



## La gestión de la rehabilitación o la última milla

**Autor:** Josep Maria Vilanova Claret

**Institución:** Instituto HTT - Habitat, Turismo, Territorio

## Resumen

El fomento de la rehabilitación de edificios (residenciales) ha sido el objetivo de las políticas públicas desde el "RD 12/1980 sobre actuaciones del Estado en materia de vivienda y suelo", y por lo tanto la rehabilitación protegida, con subvenciones y control público, ha estado asociada a la política general en materia de vivienda centrada en el fomento de la promoción de la vivienda de protección oficial.

Además, desde sus inicios se pretendió que la rehabilitación fuera una parte cada vez con mayor presencia y peso en el sector de la construcción, un sector económico clave en España hasta 2008, cuando se hundió con el estallido de la burbuja financiera de origen inmobiliario-residencial.

Nunca se alcanzó ese objetivo, y la rehabilitación de viviendas ha tenido una incidencia limitada y ha experimentado procesos de avances y retrocesos a lo largo de las décadas, hasta llegar a la situación iniciada a partir del año 2008 cuando aparece como la tabla de salvación para un sector de la construcción en naufragio y cuando se pone sobre la mesa la cuestión energética.

Diversas han sido las causas de este crecimiento limitado del sector de la rehabilitación de edificios residenciales, y en esta comunicación se abordan tres de ellas:

- la diversidad de situaciones que se presentan en la "última milla" en relación a las características, dinámicas y capacidades financieras y de gestión de los propietarios, usuarios y agentes intermedios entre unos y otros.
- la dispersión de los efectos de la rehabilitación protegida derivada de la 'lluvia fina' en las áreas urbanas, amplias y complejas, frente a la posibilidad de actuaciones intensas en el tiempo y acotadas en el espacio, con impactos mucho mayores
- los costes en tiempo y financiación de la gestión pública de la rehabilitación frente a la dimensión de las ayudas económicas, lo que ha derivado buena parte de la rehabilitación a la tradicional iniciativa i financiación exclusiva de los particulares.

La comunicación repasa estos antecedentes y plantea los escenarios deseables en estas cuestiones ante los retos que se presentan, ahora sí, ante la necesidad ineludible de impulsar la rehabilitación frente a la ineficiencia y la insostenibilidad de buena parte del parque de edificios residenciales.

El fomento de la rehabilitación de edificios (residenciales) ha sido el objetivo de las políticas públicas desde el *RD 12/1980 sobre actuaciones del Estado en materia de vivienda y suelo*, y los sucesivos planes cuatrianuales de vivienda, hasta el último Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012.

En todos estos decretos normativos se establecía la rehabilitación como un conjunto de actuaciones sobre los edificios residenciales que a partir de una determinada antigüedad podían disfrutar de subvenciones directas con control público, y ha estado asociada a la política general en materia de vivienda, centrada en el fomento de la promoción de la vivienda de protección oficial, y a través de la “rehabilitación protegida”.

En la práctica, se han producido situaciones diversas. Por un lado, actuaciones que se han acogido a la rehabilitación protegida, que han sido una variedad de actuaciones de mantenimiento (o derivadas de la falta de ello por parte de la propiedad), actuaciones de rehabilitación entendida como mejoras en los diversos sistemas funcionales y constructivos de la edificación y la vivienda, y también actuaciones de reforma o renovación de alcance bastante amplio en relación al edificio preexistente.

Los límites entre estas diversas formas de intervenir en el construido siguen siendo difusos incluso después de la *Ley 8/2013 de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas* y del *Real Decreto 233/2013 por el que se regula el Plan Estatal de fomento del alquiler de viviendas, la rehabilitación edificatoria, y la regeneración urbanas, 2013-2016*.

Por otra parte, un volumen muy importante de actuaciones de estas mismas características se han realizado al margen de la rehabilitación protegida, sin ayudas públicas y sin más control que el derivado de las competencias municipales en materia de urbanismo a través de las licencias de obra.

Desde sus inicios se pretendió que la rehabilitación fuera una parte cada vez con mayor presencia y peso en el sector de la construcción, un sector económico clave en España hasta 2008, cuando se hundió con el estallido de la burbuja financiera de origen inmobiliario-residencial.

Nunca se alcanzó ese objetivo, y la rehabilitación de viviendas ha tenido una incidencia limitada y ha experimentado procesos de avances y retrocesos a lo largo de las décadas, hasta llegar a la situación iniciada a partir del año 2008 cuando aparece como la tabla de salvación para un sector de la construcción en naufragio y cuando se pone sobre la mesa la cuestión de la eficiencia energética.

Diversas han sido las causas de este crecimiento limitado del sector de la rehabilitación de edificios residenciales, y en esta comunicación se abordan tres de ellas:

- la diversidad de situaciones que se presentan en la “última milla” en relación a las características, dinámicas y capacidades financieras y de gestión de los propietarios, usuarios y agentes intermedios entre unos y otros.
- la dispersión de los efectos de la rehabilitación protegida derivada de la “lluvia fina” en las áreas urbanas, amplias y complejas, frente a la posibilidad de actuaciones intensas en el tiempo y acotadas en el espacio, con impactos mucho mayores

- los costes en tiempo y financiación de la gestión pública de la rehabilitación frente a la dimensión de las ayudas económicas, lo que ha derivado buena parte de la rehabilitación a la tradicional iniciativa i financiación exclusiva de los particulares.

La comunicación repasa estos antecedentes y plantea los escenarios deseables en estas cuestiones ante los retos que se presentan, ahora sí, ante la necesidad ineludible de impulsar la rehabilitación frente a la ineficiencia y la insostenibilidad de buena parte del parque de edificios residenciales.

El universo de reflexión son los edificios de pluriviviendas, usados por la propiedad total o parcialmente o en régimen de alquiler, con uso residencial permanente o temporal (turístico), quedando por lo tanto fuera de estas consideraciones el parque de edificios univivienda (unifamiliares).

#### 1 Algunos escenarios (no exhaustivos) en la gestión de la rehabilitación

La diversidad de formas de propiedad y de agentes que participan en la gestión cotidiana de los edificios residenciales, los diversos usos y usuarios existentes en estos mismos edificios y las capacidades de gestión de las actuaciones a realizar y de financiación de los costes particulares y globales condiciona las posibilidades de éxito en cada actuación concreta de rehabilitación.

A los efectos de este texto, englobamos esta diversidad de factores a partir de dos situaciones básicas:

- la propiedad vertical, es decir, edificios cuya propiedad, incluida la del suelo que le pertenece, es una única persona física o jurídica, sea mercantil, social o pública.
- la propiedad horizontal, edificios en que cada local (recinto cerrado y controlado por su usuario) tiene un título de propiedad independiente, compartiendo espacios comunes y las cargas asociadas a su funcionamiento y mantenimiento de manera proporcional, incluida la propiedad del suelo al que pertenece el edificio.

#### **A La propiedad vertical**

##### A.1 Edificios de pluriviviendas de propiedad privada en régimen de alquiler

En este tipo de edificación residencial se pueden distinguir los mayoritarios cuantitativamente, que son edificaciones anteriores a la Ley de propiedad horizontal de 1960, actualmente con más de 50 años de antigüedad, de los edificios construidos con posterioridad a esa fecha que son muy minoritarios, como resultado del giro en la promoción inmobiliaria en España hacia la promoción para la venta y la desaparición, en términos cuantitativos relevantes, de la promoción privada para el alquiler.

Es sabido que este proceso, sumado a la transformación de propiedad vertical existente con anterioridad a 1960 en propiedad horizontal, ha comportado el giro radical en la propiedad del parque de viviendas en España en los últimos 50 años, con la reducción de la vivienda en alquiler a los niveles que tenía entonces la vivienda en propiedad.

Este tipo de edificación residencial se gestiona desde la unitariedad de la propiedad, sea el propietario usuario (parcial) del edificio o no, directamente por el propietario (cada vez menos) o por agente interpuesto, sea Administrador de Fincas (AF) o Agente de la Propiedad Inmobiliaria (API). En muchos casos, este agente gestor es imprescindible dado que la propiedad ha llegado en un estado de fragmentación (sucesivas transmisiones por herencias) que dificulta la gestión directa del patrimonio.

La figura del gestor en nombre de la propiedad es fundamental en los procesos relacionados con obras, porque actúa casi siempre también como asesor a diversos niveles, económico-fiscal, técnico en materia de construcción, o en tramitación administrativa de las autorizaciones y, en su caso, de las subvenciones públicas.

El administrador de fincas urbanas vive de la gestión de los alquileres, y por lo tanto, su interés es defender a la propiedad ante las necesidades de los usuarios, del propio edificio o frente a los requerimientos de la administración. Su posición tiende a ser conservadora en el sentido de satisfacer las voluntades de la propiedad antes que considerar otros requerimientos, por su propia supervivencia como gestor.

En las relaciones propiedad – agente gestor – usuario inquilino, son determinantes las reglas establecidas en la Ley de arrendamientos urbanos, en su última versión de 1994, que en relación a la decisión sobre actuaciones en los elementos comunes de las finques lo deja en manos exclusivas de la propiedad, y la decisión que puedan tomar los inquilinos en su ámbito de uso, la vivienda, deben recabar la autorización del propietario.

Pero aún más determinantes son las reglas sobre la repercusión económica de las actuaciones, ya que si bien la financiación corre a cargo de la propiedad (con ayudas públicas o sin ellas), el pago final de los costes recae sobre los inquilinos a través de su repercusión sobre el alquiler, o a través del incremento del precio del alquiler en los nuevos contratos para que el propietario amortice la financiación.

Además, en la etapa actual se ha añadido otro factor desequilibrante en muchas áreas centrales de ciudades con fuerte presión de alojamiento turístico, las denominadas “viviendas de uso turístico”, que además de distorsionar la convivencia con los vecinos de residencia permanente, y de producir una mayor intensidad en el desgaste de las edificaciones, están presionando fuertemente al alza el mercado inmobiliario residencial, con unas rentabilidades económicas, reales o en expectativa, muy superiores a la residencia habitual.

Es evidente la desigualdad de responsabilidades y cargas que asumen propietarios e inquilinos ante las obras en las fincas, totalmente favorables a la propiedad, en una lógica económica perversa en la que la obligación de hacer a la propiedad se convierte en obligación de pagar al inquilino, en una inversión que revaloriza el patrimonio del primero y únicamente da al segundo el derecho de uso en un plazo de tiempo cada vez más limitado: 5 años desde la Ley del 1994 (con el antecedente del conocido como Decreto Boyer de 1985), y ahora 3 años desde la reforma de 2013.

Todo ello se produce, además, en un contexto de fincas que la mayoría de ellas, por su antigüedad, han sido amortizadas en su totalidad más de una vez, pese al período de bloqueo de rentas de 1964 hasta 1994, medida populista donde las haya del franquismo.

Es decir, las sucesivas actualizaciones de los alquileres, a veces por la inflación del mercado residencial, a veces impulsadas por la misma legislación, han sido a beneficio de inventario para la propiedad, o dicho en otras palabras, es un drenaje de las rentas del trabajo de los inquilinos a rentas pasivas de la propiedad, por el único mérito de serlo por herencia, sin que en ningún momento se haya vinculado este tipo de renta pasiva a las necesidades de inversión de mantenimiento, rehabilitación o renovación de los edificios.

El éxito de una actuación concreta de rehabilitación en un edificio de estas características y fomentada por la administración pública pasa por la comprensión de estas relaciones entre los diversos intereses presentes y saber encontrar el punto de acuerdo necesario para que se pueda realizar, lo que sólo es posible desde una proximidad muy cercana que no se puede tener desde el espacio administrativo sin pisar directamente el terreno.

#### A.2 Edificios de pluriviviendas de promoción pública en régimen de alquiler

En las primeras etapas del franquismo se promovieron gran cantidad de viviendas por promotores públicos o para-públicos asociados al régimen (Obra Sindical del Hogar, etc...), y posteriormente fue el propio Ministerio de la Vivienda. La mayoría de estas promociones, transferidas a las Comunidades Autónomas, han acabado siendo vendidas a sus usuarios, por lo que han pasado a regirse por las reglas de la propiedad horizontal, pero hay muchas viviendas que están en este tránsito (por la fórmula de “acceso diferido a la propiedad”, equivalente a un alquiler con derecho final a compra) o que el paso de venta es muy reciente, lo que supone que los residentes aún tengan fuerza de presión sobre la administración pública aunque ya no sea la propietaria nominal.

Estas situaciones han generado desde 1980 y hasta ahora mismo, grandes cantidades de inversión en mantenimiento y mejora de los edificios y viviendas, y en casos más extremos, su remodelación total, debido a la muy escasa calidad constructiva en su origen, y han absorbido una parte importante de los recursos destinados a los programas cuatrianuales de vivienda y rehabilitación, a través de los operadores públicos que las han realizado.

La permanencia de estas edificaciones y los nuevos retos ambientales que se presentan, vuelven a suponer un escenario de inversiones públicas destinadas a resolver las ineficiencias de estas construcciones y sus instalaciones, un esfuerzo que debería llevar a replantear el futuro de estas edificaciones residenciales en el sentido de garantizar que sigan siendo de titularidad pública como mínimo el tiempo necesario para recuperar las inversiones que se realicen.

### **B La propiedad horizontal**

Como ya se ha comentado, la propiedad horizontal surge como un desarrollo jurídico propio a partir de la Ley de 1960, y supuso un cambio radical en la forma de tenencia y uso de las viviendas en España. En relación al tema de esta comunicación, es muy importante el parque de edificios y viviendas construidas con anterioridad a esa fecha de 1960 y que están hoy en día bajo este régimen de propiedad, construcciones de más de 50 años la mayoría de ellas con muchos déficits ambientales que hay que abordar en los próximos tiempos.

A estos edificios de más de 50 años, hay que añadir los edificios construidos durante el boom inmobiliario de los años sesenta hasta mediados los setenta del siglo XX, en el período de despegue del sistema económico español, tanto por las necesidades de alojamiento urbano de la población migrante de unas zonas del país a otras, como por las necesidades de alojamiento turístico en forma de “apartamentos turísticos” que en realidad son conjuntos de edificios de plurivivienda con un uso estacional. Finalmente hay que añadir también a este parque de edificios residenciales los provenientes de antiguas promociones públicas que han sido transferidas a sus usuarios, tal como se ha comentado con anterioridad.

En la mayoría de todos estos casos, se trata de edificios altamente ineficientes energéticamente (por su antigüedad, por su construcción o por su finalidad estacional) que requieren actuaciones importantes de mejora de sus sistemas constructivos e instalaciones, y que configuran uno de los retos más importantes en el futuro inmediato.

La gestión de las actuaciones en las comunidades de propietarios requiere, por la propia naturaleza de la propiedad, de la complicidad y apoyo de aquellos agentes de gestión que se han mencionado anteriormente, teniendo presente que la relación administrador – propiedad tiene un carácter muy diferente a la que se genera en la propiedad vertical, porque la propiedad horizontal comporta una toma de decisiones colegiada y por lo tanto el esfuerzo y las incertidumbres del gestor son bastante mayores.

El problema que se presenta en el momento de las decisiones es la posible disparidad de intereses entre los propietarios que son usuarios permanentes de su vivienda y aquellos que lo son ocasionalmente o la tienen en régimen de alquiler, ya no digamos si se trata de una “vivienda de uso turístico”. Así mismo, la atomización de la propiedad comporta también una segmentación (y reducción) de las posibilidades de abordar la financiación global de las actuaciones en la medida que no tiene porqué haber rentas disponibles o posibilidades de endeudamiento homogéneas.

En estas situaciones, la posición del gestor frente una acción positiva de la administración es muy importante, ya que entre unos y otros han de ser capaces de transmitir convencimientos y seguridades al conjunto de los propietarios, que pueden tener, además de condiciones objetivas diversas, otras también diversas de carácter subjetivo, por recelo o desconocimiento.

## 2 Dispersión o concentración territorial de los recursos públicos

Por principio, la acción pública debe ofrecer la posibilidad de dar respuesta a las necesidades de rehabilitación con carácter general y en cualquier circunstancia a la que sea requerida por la propiedad o sus agentes de gestión, siguiendo el principio “de lluvia fina y dispersa” de los efectos de las políticas de rehabilitación.

Pero defendemos que es necesario establecer programas de intensificación de la rehabilitación en zonas o sectores concretos en función de necesidades objetivables, programas de carácter transversal que aborden necesariamente también las necesidades económicas, sociales y urbanísticas de áreas urbanas, a menudo muy centrales en nuestras ciudades pero en riesgo de marginalización.

En este sentido, las experiencias derivadas de los programas y proyectos de intervención integral basados en la *Ley 2/2004 de mejora de barrios, áreas urbanas y poblaciones que merecen una atención especial* desarrollados en la última década en Cataluña, o las *Áreas de Rehabilitación Integrada (ARI)* a partir de los años 90, o otras experiencias durante los años 80, en los primeros desarrollos de las políticas de rehabilitación, como los *Sectores de Estímulo a la Rehabilitación (SER)* en diversos barrios de Barcelona y municipios del entorno metropolitano, son referencias de gran valor e ilustran como esa intensificación en un espacio urbano determinado genera una multiplicación de efectos muy importantes y que son percibidos por los ciudadanos, y además están en la línea que establece la Unión Europea para las políticas urbanas de los próximos años definida como “regeneración urbana integrada”.

### 3 Las formas, los tiempos y los costes de la gestión de las ayudas públicas

Finalmente, cabe recordar algunas cuestiones que surgen reiteradamente en foros de intercambio de experiencias y debate sobre el tema de la rehabilitación de edificios residenciales, tales como:

- debe preverse el asesoramiento técnico al inicio y el control al final de las actuaciones, sobre todo en los procesos con la propiedad horizontal debido a las dificultades de seguimiento y comprensión por parte de una propiedad fragmentada y diversa.
- hay que simplificar los circuitos administrativos frente a los agentes de la rehabilitación, ya sean propietarios individuales, propiedades colectivas o gestores de la propiedad
- las ayudas públicas, sobretodo en el caso de las propiedades horizontales, deben estar al inicio de las actuaciones. como mecanismo de financiación inicial siempre bajo el control y supervisión de la administración correspondiente, que deberían ser los ayuntamiento por su evidente proximidad a la realidad, previa dotación de recursos para ello.
- hay que implementar un sistema de seguimiento a corto y medio plazo de los efectos de las actuaciones con ayudas públicas sobre los usuarios y la propiedad.

La diversidad de formas de propiedad y de agentes que participan en su gestión cotidiana, los diversos usos en los edificios residenciales y la capacidad de gestión de las actuaciones a realizar y de financiación de los costes particulares y globales condicionan las posibilidades de éxito en las actuaciones de rehabilitación.

Lamentablemente, las disposiciones normativas desde la vivienda y rehabilitación, y también en materia de urbanismo, siguen siendo demasiado genéricas, cuando no claramente desenfocadas, sobre estas cuestiones relativas a la viabilidad en la gestión de las actuaciones concretas, sin introducir matizaciones importantes y nuevos instrumentos operativos en relación a los diferentes escenarios que se producen en la realidad, que generan dificultades específicas que se añaden a las inherentes a la gestión de la rehabilitación.



De alcanzar el éxito en esta “última milla” caso por caso dependerá el éxito o fracaso de los programas que se establezcan y la máxima eficiencia en la destinación de los recursos que se dispongan, fracaso que en ningún caso nos podemos permitir ya.