poblados marineros de El *Cabanyal-Canyamelar* (FIG. 10).

En sentido inverso, al relacionar los expedientes de obra nueva subvencionados con los de rehabilitación dentro de esas tres grandes

Áreas de Rehabilitación, se observa el gran peso de la renovación auspiciada por los planes oficiales incluso en los tejidos urbanos históricos (FIG. 11). Todas destinadas a la creación de nuevas viviendas VPO y VPT. Dentro del ámbito del Plan RIVA, el centro y la mitad oriental presentan porcentajes bajos de renovación, dado que se trata del espacio más monumental, más habitado y cargado de funciones; con excelente accesibilidad y renovado desde el s. XIX por edificios burgueses, constituye todavía hoy el centro comercial y de negocios de la ciudad. Sin embargo, la mitad occidental de ese espacio histórico, coincidente con los barrios *del Carme* y *dels Velluters*, se caracteriza por una situación más excéntrica (fuera de centralidad funcional), mucha menor accesibilidad que ha condicionado su conectividad (entendida como la posibilidad de acceder para realizar alguna función), con viviendas más humildes, que han sido el hábitat tradicional de las clases obreras y, luego, de las diferentes tribus o subculturas urbanas, presenta ratios más elevados de renovación, por encima del 50% en el *Carme* y *Velluters*, por encima del 100% (esto es, al menos un expediente de renovación por cada uno de rehabilitación).

El *Barri de Russafa*, nace de un antiguo municipio envuelto por el ensanche del s. XIX. Precisamente ese núcleo genético y sus alrededores es el más afectado por la acomodación de los nuevos inmigrantes, una vez emprendidas las reformas del Plan RIVA, y de los antiguos vecinos del centro histórico desalojados por ese plan. Con menor valor monumental y simbólico, los expedientes de renovación son más comunes que los de rehabilitación. Sobre todo entre el núcleo original y los tendidos ferroviarios, el ámbito más afectado por la degradación morfológica y social.

La renovación se dispara muy por encima de la rehabilitación en el distrito marítimo, con ratios que indican la presencia de 2 o 3 expedientes de renovación por cada uno de rehabilitación. Dos son las razones que explicarían tal dinámica. Por un lado, el menor valor monumental de sus viviendas, por lo común de origen humilde, y las mayores deficiencias constructivas inherentes a esa condición. Por otro lado una estrategia implícita en el urbanismo de la ciudad, y a veces explícita¹¹, de ga-

¹⁰ El expediente de un solo edificio puede afectar a un número muy diferente de viviendas en cada caso.

¹¹ La idea de sumar el distrito a las dinámicas del ensanche arrancan en 1883 con el Paseo al Mar, que debía conectar el espacio de la burguesía con el Mediterráneo. Los planes generales de 1946 y 1966 también contemplaban su «anexión y renovación». El plan de 1988 fue el primero

en considerar su valor histórico. En 1993 el *Cabanyal* es declarado BIC. Pero en 1997 se aprueba un *Plan de Reforma Interior*, trocado en 1999 por presión popular en *Plan Especial de Protección y Reforma Interior*, paralizado por diferentes recursos judiciales que entienden atenta gravemente contra su patrimonio.

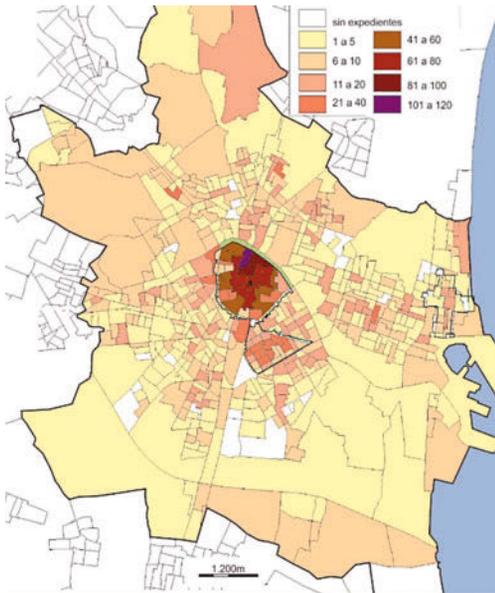


FIG. 10/ Expedientes de rehabilitación con ayudas públicas en las secciones censales de la ciudad de Valencia. Se han delimitado los tres grandes espacios marcados como Áreas de Rehabilitación por los Planes de Vivienda, que coinciden con el ámbito del Plan RIVA, Russafa y Cabanyal. En verde, el cauce ajardinado del Turia

Fuente: CVOPiVT, 2015, elaboración propia.

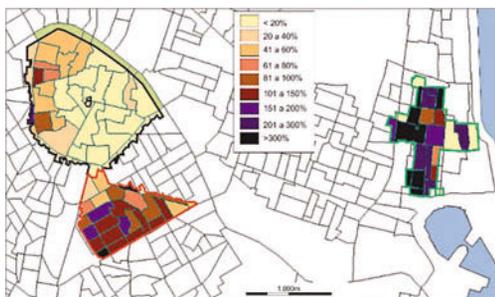


FIG. 11/ Proporción que los expedientes de obra nueva con ayuda pública suponen sobre el total de expedientes de rehabilitación en cada sección de los tres ámbitos definidos como Áreas de Rehabilitación. Delimitado en negro el Plan RIVA, en rojo Russafa y en verde Cabanyal-Canyamelar

Fuente: CVOPiVT, 2015, elaboración propia.

nar para la burguesía y para el negocio turístico/terciario la fachada marítima, mediante dinámicas propias de un claro proceso de gentrificación.

12. Conclusiones

Junto con las competencias en materia de urbanismo y vivienda, la Comunidad Valenciana asumió el carácter asistencial característico de las políticas públicas de viviendas forjado durante las dictaduras de Primo de Rivera (*Ley de Casas Baratas* de 1921) y de Franco (Instituto Nacional de la Vivienda INV y Obra Sindical del Hogar y la Arquitectura OSHA) (FERNÁNDEZ, 2003). Objetivo esencial era favorecer el acceso de las clases sociales más desfavorecidas a la propiedad de una vivienda, mediante los mecanismos de protección oficial (Viviendas de Protección Oficial, Viviendas de Precio Tasado y, desde el Plan 2002-2005, Vivienda Protegida de Nueva Construcción y Vivienda ya Construida y Vivienda Existente para acoger las ayudas de rehabilitación). Pero, si se ponen en relación el número de viviendas de renta libre y el de viviendas con algún tipo de protección construidas en la Comunidad Valenciana se comprueba el carácter residual de las políticas públicas: entre 1991 y 2011 las viviendas con algún tipo de ayuda fueron 91.846, o el 9%, del total de las 981.377 viviendas construidas en esas décadas.

El IVVSA, como heredero del INV y de la OSHA, mantenía los mismos principios de subsidiariedad, concertando préstamos a interés muy bajo por el 80% del valor de la vivienda, que los beneficiarios debían devolver en sucesivas cuotas (LOPEZ, 2003), si bien las ayudas han ido variando y diversificándose a lo largo de los planes. No obstante, desde sus orígenes, el IVVSA adoptó los mecanismos de configuración y funcionamiento de la empresa privada, convirtiéndose en agente promotor, urbanizador y administrativo de actuaciones en tejidos urbanos donde no llegaba la iniciativa privada. Así, la mayor parte de las rehabilitaciones de centros históricos y también de la obra nueva levantada en ellos es obra del IVVSA, desempeñando un cometido social, muy por encima de otros criterios patrimoniales.

De hecho, el concepto de ayudas a la rehabilitación no aparece hasta el *Plan* de 1992-1996, coincidiendo con una fuerte crisis económica, freno a la construcción y desempleo. La rehabilitación aparece por vez primera como refugio de la actividad del sector inmobiliario, circunstancia que se repetirá con mayor intensidad en los planes de 2005 hasta 2016.

El marcado carácter social queda refrendado por el hecho de la dispersión de las ayudas en diferentes programas y, con ellos, la dispersión

de las actuaciones por todo el tejido urbano de la ciudad, a veces con mayores impactos en las periferias obreras. Desde 1996, los sucesivos planes han intentado coordinar y concretar las ayudas de rehabilitación en los tejidos históricos. Para ello se crearon los ARIC y las Ayudas a Conjuntos Histórico-Artísticos, que compitieron en desventaja con la *Rehabilitación Aislada*, esparcida por toda la ciudad. Situación agravada a partir de 1997, cuando aparecerían los PRU, las *Áreas de Rehabilitación de la Generalitat* y los ARU, que centraron su tarea en las zonas más degradadas, restándole peso de nuevo a los centros históricos.

Muy destacado parece el cambio de paradigma experimentado a partir del *Plan* de 2002-2005, mediante el cual se plantea la rehabilitación integral (y no sólo arquitectónica) de los ámbitos afectados, conforme con las propuestas anticipadas ya por los principales planes especiales de centro histórico de la Comunidad Valenciana: *Plan Rehabilitación Integral de Valencia*, *Plan Rehabilitación y Arquitectura del Centro Histórico de Alicante*, *Plan de Arquitectura y Rehabilitación de Alcoy*, todos de 1992 (PONCE, 2012). Se trata de estrategia iniciada en los planes para los centros históricos de Bolonia y Brescia, que ampliaban sustancialmente los criterios de intervención más allá de los meramente arquitectónicos, mediante estrategias conjuntas de regeneración social y funcional de los espacios históricos de las ciudades (FERNÁNDEZ, 1994), y que enlazan de manera directa con los nuevos conceptos de regeneración urbana desarrollados en Gran

Bretaña, y con gran potencia en Francia, Países Bajos y Finlandia (PARKINSON, 2014).

Con todo, del análisis estadístico se concluye que la mayor parte de las ayudas a la rehabilitación han ido a parar a la ciudad nueva, o al menos con 30 años de antigüedad, donde se han incluido, en las últimas visiones estratégicas, también las áreas turísticas afectadas por algún tipo de disfuncionalidad. Tal parece que las actuaciones se han alejado mucho del concepto de regeneración urbana integrada, concebidas más como medidas puntuales de subsidiariedad que como proyectos vinculados a programas de mayor alcance, integrados en estrategias de recuperación de los centros históricos.

La crisis ha afectado no sólo al IVVSA, sino también a todo el concepto de ayudas públicas a la rehabilitación de viviendas, que se pretende ahora, mediante visiones estratégicas de futuro, menos burocratizado, más ágil y participativo, con un reparto mayor de responsabilidades y competencias, primero entre Administración pública e iniciativa privada y, también, entre los diferentes escalones de la Administración. Esto es, los nuevos planes de viviendas, durante la crisis, se ajustan más a las directrices de sostenibilidad y regeneración propuestas desde 2008¹². No obstante, las previsiones apuntan a una mayor dispersión de las actuaciones por todo el tejido urbano, sin que se dé prioridad a los centros históricos, los más perjudicados por la degradación social, funcional y morfológica.

13. Bibliografía

- ALFAYA ARIAS, V. (2014): «Rehabilitación en España: una visión empresarial ¿Puede la rehabilitación convertirse en una oportunidad para nuestra economía? *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*. XLVI, (179): 99-107.
- BURRIEL, E. (2008): «La «década prodigiosa» del urbanismo español (1997-2006)», *Scripta Nova*, XII (270), 64, 1 de agosto [en línea] <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-270/sn-270-64.htm> [12/05/2015].
- CAMPESINO, A. J. (2001): «Centros históricos latinoamericanos, patrimonio de la humanidad: planificación, gestión y seguimiento efectivo de su conservación», *Seminario Internacional de Ciudades Históricas Iberoamericanas*, ICOMOS. Toledo, [En línea] http://www.esicomos.org/Nueva_carpetalibroTOLEDO/04_josecampesino.htm [12/10/2014].
- CAMPOS VENUTI, G. (1981): *Urbanismo y austeridad*. Siglo Veintiuno, 196 pp, Madrid.
- COMISIÓN EUROPEA (1994): «Comunicación a los Estados miembros por la que se fijan las orientaciones para los programas operativos que se les invita a elaborar dentro de una iniciativa comunitaria de zonas urbanas (URBAN)», DOCE, L 180, Bruselas.
- (2015): «Unión Económica y Monetaria», *Asuntos económicos y financieros*, [en línea] http://ec.europa.eu/economy_finance/euro/emu/index_es.htm [16/08/2015].
- DE GREGORIO HURTADO, S. (2010): «El desarrollo de las iniciativas comunitarias URBAN y URBAN II en las periferias degradadas de las ciudades españolas. Una contribución a la práctica de la regeneración urbana en España», *Ciudades*, 13: 39-59 [en línea] <http://www3.uva.es/iuu/CIUDA->

¹² *Ley Estatal de Suelo* (Texto Refundido de 2008), *Estrategia Española de Sostenibilidad Urbana y Local* (aprobada en 2011), *Ley de Economía Sostenible*, de 2011, Real Decreto

Ley 8/2011, de 1 de julio, impulsor de la rehabilitación, la renovación y el fomento de los alquileres, *Ley 8/2013, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas*.

- DES/Ciudades%2013/ Ciudades%2013% 20039-059%20De%20GREGORIO%20HURTADO.pdf [22/09/2015].
- DE LA CRUZ MERA, A. (2014): «La Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas». *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*. XLVI, (179): 29-40.
- EL PAÍS, 30/08/2009 «Mucho empleo, pero poco productivo», en: *Elpais.com/diario/2009/08/ 30/economía/1251583202_850215.html* [consultado el 7/07/2015].
- FERNÁNDEZ CARBAJAL, A. (2003): «La política de vivienda en España durante el Franquismo». *Ciudad y Territorio: Estudios Territoriales*, 138: 639-654.
- FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, G. R. (2014): «Buenas noticias urbanísticas. La sentencia del Tribunal Constitucional sobre la Ley de Suelo revalida el modelo territorial de 2007, que propicia la rehabilitación y la mejora de la ciudad consolidada», *El País*, 28/10/2014, [en línea] http://ccaa.elpais.com/ccaa/2014/10/28/valencia/1414519484_284675.html [18/08/2015].
- FERNÁNDEZ SALINAS, V. (1994): «Los centros históricos en la evolución de la ciudad europea desde los años setenta», *Eria*, 34, 121-131.
- MATA OLMO, R. & A. MÉNENDEZ REXACH (2014): «Presentación», *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*. XLVI (179): 5-10.
- PALOMARES, E. (2012): «Inversores privados inician contactos para adquirir el patrimonio inmobiliario del IVVSA», *Valenciaplaza.com*, 10/04/2012, En línea: <http://www.valenciaplaza.com/ver/51838/ivvsa-vende-su-patrimonio.html> [18/08/2015].
- PARKINSON, M. (1996): *Strategic Responses to Area Regeneration*. Joseph Rowntree Foundation. York.
- (2014): «Regeneración urbana integrada en 2014: nada Nuevo bajo el Sol y ¿qué pasa con España?», *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*. XLVI (179): 11-27.
- PONCE, G. (Ed.) (2006): *La ciudad fragmentada*. Universidad de Alicante, 256 pp, Alicante.
- (2012): «De casco viájo a centro histórico: la recuperación integrada y funcional de los barrios centrales de la ciudad histórica». *Gestión del patrimonio arquitectónico, cultural y medio ambiental*. UAM-UA, México-Alicante. 61-84, en línea: <http://www.cervantesvirtual.com/obra/gestion-del-patrimonio-arquitectonico-cultural-y-medioambiental-enfoques-y-casos-practicos/> [16/09/2014].
- (2015): «Planes integrales de recuperación de centros históricos: la participación social entre los indicadores de sostenibilidad. El caso del centro histórico de Alcoy», *Gestión del patrimonio: entre la conciencia crítica y la cohesión social*, UAM-Xochimilco, 87-105, Campeche-México D.F.
- ROBERTS, P. & H. SYKES (Eds.) (2000): *Urban Regeneration. A Handbook*. Sage Publications. 321 pp, Londres.
- SALOM J. (1992): «La política valenciana de apoyo a la pequeña y mediana industria: un balance espacial», *Las políticas de promoción industrial*. AGE, 229-241 pp, Salamanca.
- VALENCIA. CONSELLERIA DE INFRAESTRUCTURAS, TERRITORIO Y MEDIO AMBIENTE (CITMA) (2011): *Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana*. [En línea] www.citma.gva.es/web/planificacion-territorial-e-infraestructura-verde/estrategiaa-territorial-de-la-comunitat-valenciana [06/08/2015].
- (2014): *Estrategia de Vivienda y Regeneración Urbana de la Comunitat Valenciana 2014/2020*, en línea: www.citma.gva.es/web/vivienda-y-calidad-en-la-edificacion/plan-vivienda-y-regeneracion-urbana [01/08/2015].
- VALENCIA. CONSELLERIA DE OBRAS PÚBLICAS, URBANISMO Y TERRITORIO (COPUT) (1996, 1999, 2002, 2006, 2009 y 2013): *Balances y Análisis del Plan de Vivienda*, en línea: <http://www.citma.gva.es/documents/20558636/90492751/> [6/08/2015].
- VALENCIA. CONSELLERIA DE OBRAS PÚBLICAS Y VERTEBRACIÓN DEL TERRITORIO (CVOPVT) (2015): *Desarrollo del Plan Estatal de fomento del alquiler de viviendas, la rehabilitación edificatoria, y la regeneración y renovación urbanas, 2013-2016*, aprobado por el Real Decreto 233/2013 (BOE núm. 86, de 10 de abril de 2013), en: <http://www.habitatge.gva.es/documents/20558636/161420910/Convenio+Vivienda+12+11+14.pdf/a73d9ddc-8c67-4221-a168-2f07b5d4fd40> [16/04/2016].
- (2016): *Estrategia de vivienda y regeneración urbana de la Comunitat Valenciana 2014-2020*, en: <http://www.habitatge.gva.es/documents/20558636/161420910/Convenio+Vivienda+12+11+14.pdf/a73d9ddc-8c67-4221-a168-2f07b5d4fd40> [16/04/2016].
- VALENCIA, GOBIERNO DE (2012): *EIGE. Entidad de Infraestructuras*. en línea: http://www.eige.es/eige/castellano/info_corporativa.php [18/08/2015].