

Socializar la vivienda



### **D1 Mejora del conocimiento y diagnóstico del parque de viviendas**

---

- D1.1 Sistematización de la información sobre las condiciones de las viviendas existentes
- D1.2 Fomento de la realización de inspecciones técnicas de edificios
- D1.3 Elaboración de mapas de espacios urbanos vulnerables y sensibles
- D1.4 Evaluación y seguimiento de las rehabilitaciones realizadas con financiación pública

### **D2 Mejora del estado de conservación, calidad y sostenibilidad de las viviendas existentes**

---

- D2.1 Fomento de la cultura de la rehabilitación y el mantenimiento de las viviendas
- D2.2 Impulso de la rehabilitación a través de ayudas económicas y acompañamiento en la gestión
- D2.3 Establecimiento de medidas coercitivas frente a la falta de conservación de las viviendas

### **D3 Defensa de la función social de las viviendas rehabilitadas con ayudas públicas**

---

- D3.1 Mecanismos de vinculación de las ayudas a la permanencia de los ocupantes de la vivienda
- D3.2 Supeditación de las ayudas a la rehabilitación a la ampliación del parque de vivienda asquible

### **D4 Promoción de nuevos modelos de fomento y gestión de la rehabilitación**

---

- D4.1 Fomento de la gestión de la rehabilitación a nivel municipal
- D4.2 Establecimiento de nuevos mecanismos de financiación para la rehabilitación
- D4.3 Racionalización de los procedimientos administrativos
- D4.4 Impulso de la coordinación y colaboración entre agentes

## **D**

### **Impulsar un modelo social de rehabilitación**

227

**L**a rehabilitación del tejido residencial construido permite recuperar las funciones residenciales de las viviendas existentes y, como consecuencia, racionalizar el uso del suelo no edificado, limitando el crecimiento de las ciudades y respondiendo a la demanda de vivienda de una manera sostenible.

Los beneficios que aporta la rehabilitación, tanto a nivel económico como social o medioambiental, son indiscutibles. Disponer de un parque residencial en buen estado aumenta la calidad de vida de las personas, mejorando las condiciones de las viviendas en relación con su habitabilidad, accesibilidad y eficiencia energética. De esta forma se mantiene la función residencial de los edificios, fortaleciendo la cohesión social, y consolidando y manteniendo la ciudad habitada.

Dar un enfoque más social a la rehabilitación va a permitir aumentar la oferta de alojamiento asequible, transformando las viviendas obsoletas a nuevos usos y necesidades que conlleven los nuevos modos de vida y los cambios culturales y sociales, impulsando un nuevo modelo de ciudad más innovadora, solidaria y sostenible. Económicamente es más eficiente fomentar la rehabilitación que la creación de nueva vivienda pública o protegida.

## D1 Mejora del conocimiento y diagnóstico del parque de viviendas

---

Para desarrollar una política de rehabilitación adecuada a las necesidades actuales es imprescindible contar con una información exhaustiva, ordenada y fiable de las condiciones en las que se encuentra el parque de viviendas existente. Solo sobre una base que refleje el volumen del parque de viviendas, su edad y el estado de conservación se podrá planificar líneas efectivas de actuación, priorizando la conservación de zonas o barrios más degradados, la mejora de la accesibilidad en los edificios con condiciones más gravosas, la mejora de la eficiencia energética en las zonas más sensibles, etc.

Para ello es necesario recabar a nivel autonómico la información disponible de las diferentes fuentes, y establecer protocolos para sistematizar la información recogida y plasmarla en mapas de forma georreferenciada, que pueda traducirse en actuaciones de mejora prioritarias. Es fundamental que toda la información sea accesible a los diferentes agentes implicados, principalmente a la administración local. Asimismo es necesario para revisar y adecuar las futuras políticas en materia de rehabilitación, realizar una evaluación y seguimiento de las actuaciones que se realicen, especialmente aquellas que reciban financiación pública.

### D1.1 Sistematización de la información sobre las condiciones de las viviendas existentes

La principal fuente de información normalizada disponible es la recopilada en los informes del estado de conservación de los edificios, materializados en la Comunitat Valenciana en el Informe de Evaluación de los Edificios de Viviendas CV, regulado por el Decreto 53/2018, de 27 de abril.

Se trata de un instrumento para abordar el conocimiento del estado de conservación, las condiciones de accesibilidad y la evaluación energética de los edificios, como requisito previo para las actuaciones de rehabilitación, que favorece la coherencia de las actuaciones previstas con las necesidades reales en el edificio. Asimismo permite a las administraciones locales contar con un análisis exhaustivo del parque edificatorio de cierta antigüedad existente en su municipio y definir los planes de inspección, de regeneración urbana o de ayudas municipales a la rehabilitación.

**Fomentar, regular y difundir el Informe de Evaluación de los Edificios es la medida más eficaz en la actualidad para sistematizar la información del parque de viviendas existente.**

En líneas generales, con el fin de sistematizar la información disponible, es necesario fomentar el uso del Informe de Evaluación de los Edificios como instrumento para medir la situación del parque de viviendas existente, regular su contenido y formalización, así como su tramitación y registro oficial orientándolo a la optimización de las inversiones en política de vivienda y, por último, generar un registro autonómico que aúne los Informes de Evaluación de los Edificios de viviendas en la Comunitat Valenciana.

### D1.2 Fomento de la realización de inspecciones técnicas de edificios

Actualmente, aunque existe la obligación de realizar el IEE en edificios de antigüedad superior a 50 años, muchos edificios de viviendas todavía no disponen de dicho informe. Por tanto, es necesario realizar una labor de información y concienciación de los propietarios para que su implantación sea generalizada, recordando asimismo el obligado deber de conservación.

A nivel municipal, una medida muy eficaz es notificar a los propietarios cuando los edificios alcancen una antigüedad de 50 años. A nivel autonómico existen ayudas económicas para la realización de dicho informe,<sup>110</sup> que cabría completar en especial en materia de certificación energética de los edificios existentes.

### D1.3 Elaboración de mapas de espacios urbanos vulnerables y sensibles

Los procesos sistematizados garantizan la homogeneidad, equidad y rigurosidad en los diagnósticos urbanos y en las posibles actuaciones derivadas.

La Generalitat ha elaborado el “Visor de Espacios Urbanos Sensibles de la Comunitat Valenciana (VEUS)”. Esta herramienta de diagnóstico servirá a los ayuntamientos y administraciones de la Comunitat para conocer las áreas cuyas dimensiones socioeconómicas, residenciales y socio-demográficas sean menores a la media de la Comunitat Valenciana, y permitirá el desarrollo de políticas concretas y el establecimiento de prioridades adaptadas a la realidad actual, ayudando a

110. Orden 7/2017, de 21 de abril, de la Conselleria de Vivienda, Obras Públicas y Vertebración del Territorio, por la que se aprueban las bases reguladoras del Programa de Apoyo a la Implantación del Informe de Evaluación de Edificios. Resolución de 22 de mayo de 2017, de la Conselleria de Vivienda, Obras Públicas y Vertebración del Territorio, por la que se convocan para el ejercicio 2017 las ayudas del Programa de Apoyo a la Implantación del Informe de Evaluación del Edificio.

tomar mejores decisiones en materia de rehabilitación y regeneración urbana. Se ha generado un proceso participativo para que los datos estadísticos con los que funciona el VEUS sean cotejados por las administraciones locales, que son quienes tienen el contacto directo con el tejido urbano y edificatorio, pudiendo retroalimentar este proceso que tiene un carácter vivo.

Según el decreto que regula el IEE se va a elaborar un mapa para toda la Comunitat Valenciana, accesible a cualquier persona, donde quede reflejada la información referente a edificios con una antigüedad superior a 50 años, edificios que han realizado el IEEV.CV con un informe resumido del mismo, edificios que deberían realizar el IEEV.CV y todavía no lo han realizado, edificios que están pendientes de realizar intervenciones de carácter inmediato o urgente, y edificios que cuentan con la inspección técnica de edificios convalidada.

#### D1.4 Evaluación y seguimiento de las rehabilitaciones realizadas con financiación pública

Analizar el resultado final de las actuaciones realizadas con financiación pública ofrece información muy valiosa para ajustar las futuras ayudas económicas a las necesidades reales del mercado y permite optimizar las futuras intervenciones.

**El Visor de Espacios Urbanos Sensibles permite realizar un diagnóstico local de las necesidades de rehabilitación y regeneración urbanas que, combinado con los IEE georreferenciados, puede permitir una intervención en materia de política de vivienda más ajustada a las necesidades reales.**

En el fomento de la cultura de la rehabilitación, el papel de la Administración es central, hasta el punto que, habida cuenta de su alta visibilidad, debería potenciar su función ejemplarizante en su parque construido.

111. *Estado de la certificación energética de los edificios* (6º Informe) Informe diciembre 2017. Ministerio de Industria, Energía y Turismo

## D2 Mejora del estado de conservación, calidad y sostenibilidad de las viviendas existentes

Tal y como se refleja en el apartado de análisis, el parque de viviendas de la Comunitat Valenciana necesita intervenciones de rehabilitación, y de regeneración y renovación urbanas que permitan a todas las personas disponer de una vivienda digna y adecuada. Aproximadamente el 53% del parque de viviendas es anterior al año 1980, y casi el 32% habrá alcanzado una antigüedad de 50 años en la presente década (Censo 2011). Casi una cuarta parte de los hogares en edificios de 3 o más pisos (el 23,8%, según el ENDV 2017) declara que su edificio no dispone de un ascensor, lo que conlleva graves problemas de accesibilidad.

Según la ENDV 2017, el 34,2% de los hogares de la Comunitat Valenciana pasan frío en sus viviendas, en la mayoría de los casos puntualmente. Sin embargo, un 4,2% de los hogares pasa frío con frecuencia. La principal causa del frío es económica, se limita la calefacción para ahorrar, pero existen otros factores que agudizan el problema como son la insuficiencia del aislamiento térmico y de la instalación de calefacción. De hecho, según el Informe publicado por el Ministerio en 2017,<sup>111</sup> el 86% de los edificios existentes con certificación energética tienen una calificación E, F o G, lo que indica la grave situación de eficiencia energética en la que se encuentran.

Teniendo en cuenta los datos indicados en el apartado de análisis, según los cuales más de un 75% de hogares viven en una vivienda en propiedad, las actuaciones necesarias para rehabilitar las viviendas no van a ser posibles si no se implica a la propiedad y se consigue concienciar de la necesidad y la obligación de mantener los inmuebles en adecuadas condiciones de conservación, y se establecen fórmulas de intervención (convenios, acuerdos o avales) por parte de la administración local en los edificios que más lo requieran.

### D2.1 Fomento de la cultura de la rehabilitación y el mantenimiento de las viviendas

El ciudadano o ciudadana, informado y acompañado por la Administración y por los profesionales, puede ser el motor de la rehabilitación residencial, promoviendo obras de conservación y de rehabilitación en sus viviendas. Es necesario transmitir los beneficios de invertir en el mantenimiento y la rehabilitación de las viviendas para mejorar su calidad y aumentar el confort, evitar el derroche energético reduciendo las facturas, disponer de una vivienda más accesible para las personas



mayores y además alargar la vida útil de la vivienda.

También es necesario ofrecer información al usuario sobre sus obligaciones en el deber de conservación, de las que en muchas ocasiones no es consciente. Para fomentar el mantenimiento de las viviendas, el Libro del Edificio para edificios existentes y herramientas de apoyo como POMEES (Programa de operaciones de mantenimiento en edificios existentes) pueden ser de gran utilidad.

Cabría, asimismo, alentar la consolidación de un sector especializado en la materia. Así, por ejemplo, desde la Administración se puede desarrollar programas de formación de técnicos especializados en rehabilitación de edificios de vivienda e implantar la figura del equipo técnico de cabecera para el asesoramiento y asistencia a los usuarios, en materia e inspección, mantenimiento y reforma. En el sector productivo ha de implementarse medidas para aumentar la competitividad del sector empresarial. Con este fin, por ejemplo, se puede crear un registro de empresas y servicios de reconocida competencia en el ámbito de la rehabilitación.

## D2.2 Impulso de la rehabilitación a través de ayudas económicas y acompañamiento en la gestión

Las ayudas públicas para vivienda han sido reguladas en los sucesivos planes estatales de vivienda, pero es en el Plan 2013-16 cuando se produce un cambio importante ya que solo se contemplan ayudas a la rehabilitación y al alquiler. El actual Plan Estatal 2018-2021 mantiene la apuesta por impulsar la rehabilitación para el fomento de la conservación, la mejora de la eficiencia energética y la implantación de la accesibilidad universal con carácter prioritario. Desde la Generalitat es clara la apuesta del actual Consell por las ayudas de alquiler y rehabilitación, así como por facilitar el acceso a una vivienda digna, y por ello aportará las máximas cuantías necesarias al Plan Estatal de Vivienda 2018-2021 para poder recibir el 100% de la subvención estatal.

Por otra parte, en 2017 la Generalitat estableció de forma pionera el Plan de reforma interior de vivienda, Plan Renhata.<sup>112</sup> Dicho plan contempla subvenciones a las personas propietarias, usufructuarias o inquilinas para actuaciones sobre los elementos privativos de la vivienda y dirigidas a la mejora de su calidad, sostenibilidad, accesibilidad y habitabilidad.

112. Orden 1/2018, de 12 de marzo, de la Conselleria de Vivienda, Obras Públicas y Vertebración del Territorio, por la que se aprueban las bases reguladoras de la concesión de subvenciones para la mejora de las condiciones del interior de las viviendas, en el marco del Plan de reforma interior de vivienda, Plan Renhata.

Resolución de 4 de abril de 2018, de la Conselleria de Vivienda, Obras Públicas y Vertebración del Territorio, por la que se convocan para el ejercicio 2018 las subvenciones para la mejora de las condiciones del interior de las viviendas, en el marco del Plan de reforma interior de vivienda, Plan Renhata.

## La alta respuesta obtenida en la convocatoria 2017 del Plan Renhata ha supuesto que en la convocatoria 2018 casi se duplique la dotación presupuestaria, confirmando la apuesta de la Generalitat por la rehabilitación.

No obstante, las ayudas económicas contempladas hasta el momento no han sido suficientemente eficaces para activar la rehabilitación de viviendas al nivel que sería necesario. En muchos casos no llegan a los sectores más vulnerables de la sociedad, que se concentran en las zonas más sensibles y degradadas. Además, la compleja gestión y tramitación de las ayudas también es una barrera a la hora de que su implantación sea más exitosa. Por todo ello es necesario un liderazgo de la administración pública, fundamentalmente autonómica y municipal, para establecer los mecanismos necesarios para impulsar definitivamente la rehabilitación de viviendas y avanzar en la recuperación del parque existente. Ello se puede concretar aumentando, en primer lugar, la inversión pública, al tiempo que se implantan mecanismos económicos más efectivos.

Con tal fin, ha de definirse una estrategia autonómica para la rehabilitación de edificios de viviendas y un Plan de Acción que la desarrolle, estableciendo medidas de acompañamiento en la gestión que optimicen los resultados y reforzando la colaboración entre administraciones para posibilitar el éxito de las actuaciones. Entre otras cuestiones, esta estrategia deberá establecer las prioridades de intervención pública con arreglo a unos criterios fundamentados en motivaciones sociales y de optimización de recursos. Así, se priorizará la recuperación de las funciones residenciales de las viviendas, edificios y barrios más degradados, las actuaciones en edificios y viviendas con deficiencias en su accesibilidad. Un caso excepcional y de indudable urgencia es la eliminación de la infravivienda, mediante colaboración con los ayuntamientos.

Además de la inversión directa de la Administración, por medio de ayudas económicas a la rehabilitación de viviendas y sus elementos comunes (conservación, accesibilidad, eficiencia energética), se puede crear planes de ayudas autonómicas para el fomento de la eficiencia energética en edificios de vivienda a través de los Fondos FEDER, e implementar ventajas fiscales y financieras dirigidas principalmente a fomentar la rehabilitación de viviendas para el alquiler social y asequible.

### D2.3 Establecimiento de medidas coercitivas frente a la falta de conservación de las viviendas

235

Desde el Código Civil del año 1888 hasta la actual LOTUP,<sup>113</sup> diferentes leyes y normativas han regulado el deber de conservación y rehabilitación de los edificios. *La Ley por la Función Social de la Vivienda*, en su Artículo 5, "Función social de la vivienda", establece el incumplimiento de la función social de la propiedad de una vivienda en el caso de que se incumpla el deber de conservación y rehabilitación de la vivienda, en los términos señalados en la legislación de vivienda y urbanística, a fin de garantizar en todo caso unas condiciones adecuadas de habitabilidad. En esta misma Ley, en el Artículo 33, "Infracciones", se considera como infracción grave la cesión de una vivienda que haya accedido al registro de viviendas sin que esté en las condiciones adecuadas de habitabilidad y careciendo de las debidas condiciones de salubridad, seguridad, eficiencia energética, ornato público y decoro.

En el decreto 53/2018 que regula el IEE, en su Artículo 5, "Registro del informe de evaluación del edificio de viviendas", establece que los datos correspondientes a los IEEV.CV serán de acceso municipal a fin de que los ayuntamientos, dentro de su ámbito competencial, velen sobre las exigencias relativas al deber de conservación y seguridad de los inmuebles, así como los necesarios ajustes razonables en materia de accesibilidad que se deriven de dichos informes. Y, en el Artículo 11, "Colaboración con los ayuntamientos", establece que cada ayuntamiento podrá acceder y descargar del Registro los informes correspondientes a su municipio a los efectos de realizar el control y seguimiento necesario en cumplimiento de la obligación del deber de conservación y rehabilitación de los edificios, exigiendo a quienes tengan la obligación la subsanación que corresponda de las deficiencias detectadas en el IEEV.CV.

Con base en estos instrumentos normativos se debe establecer los procedimientos sancionadores necesarios para garantizar el cumplimiento del deber de conservación de las viviendas por parte de las personas responsables. Adicionalmente, desde la administración autonómica, se orientará a los ayuntamientos sobre los procedimientos para la regulación de las órdenes de ejecución forzosa o la imposición de multas coercitivas en caso de incumplimiento tanto para la elaboración del IEE como de las obras de urgencia que fueran necesarias.

Todas las medidas relativas a la inspección, conservación y rehabilitación deben estar acompañadas de medidas sancionadoras para conseguir mejorar el estado de las viviendas.

113. Ley 5/2014, de 25 de julio, de la Generalitat, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, de la Comunitat Valenciana.

### D3 Defensa de la función social de las viviendas rehabilitadas con ayudas públicas

---

Es fundamental el seguimiento de las actuaciones de rehabilitación realizadas con financiación pública, y el establecimiento de mecanismos de control con el fin de evitar que se produzca especulación, aumento en los precios del alquiler, expulsión de los residentes, cambio del uso residencial y cualquier otra situación que perjudique la función social de la vivienda. Además, la financiación pública debe potenciar aquellas actuaciones que permitan recuperar vivienda existente en mal estado de conservación y vivienda desocupada, para incorporarla al mercado de alquiler asequible.

#### D3.1 Mecanismos de vinculación de las ayudas a la permanencia de los ocupantes de la vivienda

La subvención pública de intervenciones de rehabilitación o reforma de viviendas viene manteniendo el principio de destinar estos fondos públicos a las viviendas con función social y por tanto a aquellas viviendas ocupadas de forma permanente y consideradas residencia habitual o primera residencia. Por ello, son necesarias actuaciones que garanticen el mantenimiento de este principio no solo en el momento de conceder ayudas económicas sino con posterioridad.

Con este fin, se deben implementar condiciones a la recepción de ayudas a la rehabilitación. Intervenir, por ejemplo, en los plazos del contrato de alquiler, condicionando la ayuda a la permanencia de sus residentes, o limitar la venta de la vivienda rehabilitada con fondos públicos, imponiendo llegado el caso una carga que permita la recuperación de los fondos públicos o cláusulas que obliguen al comprador o compradora a reponer el contrato de alquiler previo son algunas de las medidas que pueden colaborar a ello.

#### D3.2 Supeditación de las ayudas a la rehabilitación a la ampliación del parque de viviendas asequibles

Además de subvencionar la rehabilitación de la vivienda constituida como primera residencia y mantener este estatus a lo largo del tiempo es necesario abordar el reto de ampliar el parque de viviendas existentes destinadas al alquiler asequible.

Se puede ampliar el parque de viviendas asequibles con viviendas procedentes de la rehabilitación de vivienda existente desocupada o de la creación de vivienda a partir de edificios existentes de uso no residencial, abordando además la gestión para su rehabilitación con fórmulas colaborativas y regulando desde el inicio las condiciones para su puesta en el mercado del alquiler social o asequible.

En el apartado anterior, se ha abordado ya en detalle las medidas necesarias para favorecer la incorporación de viviendas vacías o infrautilizadas al mercado de alquiler social o asequible. En este contexto, para aquellas que requieran ser rehabilitadas, se puede proporcionar ayudas condicionadas al compromiso de incorporarlas a la Bolsa de Alquiler, bajo la fórmula del alquiler social o asequible, por un periodo determinado de tiempo ajustado al monto de la inversión pública, pero en ningún caso inferior a 10 años.

Una fuente de nuevas viviendas para el parque de alquiler puede provenir de la conversión de edificios no residenciales en viviendas de alquiler social y asequible, para la cual podrían destinarse ayudas públicas en igualdad de condiciones que en el caso anterior. En este contexto debería estudiarse, asimismo, medidas legales que favorecieran esta conversión y su sostenibilidad económica, tales como la revisión de las Normas de Diseño y Calidad u ordenanzas locales.

La colaboración, por otra parte, con la Administración Local y entidades del Tercer Sector puede ser muy provechosa a la hora de diseñar una política de vivienda de proximidad. Las ayudas económicas, así como el apoyo en la gestión y asesoramiento técnico son en este contexto fundamentales.

**Además de subvencionar la rehabilitación de la vivienda constituida como primera residencia y mantener este estatus a lo largo del tiempo es necesario abordar el reto de ampliar el parque de viviendas existentes destinadas al alquiler asequible.**

**El liderazgo público es fundamental para promover e impulsar definitivamente la rehabilitación, implicando a todos los agentes que forman parte de un sector económico tan importante.**

#### D4 Promoción de nuevos modelos de fomento y gestión de la rehabilitación

---

Las políticas de rehabilitación de los últimos años han permitido mejorar en cierta medida el parque de viviendas existente, pero sigue siendo prioritario abordar las áreas más sensibles y degradadas, y apoyar a los sectores de la población más vulnerables que tienen grandes dificultades para acceder a la rehabilitación.

Existe un alto grado de correspondencia entre el estado del edificio y la situación socioeconómica de los ocupantes, a mayor vulnerabilidad social mayores patologías edificatorias, por lo que se hace necesario adaptar en cada caso los mecanismos y procedimientos más adecuados. Así lo señala la ENDV 2017, en donde queda manifiesto que los hogares con bajos ingresos y en régimen de alquiler presentan mayores carencias de habitabilidad que la media. Las ayudas actuales encajan bien en situaciones económicas normalizadas. En el caso de mayor precariedad económica es necesario complementar las ayudas con un acompañamiento público en el proceso, pero cuando se abordan situaciones de alta vulnerabilidad social con graves patologías en los edificios, la administración pública ha de impulsar el proceso asumiendo la gestión y la financiación de las actuaciones.

Para afrontar el enorme reto que supone la rehabilitación del parque existente en los próximos años, incluyendo las situaciones no resueltas con los medios disponibles actuales, es necesario poner en cuestión y replantear los instrumentos de impulso, gestión y financiación que hasta el momento se han utilizado. Hay que promover y establecer nuevos mecanismos activos de rehabilitación que permitan resolver los problemas persistentes que con las políticas desarrolladas hasta el momento no se han resuelto.

Es imprescindible garantizar la colaboración, tanto la publico-privada como la que debe realizarse entre las diferentes administraciones públicas. Para reforzar e impulsar definitivamente el sector de la rehabilitación es necesario establecer mecanismos de participación y cooperación, liderados por una entidad u organismo público que reúnan a la administración estatal, a las diferentes administraciones autonómicas implicadas (vivienda, territorio, servicios sociales, empleo, formación, etc.), a las administraciones municipales (cuyo papel es fundamental), a los profesionales y empresas de sector, a las entidades del Tercer Sector y al sistema financiero.

#### D4.1 Fomento de la gestión de la rehabilitación a nivel municipal

La administración local es el actor fundamental en la promoción de la rehabilitación gracias a su conocimiento multidimensional sobre el ámbito residencial, ya sea procedente de los estudios sobre el estado físico del parque de viviendas del municipio, como de la información que genera la red asistencial y servicios sociales o de su conexión con el tejido empresarial vinculado a la construcción y la edificación. En este marco, los ayuntamientos pueden definir y coordinar con los distintos agentes sociales y profesionales de la localidad determinadas estrategias y acciones focalizadas en la gestión de la rehabilitación bajo el marco estratégico autonómico.

Debe abordarse, en primer lugar, el impulso, la innovación y modernización de la gestión de la rehabilitación a nivel local, para lo cual es necesario integrar la administración municipal en redes más amplias que doten al conjunto de mecanismos de apoyo y optimicen los recursos. Adicionalmente, y si el caso lo requiriera, la administración autonómica podría subsidiariamente asumir las funciones o dotar de personal especializado para estas tareas. Esta plataforma, la Red de Oficinas Locales de Vivienda desarrollada en el punto I2.1, podría, asimismo, constituir un espacio de diálogo entre municipios e intercambio de experiencias innovadoras.

#### D4.2 Establecimiento de nuevos mecanismos de financiación para la rehabilitación

Dado que la rehabilitación edificatoria exige una importante inversión económica es necesario abordar la problemática de la financiación y poner en marcha mecanismos que faciliten a los promotores de estas intervenciones, habitualmente comunidades de propietarios, la viabilidad económica de las mismas. Estos mecanismos deben abordar desde medidas tradicionales como facilitar el acceso a préstamos asequibles hasta explorar las medidas más innovadoras en materia de economía colaborativa.

En el marco de la obtención de nuevos recursos y medios de financiación que posibiliten la viabilidad de las actuaciones de rehabilitación, el Banco Europeo de Inversiones (BEI) y el IVF son vías

**La rehabilitación edificatoria exige una importante inversión económica. Por ello es necesario proporcionar vías de financiación y garantizar la viabilidad económica.**

para diseñar programas de apoyo a la financiación de la rehabilitación edificatoria. Asimismo, desde la Administración se puede apoyar a las entidades financieras en el diseño de productos específicos destinados a financiar la rehabilitación. Este nivel de intervención pública en los procesos de rehabilitación podría permitir, por una parte, recabar información de primera mano sobre el tejido construido y, por otra, favorecer desde el comienzo orientaciones sociales en las actuaciones.

Adicionalmente, la Administración puede, vía ventajas fiscales y financieras, fomentar la rehabilitación de viviendas para el alquiler social y asequible, evaluar la posibilidad de dotar de recursos directamente a las empresas de servicios energéticos, constructoras o gestoras de la rehabilitación con el fin de dirigir sus actividades.

Por último, no es de subestimar fórmulas alternativas de gestión de la rehabilitación del parque de viviendas. Impulsar a la masovería urbana, esto es, la rehabilitación de viviendas a cambio de su uso durante un tiempo determinado o apoyar a la constitución de cooperativas de rehabilitación y convenios con comunidades de vecinos para el proceso de rehabilitación han dado buenos resultados en otros territorios.

#### **D4.3 Racionalización de los procedimientos administrativos**

Un aspecto importante en la gestión de la rehabilitación es la obtención de las autorizaciones administrativas necesarias para desarrollar la intervención en un edificio existente, no solo porque la naturaleza de las obras es compleja y existe cierta incertidumbre en el alcance de las normativas de aplicación, que fundamentalmente abordan la obra nueva, sino porque el promotor de dichas obras no es un agente de la edificación al uso, sino habitualmente una comunidad de propietarios cuyo conocimiento del proceso edificatorio puede ser bajo.

En este sentido procede abordar la racionalización de los procedimientos administrativos dirigidos a la legalización de actuaciones de rehabilitación desde el ámbito de la normativa aplicable en cada caso, la adaptabilidad de la documentación requerida a la escala de la actuación, el ajuste de los tiempos para la resolución u otorgamiento de determinadas autorizaciones, la coordinación



interadministrativa, etc. Conviene, en este sentido, simplificar, homogeneizar y reducir tiempos en los procedimientos administrativos con mecanismos como la ventanilla única. Las Oficinas Locales de Vivienda podrían hacer las veces de este organismo mediador. Una supervisión más cercana al caso concreto podría, igualmente, favorecer la agilidad y la viabilidad de casos que inevitablemente se alejan de las lógicas de obra nueva, según la cual la mayoría de las normativas técnicas han sido enfocadas.

#### D4.4 Impulso de la coordinación y colaboración entre agentes

A partir del impulso que desde el ámbito municipal se puede realizar a la rehabilitación de viviendas es necesario promover a mayor escala la coordinación de todos los agentes implicados y fortalecer la colaboración entre ellos. Para ello la Generalitat puede establecer plataformas de relación entre las administraciones locales, comarcales o provinciales, las asociaciones y colectivos profesionales en el campo de la rehabilitación edificatoria y regeneración urbana y las asociaciones de ciudadanos, consumidores o usuarios que permitan la representación de todos los agentes implicados y la participación de todos ellos en la definición y difusión de las iniciativas que se desarrollen. Iniciativas como la Mesa de la Rehabilitación son, pues, mecanismos de coordinación necesarios para, no solo facilitar el proceso, sino igualmente para impulsar la innovación y desarrollo en el ámbito de la rehabilitación.

**Conviene simplificar, homogeneizar y reducir tiempos en los procedimientos administrativos con mecanismos como la ventanilla única. Mejorar la coordinación entre los agentes implicados es, en este sentido, prioritaria.**



### **E1 Detección y corrección de la segregación espacial**

---

- E1.1 Promoción de una política de suelo homogénea, con criterio de cohesión social
- E1.2 Establecimiento de líneas estratégicas de regeneración urbana
- E1.3 Intervención preferente en zonas degradadas y barrios vulnerables

### **E2 Promoción de políticas sectoriales específicas**

---

- E2.1 Control de la gentrificación y turistificación
- E2.2 Promoción de la movilidad sostenible
- E2.3 Fomento de un modelo de urbanismo sensible a la perspectiva de género

**E**

**Propiciar un entorno  
inclusivo**

243

La bibliografía especializada apunta a que el modelo de ciudad que mejor se ajusta a una política de vivienda social es la ciudad compacta y policéntrica. Por ello, al tiempo que desde el planeamiento se ha de favorecer las políticas de vivienda con el objetivo de aumentar la intervención de la administración con el menor gasto posible, se ha de impedir crecimientos de baja densidad y difusión residencial en el entorno rural y la periferia. En materia de intervención en la ciudad consolidada pues, conviene priorizar la rehabilitación y la regeneración urbana en las zonas más degradadas. Al tiempo se ha de frenar la segregación social y espacial en la ciudad, promoviendo una mayor cohesión social basada en la convivencia de la diferencia, con especial énfasis en posibilitar el desarrollo de las clases más desfavorecidas y políticas sociales que eviten fenómenos de gentrificación o turistificación.

De conformidad con lo establecido en el Estatut de Autonomía de la Comunitat Valenciana, la Generalitat tiene competencias exclusivas en materia de ordenación del territorio y del litoral, urbanismo y vivienda. Por otro lado, según la reforma efectuada mediante Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, en su artículo 19.1., en el ámbito de sus competencias, la Generalitat impulsará un modelo de desarrollo equitativo, territorialmente equilibrado y sostenible.

El Decreto 1/2011, de 13 de enero, del Consell, por el que se aprueba la Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana establece que la Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana (ETCV) es el instrumento que define un modelo territorial de futuro para la Comunitat Valenciana con el máximo consenso entre los agentes sociales que operan en el territorio, y parte de una visión, unos objetivos, unas metas. Entre sus bloques temáticos se establece el necesario diálogo entre los actores, la contribución del territorio al desarrollo económico, infraestructura verde del territorio como sistema que incorpora todos los espacios de mayor valor ambiental, paisajístico y cultural o el sistema de asentamientos en el territorio, todas ellas estrategias a tener en cuenta cuando se interviene en la ciudad existente. La estrategia territorial también propone una serie de criterios para garantizar la sostenibilidad de los crecimientos urbanísticos en el territorio, tanto para el uso residencial como para el suelo de actividades económicas.

La administración autonómica dispone en la actualidad de instrumentos de tipo económico, social y urbanístico para coordinar la intervención en áreas degradadas de la ciudad consolidada o donde se requiera especial atención. Todo ello tiene una limitación evidente que justifica por sí misma la baja incidencia que hasta el momento ha tenido en los cómputos generales: al no disponer de política de suelo, las intervenciones en la ciudad exis-

tente son mucho más costosas. Se dispone, como alternativa, de mecanismos legales para efectuar transferencias de aprovechamiento y delimitación de polígonos de actuación discontinuos. Esto permite sufragar los gastos de las necesidades de la ciudad a costa de las plusvalías de las nuevas áreas de desarrollo, con los riesgos que depender de la política de suelo acarrea.

## E1 Detección y corrección de la segregación espacial

### E1.1 Promoción de una política de suelo homogénea, con criterio de cohesión social

Pese a que la competencia en gestión de la política de suelo está fundamentalmente delegada en la administración local, la Autonomía puede, por medio de iniciativas legislativas, convenios y a través de la plataforma de coordinación de las Oficinas Locales de Vivienda favorecer un cierto tipo de política de suelo.

En términos generales, la política de suelo es uno de los mecanismos de mayor eficiencia en la política de vivienda en la medida en que con una baja exigencia presupuestaria se puede alcanzar resultados de enorme impacto. Esto, no obstante, entraña ciertas limitaciones. En primer lugar, se trata de medidas a largo plazo que requieren para su efectiva implementación de un plazo medio que, en la mayoría de casos, puede alcanzar incluso la década (desde el inicio de las gestiones hasta la recepción de las viviendas). Esto exige una labor de predicción que más de las veces carece de fundamentos fácticos (debido, en gran medida, a la endémica falta de datos respecto del parque de viviendas y la volatilidad demográfica producida por la migración). En segundo lugar, la efectividad potencial de la política de suelo ha eclipsado en ocasiones la necesaria coordinación con la planificación urbanística, de competencia local, que ha de orientarse prioritariamente hacia la regeneración urbana, y ha producido colateralmente procesos de segregación urbana por su naturaleza intensiva. En tercer lugar, la política de suelo se desarrolla en ocasiones con base en el interés inversor privado, de manera que inevitablemente se supedita a los ciclos del sector.

En líneas generales, para que una política de suelo, asumiendo las limitaciones antes mencionadas, contemple criterios de cohesión social, ha de promover intervenciones en el territorio lo más homogéneamente repartidas para evitar fenómenos de segregación urbana o guetificación; establecer criterios de localización con arreglo a prioridades sociales, de manera que las bolsas de suelo queden estratégicamente repartidas allá donde sea previsible la necesidad; y regular estrictamente los casos en los que la colmatación de la ciudad consolidada y el aprovechamiento del parque construido no basten para satisfacer la demanda real (y no especulativa) de vivienda. Adicionalmente, la política de suelo debe incorporar la atención a la ciudad existente y establecer estrategias de aprovechamiento y equidistribución para incentivar y hacer atractiva la intervención en los edificios existentes.

**El problema de la vivienda no se puede resolver únicamente por medio de la política de suelo. Su incidencia está condicionada por la previsión en el medio plazo, un área concreta de intervención y los ciclos de inversión privada.**

Más allá de dictar esta serie de líneas estratégicas de intervención por medio de la política de suelo, la administración autonómica puede desarrollar instrumentos propios para intervenir directamente en ella, como puedan ser la compra directa de suelo urbanizable o no urbanizable susceptible de ser recalificado (con la ventaja de bajo precio) y la participación posterior de la Administración en los procesos de urbanización. Igualmente, puede recurrir a mecanismos como la delimitación de áreas de suelo para el ejercicio de los derechos de tanteo y retracto o los proyectos de delimitación para la adquisición por expropiación de reservas de suelo para el patrimonio público de suelo.

A nivel legislativo, con el fin de tener mayor control sobre las áreas desarrolladas, se podría considerar el aumento de la reserva mínima de techo a uso residencial de nueva implantación a cifras superiores a las actuales e implementar la exigencia de estudios previos de necesidades de alojamiento para evaluar el monto de demanda por áreas y la pertinencia de medidas expansivas.

### E1.2 Establecimiento de líneas estratégicas de regeneración urbana

Durante años, los planes estatales de vivienda han definido programas para la rehabilitación, regeneración y renovación que establecían importantes ayudas económicas para la rehabilitación o renovación de edificios y la mejora del entorno urbano. El último Plan de Vivienda contempló un programa específico para el Fomento de la Regeneración y Renovación Urbana cuyo objeto era la financiación de la realización conjunta de obras de rehabilitación en edificios y viviendas, de urbanización o reurbanización de espacios públicos y, en su caso, de nueva edificación en sustitución de edificios demolidos, dentro de ámbitos de actuación previamente delimitados. El desarrollo por la Generalitat de este programa en la Comunitat Valenciana ha permitido la aprobación de diversas Áreas de Regeneración y Renovación Urbana, ARRU, las cuales se constituyen como antecedentes de gran interés para futuras actuaciones en materia de rehabilitación y regeneración urbana.

El Plan Estatal de Vivienda 2018-2021 mantiene el objetivo de fomentar la regeneración y renovación urbana y rural mediante un programa específico, que presenta similitudes con el plan anterior e introduce aspectos como la financiación de vivienda de nueva construcción para la erradicación

de la infravivienda y chabolismo. Además, merece hacer especial atención los fondos de desarrollo urbano sostenible, las Estrategias de Desarrollo Urbano Sostenible Integrado, Eje 12 'Eje Urbano' del Programa Operativo de Crecimiento Sostenible para la programación 2014-2020, por la relevancia que han tenido en la Comunitat Valenciana.

Tal y como establece el grupo de trabajo sobre estrategias integradas en actuaciones de desarrollo urbano sostenible de la Red de Iniciativas Urbanas, estas estrategias establecen medidas integradas para hacer frente a los retos económicos, ambientales, climáticos, demográficos y sociales que afectan a las zonas urbanas. Por tanto, sirven de marco de referencia territorial y sectorial para todas aquellas operaciones o intervenciones a implementar, que deberán contribuir a dicha estrategia de manera coherente y por tanto han de adaptarse a la realidad territorial y a la estructura institucional y de gobernanza. Como elementos básicos en estas estrategias, entre otros, debe incluirse la identificación inicial de problemas, un análisis integrado, un diagnóstico y definición de resultados esperados, la delimitación del ámbito de actuación, el plan de implementación de la estrategia y definición de indicadores, contando a lo largo de todo el proceso con la participación pública y buscando la máxima implicación de los agentes locales.

Recientemente, la Conselleria de Vivienda, Obras Públicas y Vertebración del Territorio ha publicado el Visor de Espacios Urbanos Sensibles de la Comunitat Valenciana (VEUS), que permite identificar áreas geográficas de polivulnerabilidad urbana, y la *Estrategia de Regeneración Urbana de la Comunitat Valenciana*, que da directrices a los municipios de cómo abordar de manera sostenible e inclusiva un Área de Regeneración Urbana, siguiendo las premisas de la Agenda Urbana Europea. El *Documento de directrices para el desarrollo de estrategias de regeneración urbana para municipios de la Comunitat Valenciana*, marca las directrices fundamentales para la formulación e instrumentación de las estrategias de regeneración en los municipios de la Comunitat. El documento identifica la secuencia de acciones necesarias para un proceso de regeneración, estableciendo cuatro fases distintas claramente reconocibles en el proceso. Cada fase incluye un conjunto de herramientas que los gobiernos locales pueden utilizar para diseñar sistemáticamente un proceso de regeneración urbana. Asimismo se exponen experiencias en este ámbito desarrolladas en la Comunitat Valenciana.

En ciudades como París se ha ensayado, de momento solo teóricamente, modelos de densificación de la ciudad consolidada para generar las plusvalías necesarias para la regeneración de los barrios. Esta es una vía de obtención de techo para vivienda social a bajo coste para la Administración.

La modificación de la LOTUP en vías de aprobación en más de 100 artículos ha incorporado medidas específicas para fomentar la regeneración urbana en ámbitos que puedan estar obsoletos, infradotados y deteriorados, y para la edificación de solares que se mantienen especulativamente abandonados, en aras de mejorar áreas abandonadas o vulnerables por la presencia de vacíos urbanos.

Por otra parte, al albur de la Ley RRR se podrían regular protocolos de regeneración urbana que permitan aumentos de edificabilidad en áreas delimitadas como de interés público y en las que la administración participe de las plusvalías. De esta manera, se podría adquirir techo destinado a vivienda social con la ventaja de mejorar la cohesión social. Habría que regularlo con criterios sociales que pasarían por la exigencia de no desplazar habitantes y favorecer la convivencia con los nuevos llegados, complementando la intervención estrictamente urbanística con programas económicos y sociales paralelos. Se podría vincular (en el registro de la propiedad, por ejemplo) el uso de las nuevas viviendas para evitar su comercialización en un tiempo mínimo de 5 años.

Una de las dificultades a las que se tiene que enfrentar la política de vivienda aplicada a la ciudad consolidada es la multiplicidad de casos y necesidades específicas. Dada la limitación de gestión y presupuestaria, y atendiendo a la delimitación de las áreas urbanas más degradadas, la intervención debería atender prioritariamente al centro histórico (incluyendo ensanches) y la periferia urbana, en la que priman polígonos de vivienda de los años 60-70, áreas desreguladas con chabolismo, parcelaciones ilegales o autoconstrucción.

El primero de los casos es propio de todas las ciudades grandes y medianas, aunque con intensidad variable. La intervención en estas áreas deberá buscar un cierto equilibrio entre regeneración urbana y el respeto por la identidad del entorno evitando procesos de guetización o gentrificación. A este nivel, se ha de implementar medidas específicas de lucha contra la degradación y segregación espacial. Controlar la expansión de la ciudad puede ayudar a la consolidación de estos barrios si se aborda decididamente la regeneración de su tejido construido y social, y la dotación de equipamientos y dinamizadores económicos. La presión administrativa (registro de solares, por ejemplo) ayudaría a poner en el mercado bolsas vacantes.



### E1.3 Intervención preferente en zonas degradadas y barrios vulnerables

Es indudable que la mayoría de los procesos de degradación del entorno urbano afectan a la vivienda, en la medida en que, como se ha apuntado anteriormente, no cabe restringir el derecho a la vivienda al marco estrictamente físico de la misma. Este sentido ampliado de vivienda involucra por tanto no solo su entrono inmediato, como pueda ser el edificio de viviendas, sino fundamentalmente la escala de barrio. Las prioridades, en este sentido, han de ser nuevamente fijadas por la administración autonómica de acuerdo con los diagnósticos proporcionados por las administraciones locales.

El deterioro del entorno físico y la degradación del tejido social son dos factores interrelacionados que se retroalimentan mutuamente y de los que no cabe señalar causas aisladas. Las intervenciones sobre el tejido construido que no atiendan a las necesidades de las personas allí instaladas o, viceversa, la asistencia a las personas sin la mejora de su entorno físico presenta soluciones parciales que difícilmente pueden llegar a revertir los procesos internos de estos barrios. En la literatura especializada, esta conjunción de factores sociales y físicos es la que permite delimitar lo que se ha venido llamando “barrios vulnerables”, o de acuerdo con la legislación de la Comunitat Valenciana, “barrios de acción preferente”.<sup>114</sup> La prioridad es localizar estos barrios e implementar políticas de vivienda en coordinación con el resto de servicios involucrados.

En primer lugar, en el plano físico, ha de determinarse las exigencias en materia de infraestructura básica y de equipamientos, la seguridad y salubridad del entorno. El primero de los aspectos atiende a la dotación y calidad de infraestructuras como calles, luminarias, servicios de recogida de basuras... El segundo a la calidad y proximidad de servicios fundamentalmente como los centros educativos, de salud y los espacios de ocio. Es necesario, en este sentido, intervenir desde la política de vivienda detectando carencias en este orden infraestructural y, en su caso, las áreas de mayor preferencia. En cuanto a la garantía de seguridad y salubridad, si bien es cierto que en términos generales en la Comunitat Valenciana no constituye un problema generalizado,<sup>115</sup> sí pueden detectarse bolsas de conflictividad, muchas veces vinculadas a la segregación y degradación urbana, en las que con frecuencia se ve comprometidos los índices mínimos de salubridad del entorno. Son factores interrelacionados. Intervenir en estas áreas, en coordinación con el resto de

**En los Barrios de Acción Preferente se combinan cuestiones infraestructurales y socioeconómicas. La intervención debe ir encaminada a la mitigación y prevención de los factores de riesgo.**

114. Decreto 157/1988, de 11 de octubre, del Consell de la Generalitat Valenciana, por el que se establece el Plan Conjunto de Actuación de Barrios de Acción Preferente.

115. Según la ENDV 2017, solo el 8,6% de los hogares perciben problemas de delincuencia o falta de seguridad en su barrio.

servicios públicos, es una condición previa para la efectividad de la intervención en el parque de viviendas.

En términos generales, en lo que a vivienda se refiere, los bajos precios de venta o alquiler suelen coincidir con barrios degradados que requieren de la intervención pública. En el plano socioeconómico son factores de riesgo la homogeneidad respecto al bajo nivel adquisitivo de la población, el aislamiento físico o simbólico del barrio o conflictividad multicultural.

Muchas acciones para intervenir en “barrios de acción preferente” o en “áreas geográficas de polivulnerabilidad urbana” se han puesto ya en marcha. No obstante, caben todavía algunas acciones específicas a abordar, como puedan ser establecer un marco legislativo que regule la determinación de los barrios de acción preferente y establezca la obligatoriedad de intervención para la administración pública, con base en herramientas existentes como el VEUS u otras nuevas; localizar los barrios de acción preferente, diagnosticar sus necesidades y carencias. Se ha de establecer protocolos de intervención en los que, de manera integral y transversal, primen la inclusión social y el desarrollo local en los barrios de acción preferente.

Para ello, es necesario dotar de equipos multidisciplinares especializados a la Administración y establecer marcos de cooperación interadministrativa y público-privado, y promover herramientas de financiación mixtas, préstamos y subvenciones combinados con otras financiaciones privadas, para promover la inversión en estas áreas con un control regulado de las plusvalías. Con este fin se puede alinear los barrios de acción preferente y las áreas geográficas de polivulnerabilidad urbana con la Estrategia de Especialización Inteligente de la Comunitat Valenciana, con las estrategias de selección de EDUSI y con las nuevas directrices europeas establecidas en la Agenda 2030 europea.

## E2 Promoción de políticas sectoriales específicas

### E2.1 Control de la gentrificación y turistificación

Los problemas derivados de la turistificación de algunas áreas urbanas son muchos. Las causas más relevantes por las que el turismo resulta en un problema son la concentración de actividades orientadas a este tipo de consumo en determinados puntos de la ciudad, la expulsión de la población y el aumento de los costes de vida.

Actualmente está en debate la inclusión de una tasa turística en las ciudades. A pesar de que hay razones a favor y en contra, una forma de minimizar los aspectos negativos podría ser destinar parte del beneficio a los barrios turísticos, compensando así los costes que tienen que asumir los ciudadanos por vivir en zonas turísticas, incluido el incremento del alquiler. Es decir, las ganancias deberían socializarse entre los vecinos más afectados.

La Ley de Turismo, Ocio y Hospitalidad de la Comunitat Valenciana contempla la posibilidad de que los municipios puedan elaborar sus propios Planes de Ordenación de los Recursos Turísticos (PORT). Permite elaborar en la región planes de intervención para delimitar zonas turísticas saturadas. No obstante, hay medidas que pueden establecerse para controlar el cumplimiento y regulación de sus principios:

- Pensar los barrios desde la lógica del residente y no desde la lógica del que usa el espacio de forma menos habitual
- Para evitar que se rompa el equilibrio entre vecinos y turistas, una ordenación que regule el ratio máximo de apartamentos de alquiler por edificio y prohíba el uso turístico en algunos edificios
- Contar con la suficiente capacidad financiera para paliar las externalidades negativas del turismo, así como para apoyar las estructuras comunitarias y fomentar los espacios inclusivos para los vecinos
- Fomentar la calidad de la oferta de apartamentos turísticos, sobre todo en áreas turísticas maduras

**La gentrificación y turistificación son fenómenos urbanos crecientes que pueden ser combatidos con diversos mecanismos que antepongan los derechos de los residentes.**

**El modelo de ocupación disperso del territorio fomenta una sociedad del consumo de gran impacto medioambiental, erosiona los lazos de convivencia y supone un coste añadido para la Administración.**

- Fomentar la calidad y frecuencia de las inspecciones sobre los apartamentos turísticos
- Establecer y ejecutar sanciones y perseguir intensamente el fraude fiscal
- Determinar un uso residencial turístico en los planes generales de ordenación urbana, en lugar de uso terciario, para limitar los ruidos y otras servidumbres asociadas al uso terciario
- Fomentar la coordinación de las municipalidades y del gobierno autonómico en relación al registro de apartamentos turísticos
- Endurecer los acuerdos con plataformas como Airbnb para que la información sea más transparente, y contribuya en el cumplimiento de la legislación vigente
- Establecer la figura de “zona saturada restringida”

#### **E2.2 Promoción de la movilidad sostenible**

El modelo territorial de la Comunitat Valencia tiene una crucial influencia en materia de vivienda. Frente al modelo urbano de estas dos últimas décadas, el modelo territorial ha de fundamentarse en la promoción de la ciudad compacta, crear nuevas centralidades urbanas a escala territorial (potenciando aquellas áreas con déficits de infraestructuras) y evitar las centralidades que provocan procesos de migración y despoblamiento.

Para ello son necesarias la organización supramunicipal y la revisión del modelo de movilidad. Si bien es cierto que, en general, el transporte público ha de ser mejorado, para una cohesión territorial compatible con una política de vivienda centrada en el interés común el modelo de movilidad ha de ser revisado. A nivel técnico, la red de transporte público es altamente inadecuada para los nuevos modelos de movilidad. Se ha de consolidar, mejorar la coordinación de la red de transporte público priorizando la proximidad y la accesibilidad, frente a criterios de movilidad y transporte. La red de proximidad debe desarrollarse en paralelo con las grandes infraestructuras, especialmente allí donde se detecten en la actualidad carencias (bolsas de territorio prácticamente incomunicado, colapso de las áreas metropolitanas...).

La movilidad urbana sostenible y eficiente es uno de los 12 objetivos de la Agenda Urbana Europea, la cual promueve la promoción del transporte público y de formas de movilidad blandas (caminar, la bicicleta); la promoción de modos de transporte accesibles para personas con movilidad reducida y mayores, jóvenes, niños, etc.; y el desarrollo de un transporte eficiente con buena conectividad interna (local) y externa (regional). En el *Libro blanco de la sostenibilidad en el planeamiento español* se enumeran tres estrategias de diseño para orientar la movilidad:

En primer lugar, conviene reducir las distancias de uso, favoreciendo la red de redes a distintas escalas. Crear un modelo de ocupación territorial y ciudad compacta frente a la dispersión de los asentamientos urbanos es el primer paso. De este modo, se reducen las necesidades de movilidad mediante una relación más adecuada entre espacios de residencia, trabajo, ocio y equipamientos. El urbanismo de proximidad facilita el uso de los medios de transporte alternativos al automóvil y libera espacio público al automóvil motorizado para convertirlo en espacio público de uso múltiple para todos los ciudadanos, sin jerarquías. Además, puede ayudar a fomentar la convivencia en el espacio público como lugar de encuentro y favorece la diversidad. Los criterios recomendados son:

- Asociar residencia y empleo
- Establecer plataformas logísticas de distribución en cada barrio
- Reservar espacios para comercialización de productos locales
- Reducir las infraestructuras necesarias para el funcionamiento de la ciudad

En segundo lugar, conviene potenciar los medios de transporte no motorizados y no contaminantes. Para establecer una jerarquía de prioridades en la política de gestión de una ciudad es necesario definir los criterios de evaluación dando preferencia a las soluciones que benefician a la mayoría de la sociedad, como aquellas que no contaminen el medio ambiente. Se puede concluir recomendando las siguientes estrategias de diseño:

- Integrar las redes peatonales y ciclistas con las zonas verdes

- Aumentar el espacio disponible para el peatón
- Construir redes peatonales y ciclistas de barrio
- Reducir el tráfico a base de combustibles fósiles
- Reducir velocidad del tráfico motorizado privado
- Reducir la superficie destinada al vehículo privado

En tercer lugar, conviene reducir el tráfico motorizado privado, potenciando el transporte público. Dentro de una ciudad, el transporte público debería ser el medio de transporte motorizado predominante. Además, se debe fomentar la democratización de la movilidad a partir del aumento de la eficacia de los modos de transporte más económicos y al alcance de todos los grupos de edad: transporte público, bicicleta y a pie. De esta manera, aumentan la movilidad para toda la población, independientemente de su edad o nivel de renta. Se recomienda como estrategias de diseño:

- Establecer una oferta adecuada de transporte público a escala urbana
- Construir redes integradas de transporte
- Restringir el uso del vehículo privado
- Limitar las plazas de aparcamiento para vehículos privados

Para fomentar estos principios, en la Comunitat Valenciana se ha puesto en marcha la Agencia Metropolitana del Transporte, que tratará de coordinar a escala metropolitana los planes de movilidad municipales en aras de una movilidad más sostenible.

### **E2.3 Fomento de un modelo de urbanismo sensible a la perspectiva de género**

El artículo 31 de la Ley orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, recoge tanto el acceso a la vivienda en igualdad de condiciones, como el deber por parte de las administraciones públicas de tener en cuenta la perspectiva de género para el diseño de la

ciudad, de las políticas urbanas y del planeamiento urbanístico. Igualmente, la Ley 9/2003, de 2 de abril, de la Generalitat, para la igualdad efectiva entre mujeres y hombres, explicita que los poderes públicos valencianos adoptarán las medidas apropiadas para modificar los patrones socioculturales de conducta asignados según el género, con la finalidad de eliminar los prejuicios, los usos y las costumbres de cualquier índole contrarios al principio de igualdad.

El objetivo del urbanismo con perspectiva de género es repensar las ciudades y los barrios guiados por la idea de poder desarrollar las diferentes esferas de la vida (el trabajo, el ocio, las tareas del hogar, el transporte, la educación, la cultura, la sanidad, el deporte) en igualdad de oportunidades. La perspectiva de género aplicada al urbanismo significa poner en igualdad de condiciones las exigencias derivadas del mundo productivo y las derivadas del mundo reproductivo y de cuidado, es decir, las necesidades cotidianas de atención a las personas (niños, ancianos, discapacitados).

La Generalitat Valenciana, a través de la Conselleria de Vivienda, Obras Públicas y Vertebración del Territorio publicó en el año 2017 el SET para introducir la perspectiva de género en el proceso urbano, en el que se recopila la información en materia de arquitectura y urbanismo desde la perspectiva de género. Con este documento, se pretende impulsar la obligación de integrar el enfoque de género en todas las fases del proceso urbanístico, desde el diseño, la participación, la planificación y la ejecución, hasta la evaluación y el seguimiento. El documento determina unas líneas básicas que resumen la problemática existente, una serie de objetivos de partida y unos ejemplos de actuación que se pueden adoptar en cada una de las siete áreas temáticas en que se estructura, que a continuación se enumeran: Modelo de ciudad, Percepción de seguridad, Espacios públicos y accesibilidad, Movilidad, Vivienda, Representatividad y señalización urbana y Participación ciudadana.

La perspectiva de género aplicada al urbanismo tiene como objetivo la creación de unos espacios y una ordenación urbana que resulten adecuados para las labores del cuidado y la vida cotidiana en general.





### **F1 Fomento de estrategias de diseño y producción que reduzcan el impacto medioambiental**

---

- F1.1 Desarrollo de materiales, productos y procesos avanzados, de bajo impacto medioambiental
- F1.2 Reducción del impacto medioambiental de la construcción de viviendas
- F1.3 Desarrollo urbano sostenible, inclusivo y resiliente

### **F2 Impulso de nuevos modelos de consumo y tenencia que primen el uso sobre la propiedad**

---

- F2.1 Fomento del mercado de materia primas secundarias
- F2.2 Nuevos modelos de tenencia, uso y mantenimiento de los edificios de vivienda
- F2.3 Metabolismo circular de las ciudades

### **F3 Gestión eficiente de los recursos ya utilizados**

---

- F3.1 Establecimiento de una estrategia integral para la gestión de residuos
- F3.2 Regeneración continua de la vivienda
- F3.3 Uso intensivo del patrimonio construido

**F**

**Instaurar un modelo  
de economía circular  
en la vivienda**

257

Una parte importante del consumo de recursos naturales está directa o indirectamente relacionada con la construcción y uso de los edificios. La mitad de las materias primas extraídas y de la energía utilizada, la tercera parte del agua consumida y en torno al 35% del total de residuos generados son algunos de los impactos medioambientales vinculados con las diferentes fases del ciclo de vida de los edificios.<sup>116</sup> La presión producida depende tanto del proceso de fabricación de los materiales empleados como de su implantación y diseño, el proceso constructivo empleado, el uso y mantenimiento a lo largo de su vida útil y, por último, el tratamiento y la gestión que se realice de los residuos o recursos ya utilizados.

La economía circular persigue mantener la utilidad y el valor de los productos, los materiales y los recursos durante el mayor tiempo posible, y generar la mínima cantidad posible de residuos. Para ello, el sistema productivo de carácter lineal implantado en el sector de la construcción debe dejar paso a un modelo circular, muy especialmente en lo referido a la vivienda. Esta transición no es solo una necesidad, sino también una oportunidad para el sector, ya que es necesario responder a la falta de materias primas, la sostenibilidad y la eficiencia energética a través de la competitividad y la innovación.

### Contexto

Con el objetivo fundamental de facilitar y promover la transición hacia la economía circular, la Comisión Europea diseñó en 2015 su Plan de Acción para la Economía Circular, COM (2015) 614 final,<sup>117</sup> bajo el lema “cerrar el círculo”. En este contexto europeo y global, la elaboración de la Estrategia Española de Economía Circular<sup>118</sup> representa el marco estratégico y de actuación imprescindible para facilitar y promover la transición hacia la economía circular a partir de la colaboración entre la Administración general del Estado, las comunidades autónomas, las entidades locales y los demás agentes implicados, en especial, productores y consumidores de bienes. En el contexto autonómico, el Consell de la Generalitat va a impulsar un Pacto Valenciano para promover la economía circular, en el que participarán empresarios, asociaciones de consumidores, ayuntamientos y partidos políticos.

### Ámbito de aplicación

El problema se manifiesta a distintas escalas: la transformación de la industria, la regeneración sostenida de la vivienda como producto final y el control del crecimiento urbano.

La industria de la construcción es uno de los mayores consumidores mundiales de materias primas y genera abundantes residuos que solo se reciclan en una pequeña parte. Disminuir estas cantidades impactaría positivamente en la sostenibilidad. Por eso es importante que los materiales y productos de construcción tengan una vida circular, sean reciclables, reutilizables y que no generen residuos.

El edificio y la vivienda, entendidos como producto final del sector de la construcción, deben diseñarse, consumirse y reutilizarse de manera que se regeneren indefinidamente, incorporándolas de nuevo al parque edificatorio. Es decir, que se puedan adaptar y rehabilitar para atender nuevas necesidades y modos de habitar

A nivel urbano hay que evitar que la construcción de viviendas siga suponiendo el crecimiento de las ciudades, perdiendo territorio natural en vez de renovar, reutilizar y poner en valor el tejido urbano construido que ya existe.

## Etapas

Transformar el concepto tradicional de producto perecedero a recurso que presta un servicio y que puede ser reutilizado o reciclado implica cambios en cada etapa de la cadena de valor; desde la producción, el consumo, la reparación y la reelaboración, la gestión de los residuos y la reintroducción de las materias primas secundarias en el ciclo en sus tres etapas.

Empezando por la fase de diseño y producción, el diseño inicial determinará del futuro comportamiento de los productos a lo largo de su vida útil; su reciclabilidad, reutilización y deconstrucción deben condicionar las decisiones de proyecto y producción.

En la fase de uso de los recursos es fundamental minimizar los consumos y fomentar un adecuado mantenimiento para alargar su vida útil. Es necesario promover nuevas maneras de consumir basadas en los productos durables y reutilizables, el derecho al uso frente derecho a la posesión y el consumo colaborativo.

Por último, en la fase de gestión de los recursos consumidos, frente a la economía lineal de fabricar/consumir/tirar, en una economía circular los productos deben reciclarse, reutilizarse, transformarse para volver a incorporarlos al mercado, minimizando así el consumo de recursos y el crecimiento descontrolado.

A cada una de estas etapas corresponden sendas líneas de acción principales: diseño y producción, consumo, y gestión de los recursos ya utilizados. En cada una de ellas se establecen a continuación las actuaciones propuestas para cada uno de los ámbitos de actuación: materiales y productos de construcción, edificación y vivienda, y urbanismo y territorio.

116. COM (2014) 0445 final. *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: Oportunidades para un uso más eficiente de los recursos en el sector de la construcción.*

117. COM (2015) 614 final. *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: Cerrar el círculo: un plan de acción de la UE para la economía circular.*

118. Borrador para información pública. *España Circular 2030. Estrategia Española de Economía Circular (2018).*

## **F1 Fomento de estrategias de diseño y producción que reduzcan el impacto medioambiental**

---

Para implementar un modelo hipocarbónico y competitivo en el sector de la construcción se debe considerar el impacto global de los edificios contemplando todas las fases de su vida útil a todas las escalas. Más allá del diseño y las soluciones constructivas empleadas en el edificio hay que tener en cuenta otros factores relacionados con el proceso de producción de los materiales, el entorno inmediato o el modelo urbanístico en el que se integra.

El diseño inicial determinará el futuro comportamiento de los productos a lo largo de su vida útil. Su reciclabilidad, reutilización y deconstrucción deben condicionar las decisiones de proyecto y producción. El proceso productivo de los sistemas constructivos y la ejecución de las obras deben planificarse de manera que supongan el mínimo impacto medioambiental. Asimismo, las ciudades y el territorio constituyen recursos finitos que deben gestionarse de manera eficiente. El parque edificado constituye a este respecto el principal potencial para renovarse e integrarse de nuevo en el mercado circular.

### **F1.1 Desarrollo de materiales, productos y procesos avanzados de bajo impacto medioambiental**

En lo que se refiere al desarrollo de materiales y productos de construcción, es esencial apostar por nuevos diseños, formas de producción y modelos de negocio más sostenibles y competitivos. El uso eficiente de los recursos, la optimización en los consumos energéticos y la introducción de prácticas innovadoras en los procesos industriales pueden contribuir notablemente a minimizar los impactos asociados a esta etapa inicial.

Una forma de reducir los recursos empleados en la fabricación de materiales de construcción consiste en obtener materias primas secundarias a partir de los residuos procedentes de productos ya utilizados, confiriéndoles un nuevo uso. Para avanzar en este sentido es importante invertir en nuevas tecnologías que permitan aumentar la vida útil de los materiales más allá de la fase de demolición del edificio en el que hayan sido utilizados, facilitando su reutilización y reciclaje.

Por otro lado, la industrialización y el desarrollo de sistemas constructivos prefabricados que permitan ser desmontados al finalizar su periodo de uso facilita su posterior reutilización. La posibili-

dad de deconstrucción y, por lo tanto, la reciclabilidad de los sistemas empleados en la ejecución de los edificios dependerá de la elección de las materias primas utilizadas, de su naturaleza y origen, y de la forma en la que éstas son incorporadas en el producto final. Además, todo ello influirá en el potencial de los residuos generados para poder ser integrados de nuevo en el circuito productivo.

La Unión Europea ha establecido la estrategia que se debe aplicar para gestionar los residuos de forma óptima, a partir del principio de las 3 "R" (Reducir, Reutilizar, Reciclar), ampliando estas actuaciones con dos fases más en las que se incluye la valorización energética y el vertido seguro.<sup>119</sup> Por lo tanto, además de considerar los residuos como materia prima, es importante fomentar la valorización energética de los residuos no aprovechables y facilitar la simbiosis industrial de modo que los residuos de un sector puedan transformarse en insumos de otra actividad productiva.

Para propiciar la transición de la industria de la construcción hacia un modelo eco-eficiente es necesario invertir en tecnologías y modelos empresariales innovadores que apuesten por nuevas formas de consumo y producción. Según el informe del Observatorio de los ODS para 2018, "Las empresas españolas están muy lejos de adoptar los principios de la economía circular en sus procesos. Las medidas más generalizadas son el reciclaje y la reutilización, pero todavía están por llegar cambios disruptivos como la prefabricación."<sup>120</sup>

Este cambio podría verse estimulado a través de instrumentos económicos, como pueden ser determinados beneficios fiscales o incentivos que hagan que el tejido empresarial se sienta alentado para implementar estas medidas en sus procesos. Otro aspecto clave es la inversión en programas de investigación, desarrollo e innovación que contribuyan a generar conocimiento sobre nuevos materiales de construcción con prestaciones de bajo impacto ambiental y la definición de mecanismos para acercar la forma de implementarlas en los procesos actuales. De hecho, tal como establece la Estrategia de Especialización Inteligente para la Investigación e Innovación en la Comunitat Valenciana (RIS3-CV), uno de los principales objetivos relacionado con la vivienda y su entorno se centra en el desarrollo de materiales, productos y procesos avanzados, con nuevas aplicaciones de valor añadido, de forma sostenible y eco-eficiente, cuyos beneficios redunden en el usuario.

**Estrategias como la obtención de materias primas secundarias, desarrollo de sistemas constructivos prefabricados o el desarrollo de nuevos materiales pueden colaborar en el fomento del bajo impacto medioambiental en la construcción.**

119. Directiva 2008/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de noviembre de 2008, sobre los residuos.

120. Observatorio ODS. Fundación "La Caixa", ESADE (2018), *La contribución de las empresas españolas a los objetivos de desarrollo sostenible*.

Por otra parte, además de mejorar e incrementar la oferta, es necesario actuar del lado de la demanda, poniendo en valor las propiedades medioambientales de estos productos a través de iniciativas que faciliten su introducción en el mercado. Contribuir a promocionar las empresas cuyo modelo de negocio esté basado en el reciclaje de materiales y sistemas o apoyar la difusión de catálogos de materiales y sistemas constructivos realizados a partir del análisis de su durabilidad, impacto ambiental y reciclabilidad, son instrumentos potenciales para mejorar la sensibilización y la educación medioambiental en el sector de la construcción.

### F1.2 Reducción del impacto medioambiental de la construcción de viviendas

Además de incidir en la fase de producción, revisar los criterios que rigen en el diseño de los edificios de viviendas puede colaborar notablemente en la reducción del impacto medioambiental, minimizando el consumo de recursos y la producción de residuos, o alargando la vida útil de los mismos tanto con criterios de durabilidad como criterios de adaptación y flexibilidad en su uso.

La eficiencia en el consumo de agua, el ahorro de energía, el uso de energías renovables, la utilización de materiales y sistemas constructivos de bajo impacto ambiental, la minimización de los residuos de obra y su valorización, así como el diseño pasivo y bioclimático de las viviendas, pueden propiciar la reducción del impacto en el medioambiente que la construcción o rehabilitación de viviendas pueda tener. En definitiva, diseñar los edificios de viviendas con criterios de sostenibilidad y alta eficiencia energética.

En los próximos años, el diseño de los edificios vendrá determinado por los requisitos de eficiencia energética establecidos en la Directiva Europea 2018/844,<sup>6</sup> que modifica directivas anteriores en las que ya se exigía que, a partir de 2020 todos los edificios residenciales de nueva construcción deben ser nZEB (nearly Zero Energy Building), adelantándose a 2018 para los edificios públicos. Estos edificios deberán cumplir con un nivel muy alto de confort a partir de un bajo consumo de energía procedente de fuentes renovables, de modo que exista un equilibrio entre la cantidad de energía demandada y la que se genera de forma sostenible.

Esta nueva Directiva obliga a los Estados miembro a establecer una estrategia de renovación de edificios residenciales y no residenciales, públicos y privados, a largo plazo (año 2050), incluyendo hitos indicativos para los años 2030, 2040 y 2050. El objetivo es que el parque de edificios en el año 2050 sea altamente eficiente energéticamente y descarbonizado.

Así pues, es necesario promover herramientas y estudios que ayuden a definir la hoja de ruta que oriente las futuras políticas e inversiones en materia de vivienda hacia los objetivos fijados por la Unión Europea. En este sentido, la rehabilitación energética de los edificios supondrá un motor de cambio clave en la consecución de una economía hipocarbónica. Cada estrategia englobará, entre otros contenidos, una visión general del parque inmobiliario y la cuota prevista de edificios renovados en 2020, políticas y acciones destinadas a estimular la renovación de los edificios existentes, así como las medidas e indicadores de progreso mensurables establecidos a partir de los objetivos que se espera alcanzar.

En el campo de la edificación, además de la eficiencia energética, el uso sostenible de los recursos naturales exige la optimización en la utilización de los recursos disponibles, como el agua y los materiales; la correcta gestión de los residuos generados; y el establecimiento de determinados criterios en el diseño, el uso y mantenimiento de los edificios que pueden limitar la demanda de dichos recursos.

Para dar impulso al diseño de viviendas con criterios sostenibles se dispone en el mercado de sellos de certificación ambiental. La certificación medioambiental de los edificios permite poner en valor las mejoras que, con criterios sostenibles, se han incorporado en el diseño de un edificio. Ofrece asimismo información fiable y contrastada a los usuarios de las viviendas, y da respuesta a la demanda de la sociedad en temas medioambientales.

Por otro lado, el impacto medioambiental de los edificios puede atenuarse mediante la introducción de tres criterios: la durabilidad, la deconstrucción y la flexibilidad. Incluir en el diseño de las viviendas criterios de durabilidad, es decir, la conservación o permanencia en el tiempo de sus prestaciones iniciales puede alargar su vida útil y, por consiguiente, reducir considerablemente las necesidades de nueva producción. El concepto de deconstrucción concibe la demolición de for-

**Diseñar los edificios de viviendas con criterios de sostenibilidad y alta eficiencia energética implica introducir en los procesos los criterios de durabilidad, deconstrucción y flexibilidad.**

ma selectiva para preservar el medio ambiente. Para ello, en el diseño deben integrarse sistemas constructivos prefabricados que permitan su desmontaje al finalizar su periodo de uso y posterior reutilización. Incluir el criterio de flexibilidad en el diseño de viviendas permitiría, por último, adaptarlas a las necesidades de los usuarios y que puedan ser transformables cuando estas necesidades varíen. Actualmente la vivienda se caracteriza por ser un espacio excesivamente rígido, sin posibilidad de ser transformado de forma asequible.

Introducir estos procesos y modelos de edificación en un sector tan tradicional y poco tecnológico como es la construcción supone un reto que hay que abordar a través de instrumentos de diversa naturaleza (normativos, financieros, de sensibilización, etc.) que actúen sobre los diferentes agentes implicados. Hay que favorecer igualmente que los consumidores, mediante la información y la educación, sean capaces de valorar la calidad de una vivienda, diferenciar los aspectos más relevantes a tener en cuenta, y elegir con criterios de sostenibilidad, generando así una nueva demanda de viviendas que cumplan con estas características. Por otro lado, los técnicos deben tener a su disposición la información necesaria que facilite la transición hacia un modelo constructivo más competitivo, basado en el concepto de economía circular. Una medida interesante es la creación de un Registro por la Economía Circular que recoja información básica sobre varias categorías, productos, servicios y buenas prácticas, que contribuyan a favorecer la economía circular en el sector.

Todo ello pasa por una implicación activa de las administraciones, difundiendo este necesario cambio de perspectiva y ejerciendo una función ejemplarizante en el parque público de viviendas.

### F1.3 Desarrollo urbano sostenible, inclusivo y resiliente

Actualmente el 50% de la población mundial (80% en Europa) vive en las ciudades y se prevé que para el año 2050 esta cifra aumente hasta el 75%, con la consiguiente presión medioambiental que supone. Las ciudades consumen tres cuartas partes de la energía y de los materiales extraídos y generan una gran cantidad de emisiones y residuos que no vuelven a formar parte del circuito productivo. Si bien es cierto, por una parte, que las áreas urbanizadas con alta densidad edificatoria contribuyen a acentuar los impactos medioambientales, no lo es menos que la concentración



de tantas personas compartiendo un mismo territorio hace que los núcleos urbanos presenten un alto potencial para lograr el cambio de paradigma que la economía circular propone. Las ciudades son el centro de la economía global, de la innovación y de la productividad, por lo que cualquier acción desarrollada a esta escala cuenta con el efecto catalizador propio del entorno urbano.

El objetivo principal pasa por reducir la huella ambiental urbana, definiendo un nuevo modelo de producción y gestión que optimice los flujos de energía y materiales que consumen las ciudades y sus habitantes. El metabolismo urbano debe tender a un modelo circular en el que los ciclos de materia se cierren, evitando los residuos o convirtiéndolos en subproductos que funcionen como nuevos recursos. Para ello el objetivo principal pasa por reducir la huella ambiental urbana, optimizando el consumo de recursos naturales y materias primas y, sobre todo, reduciendo los residuos generados y facilitando su reinserción en el proceso productivo.

Para paliar los efectos negativos es conveniente tener en cuenta las condiciones propias del lugar para introducir criterios bioclimáticos y sostenibles en el diseño de los nuevos espacios públicos, de modo que se aproveche al máximo los recursos naturales. Una estrategia para reducir el efecto de "isla de calor" en entornos urbanos, por ejemplo, consiste en potenciar la calidad y cantidad de infraestructuras verdes en la planificación de las ciudades, utilizar ciertos materiales o implementar medidas de mejora que contribuyan a mitigar este efecto. Estas decisiones, propias de la fase de planificación urbana, forman parte de las competencias de gobiernos autonómicos y locales, y resultan clave para fomentar un modelo de ciudad sostenible. Es, por tanto, responsabilidad de las administraciones públicas ejercer una función ejemplarizante e introducir criterios de diseño sostenible en los proyectos urbanos o incorporar aspectos sociales, éticos y ambientales en la compra y contratación pública para el diseño, construcción y mantenimiento de las infraestructuras urbanas, así como promover modelos de pliegos y licitaciones que contemplen y valoren estos aspectos. En este sentido, fomentar el modelo de compra verde para la contratación de suministros o de servicios permite introducir en las obras públicas aspectos vinculados con la eficiencia energética, el uso de productos reciclables o la adecuada gestión de los residuos, entre otros. Una forma de apoyar y reconocer a las empresas que introducen estos criterios en su modelo de negocio, además de tener prioridad en la contratación de sus servicios, consiste en promocionarlas a través de plataformas o registros públicos que pongan en valor estos aspectos.

**La implantación de una economía circular en la vivienda en general no puede realizarse sin el fomento de un nuevo modelo urbano que introduzca criterios bioclimáticos en el diseño urbano, y en la producción y la gestión de los flujos de energía y materiales.**

Por otro lado, fomentar la innovación, a través de proyectos de investigación centrados en las ciudades permite avanzar en un enfoque de carácter circular para las ciudades del futuro, probar y validar soluciones y modelos de gestión alternativos. Asimismo, tal y como establece la Estrategia de Especialización Inteligente para la Investigación e Innovación en la Comunitat Valenciana (RIS3-CV), “la construcción y demás empresas vinculadas al desarrollo del entorno urbano deben incorporar progresivamente el concepto de smart cities (ciudades inteligentes y sostenibles), que combina aspectos medioambientales y energéticos con movilidad y TIC”.

En definitiva, es importante tener en cuenta estos criterios en los nuevos desarrollos, pero sobre todo es necesario priorizar la regeneración urbana frente a los procesos de creación de nuevas zonas urbanizadas, ya que ello permitirá reducir notablemente los impactos medioambientales asociados.

## F2 Impulso de nuevos modelos de consumo y tenencia que primen el uso sobre la propiedad

---

En la fase de uso de los recursos es fundamental minimizar los consumos y fomentar un adecuado mantenimiento para alargar su vida útil. Es necesario promover nuevas maneras de consumir basadas en los productos durables y reutilizables, el derecho al uso frente derecho a la posesión y el consumo colaborativo.

267

### F2.1 Fomento del mercado de materias primas secundarias

El objetivo principal de este eje de actuación es impulsar el mercado de las materias primas secundarias en el sector de la construcción a través de acciones que fomenten el uso de los recursos procedentes de la reutilización y reciclaje de residuos. Actualmente la circulación y aplicación de este tipo de materiales se encuentran limitados por una serie de factores económicos, normativos y sobre todo por barreras de carácter sociocultural.

Uno de los principales obstáculos que encuentran los productos reciclados para introducirse con más fuerza en el mercado es la percepción que de ellos tiene la sociedad sobre su calidad o prestaciones. Por este motivo, es necesario promover iniciativas que provoquen un cambio en los patrones de consumo, basado en el aumento de confianza en la calidad de estos productos. Un mecanismo para mejorar la percepción pasa por demostrar, a través de datos objetivos y fiables, la solvencia de estas soluciones y poner en valor la componente medioambiental añadida.

En este sentido, la carencia de normativa específica que los regule o de información sobre las características técnicas de estos productos puede suponer una traba para su uso. Así pues, la existencia de bases de datos imparciales que registren materiales, productos y sistemas constructivos reciclados, con etiqueta ecológica o cualquier otra característica que favorezca un comportamiento sostenible, puede contribuir a su implantación. Por otro lado, es necesario incidir en acciones de formación específica sobre temas relacionados con la utilización de materiales de construcción reciclado, así como desarrollar módulos experimentales de reciclaje profesional para capacitar a los trabajadores del sector de la construcción en las nuevas demandas de la economía circular y el empleo verde.

## Para impulsar el mercado de las materias primas secundarias en el sector de la construcción han de establecerse bases de datos imparciales y medidas normativas y financieras.

Por otro lado, aun sigue teniendo fuerza la idea de que los productos reciclados son más caros que los materiales tradicionales. Esto, en parte, es debido a una serie de deficiencias sistémicas del mercado por las cuales el coste del daño ambiental no se internaliza en las tasas de los vertederos ni en el precio del material virgen. Además, existe un desequilibrio de incentivos en la cadena de valor de los residuos, donde el coste de dismantelar, separar y transformar los residuos se produce principalmente en la fase de demolición, mientras los eventuales beneficios derivados de la utilización de materiales reciclados se acumulan en la fase de producción.<sup>121</sup>

Para ayudar a superar estas barreras se deben adoptar políticas específicas que combinen medidas normativas junto a instrumentos financieros, de forma que se generen reacciones significativas en el mercado. El compromiso de las administraciones con la compra y contratación pública verde o ecológica, por medio de la cual las autoridades públicas adquieren productos, servicios y obras con un impacto reducido durante su ciclo de vida, constituye un instrumento clave para lograr esa transformación. Asimismo, es importante fomentar el uso de materiales reciclados o de prácticas que permitan reducir los residuos que se generan en las obras de construcción, a través de beneficios fiscales o subvenciones que estimulen su implantación.

### F2.2 Nuevos modelos de tenencia, uso y mantenimiento de los edificios de vivienda

En la fase de uso de las viviendas se deben establecer medidas que reduzcan el consumo de recursos, tanto los derivados directamente del consumo de los usuarios (agua y energía, fundamentalmente), como aquellos derivados de la infrautilización de las viviendas o de su falta de mantenimiento. En lo que respecta a la última, se puede corregir esta situación fomentando modelos de tenencia que primen el uso sobre la propiedad, como es el mercado de alquiler de viviendas. Se trata de intercambios económicos que superan la linealidad de la economía de la compra y favorecen la reutilización. En efecto, no puede justificarse el gran número de viviendas deshabitadas en la Comunitat Valenciana, ante el deterioro ambiental y desaprovechamiento de recursos que esto supone. Movilizarlas hacia el alquiler social podría potenciar la inclusión y cohesión socio-residencial, la sostenibilidad ambiental y económica del parque de viviendas existentes, así como la eficiencia y eficacia de los recursos empleados.

121. COM/2014/0445 final. *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones oportunidades para un uso más eficiente de los recursos en el sector de la construcción.*

Por último, otra medida encaminada al fomento de modelos alternativos es la potenciación de la movilidad entre viviendas como alternativa a la flexibilidad en el diseño de la vivienda: facilitar las transacciones para que las personas, bien sean usuarias o propietarias, puedan cambiar fácilmente de vivienda según sus necesidades.

Por otra parte, reducir el consumo de recursos pasa por minimizar los consumos durante el uso de la vivienda. Es evidente que el diseño del edificio va a determinar los consumos de energía y agua de las viviendas, no obstante, los usuarios pueden adoptar medidas y acciones complementarias para conseguir un uso responsable de los recursos y así contribuir a minimizar el impacto ambiental. Es necesario por tanto dar información y concienciar a los consumidores sobre las actuaciones adecuadas para reducir los consumos en una vivienda, a través de campañas divulgativas, plataformas web informativas, guías de uso, etc. Además, las medidas adoptadas repercutirán en un ahorro económico en las facturas de electricidad, gas y agua de los consumidores.

Concienciar a los usuarios para que, a la hora de reformar o rehabilitar su vivienda, tengan en cuenta estos aspectos y mejoren la eficiencia de sus viviendas, es clave para que el parque de viviendas evolucione hacia una economía sostenible y de bajo impacto ambiental. Esta medida, complementada con el fomento de la inspección y mantenimiento de los edificios puede permitir alargar su vida útil ya que mejora el estado de conservación de los edificios e impulsa su rehabilitación, en caso necesario. En el eje estratégico *D. Impulsar un modelo social de la rehabilitación* se definen con más detalle los instrumentos y acciones necesarias para fomentar la inspección y el mantenimiento de las viviendas.

### F2.3 Metabolismo circular de las ciudades

El grado de sostenibilidad de las ciudades depende de la eficiencia en la utilización de sus recursos para satisfacer las demandas de la sociedad, manteniendo en todo momento un nivel de calidad de vida aceptable de todos sus habitantes. Este planteamiento, implica la necesidad de cerrar los ciclos de vida de los productos, los servicios y los recursos naturales para encontrar el equilibrio. Los ecosistemas urbanos son sistemas abiertos que dependen de las zonas circundantes.

**La tenencia en alquiler, los usos colaborativos y la reducción del consumo asociado a la vivienda son las claves propiciadas desde la economía circular.**

## Promover el metabolismo circular en el uso y gestión de las ciudades implica principalmente fomentar el consumo eficiente de los recursos y la gestión cíclica de los residuos.

tes para el abastecimiento de recursos y para el vertido de los residuos generados, con el consiguiente impacto que ello produce en la naturaleza. El primer paso para minimizar el impacto de las ciudades pasa, pues, por adoptar una estrategia integrada basada en la optimización y reducción del consumo de recursos naturales, principalmente las materias primas no renovables, el agua y la energía, minimizando la producción de residuos y la generación de emisiones atmosféricas y de otros contaminantes.

Las ciudades son sistemas altamente dependientes de la energía para su funcionamiento. La producción de la energía que necesitan dependerá de la disponibilidad de recursos naturales, en ocasiones no renovables, e influirá en la generación de residuos y emisiones que no vuelven a integrarse en ningún ciclo productivo. Por tanto, uno de los principales objetivos a conseguir consiste en minimizar y racionalizar el consumo energético de las ciudades, fomentando el uso de energías renovables y el ahorro energético, tanto en su producción como en su distribución y consumo.

Las pautas de movilidad urbana es una de las amenazas más importantes con las que se enfrentan los modelos de urbanismo sostenible. El desplazamiento por medio de vehículos motorizados, pese a representar una parte reducida del cómputo global, conlleva una serie de problemas y costes ambientales, sociales y económicos. Alguno de los efectos más evidentes de esto son la contaminación atmosférica y acústica o con el consumo energético a partir de combustibles fósiles. Pero también existen costes sociales y económicos derivados de la planificación y gestión de las redes de transporte en las ciudades, como es la ocupación del terreno urbano por parte de infraestructuras para el tráfico privado o los problemas derivados de la congestión vehicular. Es, por tanto, necesario reducir la necesidad de desplazamientos y procurar que estos se realicen a través de medios de transporte más eficientes, menos contaminantes y de carácter colectivo para optimizar su utilización. Potenciar los medios de transporte no motorizados facilitando recorridos ciclopeatonales accesibles, fomentar el uso del transporte público para reducir la densidad de tráfico o promover la creación de corredores verdes urbanos son algunas de las medidas indispensables para impulsar la movilidad sostenible.<sup>122</sup> Con el fin de lograr un cambio efectivo en los patrones de movilidad cabe implementar soluciones accesibles, asequibles e inteligentes que faciliten el uso de las infraestructuras urbanas y optimizar los protocolos de mantenimiento de las instalaciones a partir de la recolección y análisis de datos de las actividades y desplazamientos en las ciudades en tiempo real.

<sup>122</sup>. Desde la Generalitat Valenciana se ha presentado recientemente el programa estratégico UNEIX (julio 2018), dirigido a la mejora de la movilidad, infraestructuras y el transporte de la Comunitat Valenciana, que prevé importantes inversiones económicas para avanzar hacia un modelo sostenible en sus vertientes económica, social y medioambiental. Este documento define el escenario de futuro y plantea las principales líneas estratégicas de actuación a seguir en esta materia.

El agua es otro de los recursos naturales que debe ser consumido de forma eficiente en las ciudades. La gestión sostenible de este recurso pasa por definir estrategias que permitan conservar la mayor cantidad de agua dentro de su ciclo integral, a través de medidas innovadoras para su uso, vertido y posterior tratamiento y reutilización. Para todo ello, la innovación en esta materia, como pueda ser el uso de sistemas urbanos de drenaje sostenible (SUDS), el aprovechamiento de aguas grises, las superficies permeables, etc. es cada vez más urgente.

Por último, desde el punto de vista social y cultural, existen dos aspectos a tener en cuenta en el modelo global de ciudad para garantizar su desarrollo sostenible. Por un lado, se deben favorecer políticas que fomenten la flexibilidad de uso de los espacios públicos de las ciudades para tender hacia un modelo adaptable que permita un uso permanente, evitando su abandono y obsolescencia. Por otro, hay que promover el desarrollo y la implementación de estrategias sostenibles para atenuar los impactos del turismo sobre el territorio, relacionados con la ocupación del espacio público y los efectos en el tráfico derivados del incremento en los desplazamientos.

De manera transversal, la investigación e innovación en las tres áreas de intervención propuestas para la promoción del metabolismo circular de las ciudades, a saber la movilidad, el agua y cambios socioculturales, pueden contribuir a mejorar el conocimiento de determinadas estrategias de planificación, de modo que orienten a los responsables políticos a adoptar decisiones más integradas y sostenibles. En este sentido, resulta fundamental la participación en invertir en proyectos de I+D+i y en pilotos reales para el desarrollo de herramientas de diagnóstico y estrategias de intervención que faciliten a la administración local y autonómica localizar zonas prioritarias sobre las cuales priorizar sus inversiones, a partir de la recopilación de datos reales y objetivos.

### F3 Gestión eficiente de los recursos ya utilizados

---

Por último, en la fase de gestión de los recursos consumidos, frente a la economía lineal de fabricar/consumir/tirar en una economía circular los productos deben reciclarse, reutilizarse, transformarse para volver a incorporarlos al circuito de uso, minimizando así el consumo de recursos y el crecimiento descontrolado.

La industria de la construcción es uno de los mayores consumidores mundiales de materias primas y genera muchísimos residuos que solo se reciclan en una pequeña parte. Disminuir estas cantidades impactaría muy positivamente en la sostenibilidad. Por eso es importante que los materiales y productos de construcción tengan una vida circular, sean reciclables, reutilizables y que no generen residuos. El edificio y la vivienda, entendidos como producto final del sector de la construcción, deben diseñarse, usarse y reutilizarse de manera que se regeneren indefinidamente, incorporándolo de nuevo al parque edificatorio. Es pues necesario que se puedan adaptar y rehabilitar para atender nuevas necesidades y modos de habitar.

#### F3.1 Establecimiento de una estrategia integral para la gestión de los residuos

Los residuos de construcción y demolición representan aproximadamente un tercio de todos los residuos generados en la Unión Europea. Consciente de su trascendencia y de que no siempre se identifican y recuperan los materiales aprovechables, la Directiva 2008/98/CE sobre residuos fija como objetivo para 2020 reciclar el 70% de los residuos de construcción y demolición, de manera que se potencie su reciclaje y reutilización y, con ello, la transición hacia una economía circular.

Para alcanzar estos objetivos es necesario contar con una estrategia integral de gestión que combine la prevención, el reciclado y la recuperación de energía, debiendo de estar enfocada hacia los siguientes frentes o líneas de actuación: mejorar el conjunto de los procesos que intervienen en el conjunto de la gestión, garantizar una correcta recogida, transporte y su posterior clasificación selectiva de los residuos, y garantizar la trazabilidad, el rastreo y la transparencia de los residuos.

Comenzando por el lugar en que se generan, es necesario disponer de procedimientos de identificación, separación y clasificación en obra que garanticen el máximo aprovechamientos de los



residuos como materias primas secundarias y minimicen el impacto medioambiental de residuos peligrosos y contaminantes. El principal factor que condiciona el aprovechamiento es la separación selectiva de residuos en obra. Separar y clasificar los materiales, in situ, proporciona una mayor cantidad de materias primas secundarias de mayor pureza y calidad, reduce los costes de transporte y evita intermediarios. Esto adquiere especial relevancia en las demoliciones dado que son las actuaciones que, con diferencia, mayores cantidades de residuos generan. Cabría por tanto definir un procedimiento específico para gestionar eficientemente los residuos procedentes de los derribos.

En segundo lugar, es necesario garantizar una correcta recogida, transporte y su posterior clasificación selectiva de los residuos en las plantas de tratamiento que posibilite su reutilización y reciclaje, con su procesamiento como material de relleno o su aprovechamiento como combustible para la generación de energía. Como ya se ha dicho anteriormente, en paralelo, es necesario fomentar la confianza en los productos del reciclado mediante normas de producto, sistemas que garanticen su calidad, y con el uso de sellos y/o distintivos de calidad o adecuación técnica. Para el adecuado tratamiento de los residuos se ha de disponer de una adecuada distribución geográfica de centros de transformación, tratamiento y reciclaje de residuos de construcción y demolición. Para ello se debe planificar la implantación de una red de instalaciones acorde a las necesidades reales de cada zona, y contar con una bolsa de reserva de espacios destinados a este tipo de instalaciones y con mecanismos ágiles de concesión de permisos para su implantación. Una red local eficiente propicia que el reciclaje sea una alternativa atractiva y rentable frente a la deposición en vertederos. En paralelo se debe fomentar el uso de plantas de reciclaje temporales e in situ y trituradoras que posibilite el tratamiento de los residuos a pie de obra a pie de obra.

Por último, en todas las fases del proceso, y muy especialmente cuando se trata de residuos peligrosos, es imprescindible garantizar la trazabilidad, el rastreo y la transparencia de los residuos, evitando impactos no deseados en el medioambiente debidos a un insuficiente y/o ineficaz control y vigilancia de los residuos. Cabe por tanto definir responsabilidades y establecer procesos de documentación y trazabilidad en todas las etapas, preferiblemente mediante registros electrónicos, que eviten dispersión de los residuos y su vertido incontrolado. Las distintas administraciones y organismos han de disponer, de manera coordinada, las herramientas informáticas

necesarias para realizar un ordenado control y seguimiento documental del proceso de gestión de los residuos.

En este contexto, la Generalitat ha de ser ejemplar con sus actuaciones, realizar una gestión responsable y contribuir en avanzar en la consecución de los objetivos. Las licitaciones públicas para la redacción de proyectos y ejecución de obras deben asumir y sistematizar criterios que exijan y promuevan el uso de materias primas secundarias procedentes de la construcción, la reforma y la demolición de edificios e infraestructuras. Se requiere un marco normativo que regule, mediante una ordenanza municipal normalizada para el conjunto de los municipios de la Comunitat, los aspectos relativos a la gestión de los residuos en cuanto a la documentación, fianzas y controles de seguimiento exigidos en la expedición de licencias de obra, rehabilitación y reforma.

Desde la administración se debe favorecer la prevención y la anticipación. Ha de propiciar, pues, condiciones de inversión favorables que mejoren el uso eficiente de los recursos naturales. Los beneficios fiscales y subvenciones pueden servir para impulsar nuevas líneas de investigación para el desarrollo de nuevos materiales reciclados, productos de construcción más eficientes, y mejoras en el diseño y la planificación de los proyectos que contribuyan a disminuir el consumo de recursos naturales, y a crear nuevas tecnologías y actividades empresariales alineadas con la economía circular. Adicionalmente, la política destinada a restringir al máximo el vertido de residuos en vertederos debe ir acompañada de una estrategia fiscal que favorezca el depósito de residuos en plantas de tratamiento y reciclaje frente a la entrega en vertederos y que fomenten e incentiven la transformación de residuos en materias primas secundarias. Estos ingresos pueden servir de motor para la promoción, desarrollo y comercialización de productos y materiales de construcción reciclados.

### F3.2 Regeneración continua de la vivienda

Las viviendas en la economía circular deben posibilitar transformaciones espaciales y nuevas estrategias habitacionales sin generar residuos. Por eso, en primer lugar, cabe insistir en el fomento de la rehabilitación de edificios de viviendas y la mejora de su estado de conservación, con el fin

de que se mantengan en el mercado y no caigan en desuso. En concreto se trataría de mejorar las condiciones de habitabilidad y accesibilidad de las viviendas existentes, evitando la infravivienda y facilitando su incorporación al mercado de alquiler.

Por ello es perentorio el fomento de la cultura de la rehabilitación de la vivienda a nivel de la ciudadanía. Es necesario transmitir por qué es importante rehabilitar y mantener las viviendas, mostrando las ventajas y beneficios que se pueden obtener: mejorar la calidad aumentando el confort, evitar el derroche energético, disponer de una vivienda más accesible para las personas mayores y, además, alargar la vida de la vivienda. Ello ha de realizarse en cooperación con los agentes implicados para fomentar y facilitar el proceso de rehabilitación, apostando por un modelo colaborativo más descentralizado que apueste por la complementariedad entre el sector público, el sector privado y las organizaciones, grupos e individuos que conforman la sociedad civil.

En el eje estratégico *D. Impulsar un modelo social de la rehabilitación* se definen las líneas de acción y actuaciones necesarias para fomentar la rehabilitación y mejorar las condiciones de la vivienda existente.

### F3.3 Uso intensivo del patrimonio construido

A nivel urbano, en consonancia con el sentido ampliado de vivienda que este *Libro Blanco* defiende, ha de fomentarse instrumentos eficaces para la definición y ejecución de estrategias de regeneración urbana que faciliten intervenciones de renovación y regeneración de barrios respetando las preexistencias más allá de criterios patrimonialistas y priorizando la permanencia de sus habitantes. Así, siguiendo la pauta marcada por la ONU en 2016 y la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible para conseguir que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles, las áreas urbanas degradadas con alto nivel de vulnerabilidad en la Comunitat Valenciana han de ser intervenidas por medio de estrategias de regeneración urbana integrada y promover espacios públicos de calidad. Por ello es imprescindible definir un Plan Estratégico de Regeneración Urbana y redactar la Agenda Urbana Valenciana para planificar y diseñar futuras intervenciones en los municipios valencianos. Este Plan contendrá las acciones previstas para la

ejecución de una estrategia de regeneración global con el fin de remodelar a medio y largo plazo las áreas más vulnerables de la Comunitat Valenciana.

Para su definición se debe contar con un diagnóstico previo, basado en una serie de indicadores urbanos, que evalúe diferentes aspectos morfológicos, sociales y económicos para identificar el escenario real sobre el cual intervenir. El Visor de Espacios Urbanos Sensibles (VEUS) constituye, en este sentido, una herramienta básica para establecer prioridades y optimizar la toma de decisiones en materia de regeneración urbana, ya que los datos estadísticos que maneja están validados por las administraciones locales que disponen de información directa del tejido urbano y edificado. Este visor cartográfico se ve complementado con la información práctica obtenida de los resultados de diferentes proyectos de I+D+i centrados en la caracterización y diagnóstico del parque edificatorio<sup>123</sup> o la recopilación de intervenciones y experiencias urbanas que ya se han puesto en marcha en la Comunitat Valenciana.

Las autoridades deben desarrollar políticas y establecer prioridades a la hora de definir el destino de los fondos regionales y europeos disponibles para esta materia. Por otro lado, es fundamental que los municipios dispongan de unas directrices de referencia para el desarrollo de sus estrategias locales y cuenten con ayuda para impulsar futuras Áreas de Rehabilitación y Regeneración Urbana y Rural (ARRUR), así como orientación para acceder a la financiación FEDER en sus intervenciones urbanas.

123. Véase, por ejemplo, los proyectos competitivos de ámbito europeo coordinados desde el Instituto Valenciano de la Edificación, como ACCENT, ENERFUND, REPUBLIC-MED o URBANLABS. Más información: en <http://www.five.es/proyectos-internacionales/>.