



## **2. INTRODUCCIÓN**

## 2. INTRODUCCIÓN

El equipo de investigación de {Re}Programa, como conocedor de primera mano de la fragilidad socioeconómica de las personas mayores propietarias de viviendas en cascos históricos y barrios consolidados, y de los esfuerzos de los técnicos de las Consejerías del Gobierno Autónomo Andaluz, por sacar adelante la política de subvenciones en materia de rehabilitación y vivienda, ha realizado, junto con empresas especializadas en el campo del planeamiento territorial y urbano, este proyecto de investigación, de amplia oportunidad en el momento de su ejecución (2013-2015), que se titula: (Re) habitación+(Re) generación+(Re) programación. El reciclaje y la gestión sostenible del parque edificado andaluz. Gestión de entornos habitables desde criterios de envejecimiento activo, género y habitabilidad urbana.

Es una investigación aplicada en el ámbito de la arquitectura y el urbanismo sostenibles, centrada en las intervenciones en barrios que tengan como objetivo la mejora de la calidad de vida de las personas mayores, y la promoción del envejecimiento activo.

### HIPOTESIS:

Inmersos en un periodo demasiado extenso de crisis económica, en el que además se avista la llegada de políticas que obliguen a los ciudadanos a mejorar la eficiencia energética de sus viviendas para mejorar los niveles de confort y garantizar un consumo energético responsable que permita reducir tanto la demanda energética como los niveles de contaminación en nuestras ciudades, surge este proyecto de Investigación en el que se da respuesta a las siguientes tres preguntas:

1. ¿Cómo vamos a poner en marcha estrategias de rehabilitación integral en zonas urbanas degradadas, con un nivel de renta precario y ante un escenario donde la disminución de la inversión pública en subvenciones, se une a la inexistencia del crédito privado? **Reprogramación de la gestión.**
2. ¿Qué nuevas formas habitacionales serán necesarias incluir en los procesos de reciclaje urbano, para adecuarse a un escenario de envejecimiento de la población, y que permitan conciliar la vida familiar, el cuidado de los mayores y la vida laboral? **Reprogramación Arquitectónica.**
3. Desde la Arquitectura y el Urbanismo, la Administración pública y los Promotores privados, ¿Cómo debemos proceder para la revitalización de la ciudad consolidada, solucionando situaciones de abandono de viviendas y de marginalidad del espacio público, reprogramando barrios y contenedores edificatorios y fomentando el acceso a la vivienda de los sectores más vulnerables? **Reprogramación de las intervenciones. Protocolos de intervención.**

Estas cuestiones fundamentales se abordan en el proyecto de investigación desde la necesidad de diseñar nuevas estrategias de financiación donde se incorpore la iniciativa privada, ofreciendo nuevas propuestas habitacionales adecuadas a un marco de alta vulnerabilidad y propuestas urbanas que integren usos, mejoren el equipamiento y conformen una ciudad híbrida más amable y equitativa.

### JUSTIFICACION:

Las ciudades andaluzas del siglo XXI se enfrentan a cambios importantes en su estructura social y económica, hecho que justifica la necesidad de investigar sobre políticas que aseguren el derecho a la vivienda, y que favorezcan la cohesión e integración social y la convivencia en armonía.

Ban Ki-Moon, el 1 de octubre de 2012, día Internacional de las Personas de Edad, afirmaba:

*«De la necesidad surge la oportunidad. Unas ciudades mejor planificadas y que funcionen mejor pueden ayudar a guiarnos hacia el futuro que queremos: ciudades donde todos tengan una vivienda adecuada y buenos servicios de agua, saneamiento, salud y otros servicios básicos;*

*ciudades con buenas perspectivas educativas y laborales; ciudades con edificios y sistemas de transporte público con un uso eficiente de la energía; ciudades donde todos se sientan integrados.»* <http://www.un.org/es/events/habitatday/index.shtml>

La vulnerabilidad de la persona mayor en su triple vertiente física, económica y social lo lleva a situación de riesgo de exclusión social:

#### **Mucha gente + poco dinero = vulnerabilidad económica**

Los estudios demográficos auguran un notable aumento de la población mayor de 65 años en el futuro, previendo se duplique en 2040, y una disminución de la población en edad activa contribuyente a la financiación de la Seguridad Social (salud y protección social), cuestiones que nos dirigen a la necesidad de diseñar mecanismos y estrategias que persigan cierta autonomía del ciudadano en materia de financiación de las estructuras básicas que garantizan su calidad de vida.

#### **Envejecimiento de la población + deterioro de barrios = vulnerabilidad social**

El envejecimiento de la población influye negativamente en la conservación de los cascos históricos y barrios periféricos, las dificultades de financiación de obras de reparación, unidas a las físicas para acometer las simples labores de mantenimiento, favorecen el deterioro progresivo de los inmuebles y sus entornos. Además, en la medida en que el mayor comienza a tener dificultades de movilidad y autonomía, abandona su vivienda y se traslada a entornos protegidos (casa de un familiar o una residencia), generándose en la ciudad bolsas de inmuebles vacíos, en deterioro progresivo, que acaban por ser ocupados.

#### **Apoyo a jubilados como estrategia por su singularidad**

Los mayores de 65 años constituyen un grupo social singular, porque forman parte de la red de apoyos con la que cuentan las personas en edad activa, porque generan riqueza y empleo ya que son consumidores de actividades de ocio, pero también por su vulnerabilidad: son individuos jubilados, mayoritariamente mujeres, que hacen uso de la ciudad y sus infraestructuras durante el día en su doble vertiente de usuarios de actividades culturales, deportivas, educativas y de ocio, y de cuidadores de niños y personas con movilidad reducida. Las políticas sociales Europeas se enfocan hacia dos líneas prioritarias que promueven:

El **envejecimiento activo**, fomentando la participación del mayor en actividades profesionales, culturales, educativas, y físicas, que aseguran una mayor calidad de vida y aminoran los efectos negativos de los síntomas o alteraciones propias del proceso de envejecimiento. Las personas mayores que se mantienen activas, física y mentalmente, previenen la posible aparición de enfermedades asociadas a la edad.

El **envejecimiento en casa** en condiciones de dignidad, valorando la autonomía de las personas y prestando apoyos y recursos asistenciales estatales en caso de necesidad mediante programas de asistencia a domicilio a mayores y sus cuidadores.

{Re}Programa ofrece, desde el punto de vista social, la oportunidad de implementar y desarrollar estrategias de análisis e intervención para promover la calidad de vida de las personas mayores. Sus recursos económicos disminuyen pero no las posibilidades de seguir contribuyendo a la sociedad a través de las relaciones intergeneracionales, actividades de voluntariado, etc., que contribuyen al envejecimiento activo.

Las políticas sociales precisan la articulación de nuevas pautas habitacionales en los inmuebles, que si bien pueden incorporarse de una forma natural en los nuevos crecimientos, en las áreas urbanas consolidadas necesitan del establecimiento de nuevos sistemas de gestión e intervención que permitan su viabilidad con cierta autonomía de las administraciones públicas.

## Vulnerabilidad Urbana

En Andalucía se está produciendo un paulatino incremento de las situaciones vulnerabilidad de determinados entornos urbanos. Pero, ¿Qué entendemos por territorios vulnerables?

Al mismo tiempo que, en la actualidad, se habla de nuevas formas de “pobreza” o de “exclusión social” motivadas por la crisis sistémica que nos afecta desde hace algunos años, la cuestión de la vulnerabilidad urbana presenta nuevos rostros más allá de las primeras periferias de nuestras ciudades.

Por ello, además de la necesidad de “reprogramar” la intervención en aquellos barrios de la ciudad consolidada que presenten síntomas de “vulnerabilidad social en términos demográficos” (población en proceso de envejecimiento irrefrenable), se pretende enfatizar la existencia de nuevos episodios urbanos caracterizados por un concepto distinto de vulnerabilidad que podríamos adjetivar como “financiera” y sobre los que, aún no se ha producido una adecuada reflexión. Y siendo, en gran medida, el origen o causa de la crisis económica que afecta al país podría constituirse, con las estrategias adecuadas, en una solución a la situación carencial en materia de acceso a la vivienda.

Así pues, las razones que justifican la oportunidad del proyecto de investigación que proponemos y que evidencian su repercusión socioeconómica son:

**Primero.** Existen en nuestras ciudades áreas urbanas (cascos históricos y áreas periféricas) con un alto grado de vulnerabilidad que precisan actuaciones de reciclaje con cierta urgencia, con el objeto de:

- Reparar lesiones en elementos estructurales y envolventes, provocadas por la edad de la edificación y la falta de mantenimiento.
- Garantizar la eficiencia energética de la edificación, sustituyendo carpinterías, mejorando el aislamiento de la envolvente, sustituyendo los aparatos de climatización y producción de agua caliente sanitaria, por otros de mayor eficiencia, así como instalando sistemas limpios de generación de energía (renovables).
- Adaptar sus espacios a los requisitos básicos de accesibilidad y salubridad e implementar tipologías arquitectónicas híbridas y flexibles, capaces de dar respuestas a los diversos modos de vida que los ciudadanos requieren en base a sus costumbres, situación socioeconómica y edad.
- Reprogramar los barrios, introduciendo/complementando nuevos usos y equipamientos colectivos de carácter docente, deportivo y servicios de interés público y social, procurando la localización de dotaciones de proximidad y actividades de centralidad, implantando estrategias de movilidad sostenible.
- Reinventar el espacio público de la ciudad y promover su recuperación para la ciudadanía, en base a los objetivos básicos de habitabilidad, accesibilidad y seguridad desde criterios de Igualdad de Oportunidad, de Accesibilidad Universal y del Diseño para Todos, garantizando la mejora de las condiciones paisajísticas, reduciendo el número de plazas de aparcamiento en superficie, ampliando zonas verdes y espacios para el peatón.

**Segundo.** Un alto porcentaje de los ciudadanos de estos barrios son personas de más de 65 años, pensionistas, y en su mayoría mujeres. Según datos del INE (Instituto nacional de estadística), la población española alcanzó en 2014 la cifra de 46.771.341 habitantes, de los que 8.4 millones son personas de 65 y más años, un 18%, siendo la proporción de octogenarios el 5,7%. Se estima que a partir de 2020 y en 40 años, la población mayor de 64 años se duplicará. El 57,3% son mujeres, con una esperanza de vida de 85,6 años, y el resto hombres con esperanza de vida de 80 años.

El papel de las mujeres mayores es fundamental en la sociedad, pues en la mayoría forman parte de una red de apoyo que permite que otras mujeres más jóvenes accedan al mercado laboral y que niños y personas discapacitadas de cualquier edad estén atendidos.

**Tercero.** La situación económica en el mundo, las altas tasas de desempleo, y las bajas pensiones que cobran las personas mayores, dificultan la financiación de obras de mejoras y adecuación de edificios y entornos urbanos. Según datos del INE, 1 de cada 3 hogares en los que la persona responsable tiene más de 65 años, tiene ingresos inferiores a 9000 euros anuales. Si esta persona es mujer, la cifra se eleva a casi 1 de cada 2 hogares. El 20,4 % de la población española de 65 y más años está por debajo del umbral de pobreza.

Además, las personas mayores tienen un limitado acceso a créditos bancarios, lo cual impide sufragar los costes de mantenimiento y adecuación de sus viviendas.

**Cuarto.** Las políticas sociales apuestan por envejecer en casa. La situación más adecuada y demandada por las personas mayores es la de permanecer en sus casas hasta que la salud lo impida. El mayor no quiere abandonar su barrio, un entorno conocido que le proporciona seguridad, gracias al apoyo que le ofrecen las relaciones con sus vecinos, comerciantes y agentes sociales municipales, y por la familiaridad con las redes de transporte público que facilitan su movilidad y accesibilidad a actividades y servicios.

Se estima que algo más de 2 de cada 10 personas mayores viven solas, proporción que asciende a 3 de cada 10 (28,9%), si tomamos como referencia la población de mujeres mayores.

**Quinto.** Las personas mayores, sin ser personas enfermas ni discapacitadas, en muchos casos sufren de episodios de olvido, miedo, inseguridad y tristeza, desencadenándose una serie de malos hábitos que los conducen al aislamiento y al deterioro físico y psíquico progresivo.

La calidad de vida, medida en base a indicadores como la salud, el nivel de dependencia, la participación en actividades, la satisfacción familiar, etc. favorece el envejecimiento activo, y prolonga muchos años más la participación del mayor en la sociedad, favoreciendo las relaciones y la creación de redes de apoyo intergeneracionales.

**Sexto.** La convivencia intergeneracional influye positivamente en la calidad de vida de los mayores y de los jóvenes, y el intercambio de apoyos en actividades domésticas facilita la conciliación de la vida laboral y familiar de las personas en edad activa. La introducción de fórmulas de convivencia con personas más jóvenes revitaliza los barrios, a la vez que aseguran que los mayores conserven la propiedad sobre sus viviendas en condiciones habitables y seguras.

## GRADO DE INNOVACIÓN

Si bien algunos de los aspectos carenciales en materia demográfica, social o económica, y los problemas de obsolescencia urbana que justifican este proyecto tienen un cierto recorrido, las investigaciones realizadas hasta la fecha generalmente se han producido desde supuestos excesivamente sectoriales o parciales a cada línea de conocimiento. Y en todo caso, cuando se ha buscado cierta integración de algunos aspectos, lo ha sido partiendo de sistemas de gestión donde las administraciones públicas no sólo eran las impulsoras, sino que sustentaban fundamentalmente los costes de dichas estrategias.

Actualmente existen iniciativas relacionadas con las políticas sociales de envejecimiento activo y con la rehabilitación energética de edificios, pero aún no se han producido líneas de investigación o propuestas INTEGRADORAS que garanticen la financiación y gestión desde el ámbito privado, sin necesidad de recurrir a fórmulas de financiación pública.

El proyecto que presentamos es innovador fundamentalmente por tres aspectos:

Por cuanto trata de diseñar estrategias que, si bien pueden seguir siendo impulsadas por las administraciones públicas, incorporen a la iniciativa privada minimizando el uso de los recursos públicos en la financiación de las estrategias de reciclaje y revitalización de los ámbitos urbanos dotados de algunas de las vulnerabilidades citadas.

Porque el equipo conformado para la elaboración del proyecto tiene un marcado carácter transdisciplinar, formalizado por tres grandes bloques que podríamos definir como el sociológico, el constructivo y el urbanístico, y que se estructuran de forma transversal persiguiendo un análisis integrado y eficaz que trascienda a la arquitectura, la sociología y el urbanismo, incorporando a su vez factores sectoriales como la movilidad o la energía.

Esto nos permite por un lado, la innovación tipológica, aplicada tanto a la rehabilitación y refuncionalización de edificaciones residenciales y ámbitos urbanos existentes como al proyecto de nuevas tipologías concebidas desde la hibridación social y la diversidad de usos. Y por otro lado, la búsqueda de articular estrategias conjuntas que permitan cumplimentar objetivos concretos para garantizar la eficiencia energética y la reducción de residuos y emisiones, satisfacer las necesidades de los usuarios y sus preferencias, así como garantizar la financiación de las obras y el mantenimiento futuro.

Y por último, porque el perfil de los componentes del equipo y sus experiencias profesionales tanto en los ámbitos universitario y profesional, andaluz, nacional e internacional permiten abordar el proyecto desde un enfoque muy amplio que posibilite la obtención de conclusiones y estrategias extrapolables no sólo dentro del ámbito andaluz, sino también exportables a un territorio geográfico mucho más extenso.

El proyecto se enmarca dentro de las líneas prioritarias establecidas en:

A) La LEY 1/2010, de 8 de marzo, Reguladora del Derecho a la Vivienda en Andalucía, cuyo objetivo es hacer efectivo el derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada, debiendo incorporar parámetros de sostenibilidad y eficiencia, relativos a la adaptación a las condiciones climáticas, minimización de impactos ambientales, reducción del ruido, gestión adecuada de los residuos generados, ahorro y uso eficiente del agua y la energía y utilización de energías renovables, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general, e impidiendo la especulación.

En su título III, artículo 17 propone la conservación, mantenimiento y rehabilitación como instrumento para promover el derecho a la vivienda, atribuyendo al propietario la obligación de velar por el mantenimiento a su costa de las viviendas en condiciones de calidad, dignas y adecuadas, y en su artículo 18, establece la capacidad de la administración pública andaluza de delimitar áreas de rehabilitación integral en barrios y centros históricos, y de aprobar normas, planes y programas de conservación y rehabilitación de viviendas así como de adoptar órdenes de ejecución dirigidas al cumplimiento de los deberes de conservación y rehabilitación en el área, y de crear un órgano administrativo o ente gestor que impulse el proceso de rehabilitación.

B) La ley 8/2013 de 26 de junio de Rehabilitación, Regeneración y Renovación urbanas, con los objetivos de:

“En primer lugar, potenciar la rehabilitación edificatoria y la regeneración y renovación urbanas, eliminando trabas actualmente existentes y creando mecanismos específicos que la hagan viable y posible.

En segundo lugar, ofrecer un marco normativo idóneo para permitir la reconversión y reactivación del sector de la construcción, encontrando nuevos ámbitos de actuación, en concreto, en la rehabilitación edificatoria y en la regeneración y renovación urbanas.

En tercer lugar, fomentar la calidad, la sostenibilidad y la competitividad, tanto en la edificación, como en el suelo, acercando nuestro marco normativo al marco europeo, sobre todo en relación con los objetivos de eficiencia, ahorro energético y lucha contra la pobreza energética.”

Y reconociendo que: “...no sólo es susceptible de atender los objetivos de eficiencia energética y de recuperación económica ya expresados, sino también de contribuir activamente a la sostenibilidad ambiental, a la cohesión social y a la mejora de la calidad de vida de todos los ciudadanos, tanto en las viviendas y en los edificios, como en los espacios urbanos. No en vano, muchas de las más importantes operaciones de regeneración y renovación urbanas tienen, además, un carácter integrado, es decir, articulan medidas sociales, ambientales y económicas, que se suman a las estrictamente físicas para lograr, mediante una estrategia unitaria, la consecución de aquellos objetivos. En suma, la actividad de rehabilitación en su conjunto debe buscar áreas que permitan aplicar políticas integrales que contemplen intervenciones no solo en el ámbito físico-espacial, sino también en los ámbitos social, económico, ambiental y de integración de la ciudad”.

En el TÍTULO PRELIMINAR, Artículo 1. Objeto de la Ley., expresa: “Esta Ley tiene por objeto regular las condiciones básicas que garanticen un desarrollo sostenible, competitivo y eficiente del medio urbano, mediante el impulso y el fomento de las actuaciones que conduzcan a la rehabilitación de los edificios y a la regeneración y renovación de los tejidos urbanos existentes, cuando sean necesarias para asegurar a los ciudadanos una adecuada calidad de vida y la efectividad de su derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada”.

En su artículo 3: Fines comunes de las políticas públicas para un medio urbano más sostenible, eficiente y competitivo, se expone: “Los poderes públicos formularán y desarrollarán en el medio urbano las políticas de su respectiva competencia de acuerdo con los principios de sostenibilidad económica, social y medioambiental, cohesión territorial, eficiencia energética y complejidad funcional, para:

- a) Posibilitar el uso residencial en viviendas constitutivas de domicilio habitual en un contexto urbano seguro, salubre, accesible universalmente, de calidad adecuada e integrado socialmente, provisto del equipamiento, los servicios, los materiales y productos que eliminen o, en todo caso, minimicen, por aplicación de la mejor tecnología disponible en el mercado a precio razonable, las emisiones contaminantes y de gases de efecto invernadero, el consumo de agua, energía y la producción de residuos, y mejoren su gestión.
- b) Favorecer y fomentar la dinamización económica y social y la adaptación, la rehabilitación y la ocupación de las viviendas vacías o en desuso.
- c) Mejorar la calidad y la funcionalidad de las dotaciones, infraestructuras y espacios públicos al servicio de todos los ciudadanos y fomentar unos servicios generales más eficientes económica y ambientalmente.
- e) Garantizar el acceso universal de los ciudadanos a las infraestructuras, dotaciones, equipamientos y servicios, así como su movilidad.”

En el TÍTULO II, “Las actuaciones sobre el medio urbano”, Artículo 7. Objeto de las actuaciones:

“... las actuaciones sobre el medio urbano se definen como aquéllas que tienen por objeto realizar obras de rehabilitación edificatoria, cuando existan situaciones de insuficiencia o degradación de los requisitos básicos de funcionalidad, seguridad y habitabilidad de las edificaciones, y de regeneración y renovación urbanas, cuando afecten, tanto a edificios, como a tejidos urbanos, pudiendo llegar a incluir obras de nueva edificación en sustitución de edificios previamente demolidos”.

“Las actuaciones de regeneración y renovación urbanas tendrán, además, carácter integrado cuando articulen medidas sociales, ambientales y económicas enmarcadas en una estrategia administrativa global y unitaria”.

En el Artículo 8. Sujetos obligados., expresa: “La realización de las obras comprendidas en las actuaciones a que se refiere el artículo anterior corresponde, ... , a los siguientes:

- a) Los propietarios y los titulares de derechos de uso....
- b) Las comunidades de propietarios... con respecto a los elementos comunes de la construcción, el edificio o complejo inmobiliario en régimen de propiedad horizontal y de los condominios,
- c) Las Administraciones Públicas, cuando afecten a elementos propios de la urbanización y no exista el deber legal para los propietarios de asumir su coste, o cuando éstas financien parte de la operación con fondos públicos, en los supuestos de ejecución subsidiaria, a costa de los obligados.

Y en el CAPÍTULO II, Ordenación y gestión, Artículo 9. La iniciativa en la ordenación de las actuaciones:

Las Administraciones Públicas adoptarán medidas que aseguren la realización de las obras de conservación, y la ejecución de actuaciones de rehabilitación edificatoria, de regeneración y renovación urbanas que sean precisas y, en su caso, formularán y ejecutarán los instrumentos que las establezcan, cuando existan situaciones de insuficiencia o degradación de los requisitos básicos de funcionalidad, seguridad y habitabilidad de las edificaciones; obsolescencia o vulnerabilidad de barrios, de ámbitos, o de conjuntos urbanos homogéneos; o situaciones graves de pobreza energética.