

Estrategias Integradas de Rehabilitación para la mejora de la Eficiencia Energética de las Viviendas Sociales en Navarra

ESTRUCTURA DEL DOCUMENTO. INDICE GENERAL:

- 1.- INTRODUCCIÓN
 - 2.- DESARROLLO DEL PROYECTO EUROPEO NIRSEPES
 - 3.- CARACTERÍSTICAS DEL RETO QUE AFRONTAMOS
 - 4.- ANALISIS DE DEBILIDADES, AMENAZAS, FORTALEZAS Y OPORTUNIDADES DE LOS AGENTES PÚBLICOS Y PRIVADOS
 - 5.- LÍNEAS ESTRATEGICAS DE ACTUACIÓN. RECOMENDACIONES
 - 6.- PLAN DE ACCIÓN Y SEGUIMIENTO
- ANEXOS (en documento aparte)

Realización técnica:

LKS

Coordinación: Dirección General de Vivienda del Gobierno de Navarra

Colaboración: CRANA, NASURSA, ORVE Ribera, ORVE municipal de Pamplona y ORVE comarcal de Pamplona.

Estrategias Integradas de Rehabilitación para la mejora de la Eficiencia Energética de las Viviendas Sociales en Navarra

ESTRUCTURA DEL DOCUMENTO. INDICE

1.- INTRODUCCIÓN

1.1- OBJETO Y CONTENIDOS DEL DOCUMENTO

- 1.1.1 OBJETO DEL DOCUMENTO
- 1.1.2 CONTENIDO DEL DOCUMENTO

2.- DESARROLLO DEL PROYECTO EUROPEO NIRSEPES

2.1- EL PROYECTO EUROPEO NIRSEPES.

- 2.1.1- OBJETIVOS DEL PROYECTO
- 2.1.2- RESULTADOS ESPERADOS
- 2.1.3- MARCO Y CONTRIBUCIÓN A LAS POLÍTICAS EUROPEAS

2.2- PARTICIPACIÓN PÚBLICA

- 2.2.1 ANTECEDENTES
- 2.2.2. DESARROLLO DEL FORO TEMÁTICO
- 2.2.3. ANÁLISIS DEL PROCESO PARTICIPATIVO

2.3- PLANES PILOTO EN COMUNIDADES DE VECINOS

- 2.3.1 LA BÚSQUEDA DE OPORTUNIDADES
- 2.3.2 EL DESARROLLO DE PLANES PILOTO

2.4- LECCIONES APRENDIDAS. EXITOS Y FRACASOS

2.5- LA GUIA DE ESTRATEGIAS INTEGRADAS PARA LA REHABILITACIÓN DE LA VIVIENDA SOCIAL MEJORANDO SU EFICIENCIA ENERGÉTICA.

3. CARACTERÍSTICAS DEL RETO QUE AFRONTAMOS.

3.1 UN PROBLEMA QUE NO ES EVIDENTE

- 3.1.1 ¿POR QUÉ REHABILITAR LA ENVOLVENTE ENERGÉTICA DE LOS EDIFICIOS DE HACE CUARENTA AÑOS?
- 3.1.2 UN EJEMPLO EXTRAPOLABLE PARA LA SUPERACIÓN DE ESTAS INERCIAS: LA INSTALACIÓN DE ASCENSORES.

3.2 UN PROBLEMA CUYA SOLUCIÓN DEMANDA UNA LABOR DE GESTIÓN

- 3.2.1 ATOMIZACIÓN DE LA PROPIEDAD. RASGO DE IDENTIDAD DE LA VIVIENDA SOCIAL EN NAVARRA.
- 3.2.2 NO ES UN PROBLEMA DE TIPO TÉCNICO.
- 3.2.3 ES UN PROBLEMA DE GESTIÓN Y DE COMUNICACIÓN.

4.- ANALISIS DE DEBILIDADES, AMENAZAS, FORTALEZAS Y OPORTUNIDADES DE LOS AGENTES PÚBLICOS Y PRIVADOS

4.1- DEBILIDADES / AMENAZAS

- 4.1.1 AGENTES PÚBLICOS / DEBILIDADES
- 4.1.2 AGENTES PÚBLICOS / AMENAZAS
- 4.1.3 AGENTES PRIVADOS / DEBILIDADES
- 4.1.4 AGENTES PRIVADOS / AMENAZAS

4.2- FORTALEZAS / OPORTUNIDADES

- 4.2.1 AGENTES PÚBLICOS / FORTALEZAS
- 4.2.2 AGENTES PÚBLICOS / OPORTUNIDADES
- 4.2.3 AGENTES PRIVADOS / FORTALEZAS
- 4.2.4 AGENTES PRIVADOS / OPORTUNIDADES

4.3- SÍNTESIS DEL ANÁLISIS DAFO

5.- LÍNEAS ESTRATEGICAS DE ACTUACIÓN. RECOMENDACIONES

- 5.1- REFUERZO DE LA CAPACIDAD DE GESTIÓN**
- 5.2- COORDINACIÓN DE LAS DIFERENTES LÍNEAS DE SUBVENCIONES EXISTENTES**
- 5.3- DESARROLLO DE NUEVOS PLANES DE ACCIÓN Y EXPERIENCIAS PILOTO**
- 5.4- REFUERZO DE POLÍTICAS DE RENOVACIÓN URBANA**
- 5.5- DIFUSIÓN DE PROGRAMAS PILOTO. SENSIBILIZACIÓN E INFORMACIÓN**

6.- PLAN DE ACCIÓN Y SEGUIMIENTO

6.1- DEFINICIÓN DE UNA ESTRATEGIA COMÚN PARA LA RENOVACIÓN URBANA Y LA REHABILITACIÓN DE EDIFICIOS

- 6.1.1 JUSTIFICACIÓN
- 6.1.2 POSIBLES CONTENIDOS

6.2 DESARROLLO DE PROGRAMAS PILOTO DE REHABILITACIÓN

- 6.2.1 JUSTIFICACIÓN
- 6.2.2 POSIBLES CONTENIDOS

6.3- ESTABLECIMIENTO DE UNA COMISIÓN DE SEGUIMIENTO

6.4- CELEBRACIÓN DE UNA JORNADA BIENAL Y UN SEMINARIO ANUAL.

ANEXOS

- A.0- EQUIPO REDACTOR**
- A.1- BREVE APUNTE HISTÓRICO**
- A.2- LISTADO DE INTERVENCIONES DE VIVIENDAS SOCIAL EN NAVARRA**
- A.3- ANEXO GRÁFICO**
- A.4- AYUDAS A LA REHBILITACIÓN Y PARA EL AHORRO ENERGÉTICO EN LA COMUNIDAD FORAL**

1. INTRODUCCIÓN.

1.1 OBJETO Y CONTENIDOS DEL DOCUMENTO

1.1.1 OBJETO DEL DOCUMENTO

El objeto de esta asistencia técnica consiste en la redacción de un documento en el que se proponen las estrategias necesarias para impulsar la rehabilitación para la mejora de la eficiencia energética de las viviendas sociales construidas en Navarra, entre los años 40 y 80, a partir del análisis del contexto físico, tecnológico, urbanístico, social y económico, en el que este tipo de rehabilitación puede implantarse

Se ha perseguido un documento común, enmarcado dentro del contexto global europeo pero que responda a las especificidades del contexto navarro y español. A tal fin el presente documento será posteriormente adaptado en su sintaxis concreta al contexto europeo al que debe responder, teniendo de este modo un carácter consultivo y aplicable a otros países o regiones europeas en las que el contexto en el que sitúe la rehabilitación de la vivienda social sea semejante al de las regiones socias del proyecto.

De este modo y para la consecución de los objetivos generales anteriormente expuestos el objeto en la redacción del presente documento ha sido el siguiente:

- Exponer el marco estratégico en el que surge el interés por promover la rehabilitación para la mejora de la eficiencia energética de las viviendas sociales dentro del contexto de trabajo para mitigar cambio climático, y políticas estratégicas asociadas europeas, españolas, navarras de acción en el medio ambiente urbano y desde la perspectiva de la corresponsabilidad social.
- Enmarcar el documento en el proyecto europeo Nirsepes y referenciar a las conclusiones del Foro (la descripción sobre el desarrollo y la propuesta de medidas de este Foro se detalla en documento aparte).
- Elaborar un documento dentro del contexto concreto de Navarra, aunque debe incluir referencias al estado español y al europeo.
- Reflejar el contexto actual de la rehabilitación de este tipo de viviendas, describiendo las oportunidades y barreras que impiden en desencadenamiento de los procesos de rehabilitación.

- Definir la estrategia de actuación que se debería aplicar para promover e impulsar este tipo de rehabilitación dirigida tanto a los agentes clave como administraciones públicas, propietarios usuarios, profesionales del sector así como a los instrumentos tales como normativa reguladora de la rehabilitación, normativa urbanística, sociedades instrumentales para la rehabilitación, ayudas.
- Describir un posible plan de acción que pudiera poner en marcha estas estrategias, que contemple los pasos a seguir desde la intervención de las administraciones hasta el plan de ahorro energético y de rehabilitación que conduce a las comunidades de propietarios a abordar la rehabilitación.

1.1.2 CONTENIDO DEL DOCUMENTO

El documento se ha estructurado en seis capítulos:

1.- Introducción, en la que se describe el objeto del documento y los contenidos del mismo.

2.- Desarrollo del proyecto europeo NIRSEPES, en el que se relatan las acciones que se han llevado a cabo durante el desarrollo del proyecto europeo NIRSEPES, paralelamente a la redacción del presente documento que sintetiza algunas de las conclusiones derivadas de los procesos descritos en este capítulo.

3.- Descripción de las características del reto que se afronta.

4.- Síntesis del análisis DAFO (Debilidades, Amenazas, Fortalezas y Oportunidades)

5.- Líneas estratégicas de actuación y recomendaciones, destinadas a los diferentes agentes que intervienen:

- Refuerzo de la capacidad de gestión.
- Coordinación de las diferentes líneas de subvenciones existentes.
- Desarrollo de nuevos planes de acción y experiencias piloto.
- Refuerzo de políticas de renovación urbana.
- Difusión de programas piloto. Sensibilización e información.

6.- Plan de acción y seguimiento, en el que se programan con acciones concretas algunas de las líneas estratégicas y recomendaciones redactadas.

2. DESARROLLO DEL PROYECTO EUROPEO NIRSEPES

2.1 EL PROYECTO EUROPEO NIRSEPES

2.1.1 OBJETIVOS DEL PROYECTO

El objetivo general del proyecto NIRSEPES “Nueva Estrategia Integrada de Rehabilitación para mejorar la eficiencia energética de la Vivienda Social en Europa” es el **desarrollo de una estrategia integrada y de rehabilitación para mejorar la eficiencia energética de la vivienda social en la Unión Europea**, a nivel regional y local, que permita reducir su consumo de energía y en particular su demanda térmica en al menos un 30%.

El proyecto NIRSEPES pretende alcanzar este objetivo desarrollando diferentes actividades:

- Realizando un **completo análisis de los modelos de vivienda social** que encontramos en las 3 regiones europeas que participan en el proyecto (Navarra, Región de Atenas y Renania del Norte-Westfalia).
- Considerando las **soluciones técnicas** de rehabilitación para la mejora de la eficiencia energética, teniendo en cuenta su relación coste-beneficio y también adaptando **herramientas financieros** para hacer posible su aplicación.
- Estableciendo 3 **foros de participación** a nivel regional/local para analizar conjuntamente de forma prioritaria las principales **barreras y oportunidades no tecnológicas** de la rehabilitación de la vivienda social, involucrando a todos los agentes implicados.
- Desarrollando distintas acciones **de sensibilización social, educación y formación**.

Elaborando un **documento de estrategias integradas** de rehabilitación para la mejora de la eficiencia energética de la vivienda social en Europa, que incluya recomendaciones para superar las barreras principalmente no tecnológicas.

- Realizando **planes piloto** para la rehabilitación energética de viviendas colectivas, en los que desarrollar metodologías de trabajo para implicar a los ocupantes del edificio, propietarios o no de las viviendas, según los casos.

2.1.2 RESULTADOS ESPERADOS

Para responder al objetivo general del proyecto, se ha establecido una metodología de trabajo para el desarrollo de las actividades, así como para establecer la debida coordinación entre todas las regiones que intervienen con el objetivo de extraer conclusiones que sean aplicables a nivel europeo, en otras regiones en los que el contexto de la rehabilitación de la vivienda social sea semejante.

Los principales resultados esperados de la aplicación de la metodología de trabajo establecida son:

- **Análisis de la situación de la Vivienda Social** en Navarra (España), la Región de Atenas (Grecia) y la Región de Renania del Norte – Westfalia. Análisis de las tipologías de vivienda social, así como sus necesidades de rehabilitación en función de su demanda energética y su potencial de reducción. Se han incluido aspectos relevantes como el régimen de tenencia de las viviendas y las normativas que afectaron su construcción y en las que se enmarca actualmente su rehabilitación.
- **Guía técnica para la rehabilitación de la Vivienda Social**, que recoge el “estado del arte”, las principales soluciones para la rehabilitación de las diferentes tipologías de vivienda social definidas y valoración de las mismas según su relación coste beneficio.
- **Guía de incentivos financieros para fomentar la rehabilitación de la Vivienda Social**, principalmente adaptada al contexto de una propiedad aglutinada de las viviendas en promotoras que gestionan y mantienen un parque inmobiliario en alquiler.
- **Guía de estrategias integradas para la rehabilitación energética de la Vivienda Social**, adaptada a dos diferentes contextos en los que se desarrolla la rehabilitación de la vivienda social, en función del régimen de tenencia de las viviendas.
- **Planes de sensibilización y formación de los diferentes agentes clave** según las necesidades de cada región/municipio.
- **Planes piloto de rehabilitación**, en las diferentes regiones/municipios destinados a probar la metodología de trabajo para implicar a los propietarios de las viviendas, propietarios individuales o empresas promotoras según los casos, y definir la participación de los diferentes agentes en el proceso.

Todos estos resultados están destinados a conseguir la renovación de los edificios de vivienda social en Europa, para incrementar su **eficiencia energética** (específicamente térmica) **al menos en un 30%**.

2.1.3 MARCO Y CONTRIBUCIÓN A LAS POLÍTICAS EUROPEAS

El proyecto se enmarca en el **programa SAVE** (acciones específicas para una mayor eficiencia energética⁹, coordinado por la Agencia Ejecutiva de **Energía Inteligente para Europa**, IEEA, dentro de la Acción Vertical Clave 2, **VKA2 “Vivienda Social”**.

NIRSEPES se desarrolla en colaboración con otros 12 proyectos de similares características aprobados en la misma convocatoria SAVE / VKA2 y relacionados con diferentes aspectos concretos de la promoción de la rehabilitación para la mejora de la eficiencia energética de la vivienda social en Europa. **NIRSEPES** es el único que está trabajando en la definición y aplicación de una estrategia integrada para el impulso y apoyo de este tipo de rehabilitación, basada en la **superación de barreras principalmente no tecnológicas y analizadas y consensuadas de manera participada entre los diferentes agentes que intervienen**.

El proyecto **NIRSEPES** contribuye a alcanzar los objetivos de las **políticas europeas relacionados con la mejora de la eficiencia energética de los edificios** descritos en los siguientes documentos:

- **Directiva 2002/91/EC (de 16/12/2002) sobre Eficiencia Energética de los Edificios:** en su artículo 1 relativo a Objetivos, establece "El objetivo de esta Directiva es promover la mejora de la eficiencia energética de los edificios en la Unión Europea, considerando las condiciones climáticas exteriores, así como los requerimientos climáticos en el interior y la relación coste beneficio de las soluciones aplicables" y se apoya en el requisito de "(c) aplicación de los requerimientos mínimos a los numerosos edificios existentes que necesitan una rehabilitación".
- **Comunicación de la Comisión. Plan de Acción para la mejora de la eficiencia energética en la Comunidad Europea [COM (2000) 247]:** este plan de acción propone como objetivo una reducción anual del 1% del consumo de energía final hasta 2010. Los edificios representan aproximadamente el 40% del consumo de energía y el potencial de ahorro energético es superior al 20%, por lo que de acuerdo a este Plan, los edificios son una de las 4 áreas prioritarias donde es necesario impulsar y extender medidas de ahorro.
- **Libro Verde. Hacia una Estrategia Europea de seguridad en el suministro energético [COM (2000) 769]:** Los objetivos de Nirsepes actúan directamente sobre la demanda de energía de los edificios. De acuerdo a este documento, la gestión de la demanda de energía "...es un instrumento fundamental para que permite a la Unión Europea influir en la mercado global de la energía y garantizar la seguridad de suministro de energía en el medio y largo plazo".
- **Comunicación de la Comisión Europea. Promoción de Tecnologías que contribuyan a alcanzar el Desarrollo Sostenible: un Plan de Acción de Tecnologías Ambientales para la Unión Europea (ETAP) [COM (2004) 38 final]:** Este Plan a favor de las tecnologías ambientales y los objetivos de NIRSEPES descansan sobre una de sus premisas "...mejorar las condiciones del mercado para promover la aplicación de tecnologías respetuosas con el medioambiente.
- **Decisión del Consejo 2002/358/EC (de 25/04/2002) relacionada con la aprobación del Protocolo de Kyoto:** La Unión Europea se compromete a reducir sus emisiones de gases de efecto invernadero en l menos un 8% por debajo de los niveles de 1990, durante el periodo 2008 2012. Como los sectores terciario y residencial, suponen más del 40% de consumo de energía final, la aplicación de medidas de ahorro y eficiencia energética en la rehabilitación de la vivienda social contribuye positivamente a la consecución de estos objetivos.

El proyecto **NIRSEPES** contribuye también a alcanzar los objetivos de las **políticas europeas relacionadas con la mejora de las condiciones de vida de los habitantes de las viviendas sociales**. Estos ciudadanos, que habitualmente tienen unos recursos económicos limitados, obtendrán los beneficios de una vivienda rehabilitada, con unas mejores condiciones de confort térmico, y con una reducción del gasto económico derivado del consumo de energía, tras la rehabilitación.

2.2 PARTICIPACIÓN PÚBLICA

2.2.1 ANTECEDENTES

El estudio de un problema complejo como el que nos ocupa, que incluye aspectos técnicos, sociales, y económicos, requiere la **participación de los diferentes agentes implicados**, para garantizar que el análisis contempla todas las perspectivas de unos y de otros y que las conclusiones que se extraen y sobre todo la propuesta de medidas se realiza con el consenso de todos.

En las diferentes regiones europeas participantes en el proyecto se han constituido foros de participación y en Navarra, se ha establecido un **Foro temático sobre "Rehabilitación para la Mejora de la Eficiencia Energética de las Viviendas Sociales en Navarra"** al que se han convocado a los diferentes agentes implicados en la rehabilitación y la eficiencia energética de las viviendas.

Este Foro navarro se ha constituido sobre la base de los integrantes de las mesas temáticas de "Construcción" y de "Residencial y Servicios" del **Foro "Sumando Energías"**, que coordinó el Centro de Recursos Ambientales de Navarra, CRANA, y cuyas propuestas han servido de base para las medidas establecidas en el **capítulo sobre Ahorro y Eficiencia Energética definido en el Plan Energético de Navarra 2005-2010**. Entre las propuestas realizadas en el anterior proceso de participación se recogía la necesidad de actuar sobre la edificación existente, como prioridad para reducir la contribución del sector residencial al consumo de energía final y de emisiones de CO₂ a la atmósfera.

El proyecto europeo NIRSEPES se presentó a la convocatoria correspondiente de la Unión Europea sobre la base de poder trabajar en esta prioridad y se enmarcó en el contexto de la Vivienda Social en la que además se dan otras circunstancias negativas que una renovación energética puede contribuir a mejorar, como las malas condiciones de confort térmico y de habitabilidad, la falta de mantenimiento de los edificios, el envejecimiento de sus ocupantes, etc.

2.2.2. DESARROLLO DEL FORO TEMÁTICO

En Navarra, se ha constituido un Foro de ámbito regional al que se ha convocado a participar a los diferentes agentes implicados:

- **Administración regional** a través de los departamentos del Gobierno de Navarra implicados, Vivienda y Ordenación del Territorio, Medio Ambiente e Innovación, Empleo y Empresa, las
- **Entidades locales** a través de la Federación Navarra de Municipios y Concejos
- **Oficinas de rehabilitación, ORVES** de ámbito comarcal y municipal

- **Administradores de fincas** a través del Colegio de Administradores de Fincas de Navarra
- **Arquitectos y aparejadores**, a través del Colegio Oficial de Arquitectos Vasco-Navarro y el Colegio Oficial de Aparejadores y Arquitectos Técnicos de Navarra
- **Usuarios** (propietarios y arrendatarios) a través de las asociaciones de consumidores
- **Promotores y constructores** a través de la Asociación de Promotores y Constructores de Navarra
- **Centros de investigación** y desarrollo relacionados con la rehabilitación y la eficiencia energética de los edificios, representados por el Centro Nacional de Energías Renovables y la Escuela de Arquitectura de la Universidad de Navarra
- **Centros de información, sensibilización y formación**, representados por el Centro de Recursos Ambientales y la Fundación Laboral de la Construcción, las empresas
- **Suministradoras de energía** y que ofrecen **servicios energéticos** y las **entidades financieras**.

También se ha invitado a entidades y profesionales integrados o no en alguna de las anteriores asociaciones que han participado anteriormente en las citadas mesas del Foro “sumando Energía” o que tienen una conocida trayectoria en relación al tema concreto que se ha tratado.

El desarrollo del trabajo del Foro se ha sustentado en la realización de 4 reuniones en las que se han discutido aspectos marcados previamente como objetivos a alcanzar en cada una de las sesiones. En todas las reuniones se han realizado presentaciones de los asistentes que han servido para establecer un contexto adecuado para el desarrollo de cada uno de estos objetivos:

▪ **Primera reunión:**

- **Presentación** del proyecto y de sus objetivos, así como de la metodología y objetivos del Foro.
- Recogida de las **primeras opiniones** en relación a la orientación del desarrollo del proyecto en Navarra y el contexto de la rehabilitación de la vivienda social.

▪ **Segunda reunión:**

- **Presentación del contexto** de la rehabilitación energética de la vivienda social en Navarra, a través de diferentes intervenciones que informan sobre el “Análisis de la Vivienda Social en Navarra”:
 - Programa de Asesoría Energética a las Comunidades de Vecinos coordinado por el CRANA
 - Ayudas para la rehabilitación de viviendas del Departamento de Vivienda y Ordenación del Territorio,
 - Ayudas a las actuaciones para la mejora de la eficiencia energética de edificios existentes que provienen del convenio IDAE – Departamento de Innovación, Empresa y Empleo

- Herramienta e-tool, desarrollada por CENER, para obtener el ahorro energético esperado al aplicar una medida que mejore el comportamiento energético del edificio, así como su rentabilidad económica en términos de amortización.
- Se comentan las primeras **barreras y oportunidades** que se identifican en relación al contexto de la vivienda social, la adecuación de las ayudas que se ofrecen a las dificultades económicas de los ocupantes de las viviendas sociales y la escasa organización de las comunidades de vecinos, así como la necesidad de contar con datos sobre ahorros energéticos y rentabilidad económica de las actuaciones que sean reales.

▪ **Tercera reunión:**

- Presentación de **experiencias** interesantes y **análisis** de las mismas:
 - Experiencia del grupo Urdánoz, los edificios de Avda. de Bayona y Plza. de Blanca de Navarra en Pamplona,
 - Experiencias de LKS junto con SURADESA en el Alto Deba
 - Otras experiencias en Madrid y Zaragoza.
- Se **estructura, se completa y se prioriza** el anterior **análisis de barreras y oportunidades** y se discute intensamente sobre algunas de las medidas propuestas en relación a las necesidades de los cambios en la gestión de las ayudas y en la orientación de las mismas. Se inicia el esbozo de la propuesta de medidas y de la estrategia integrada.

▪ **Cuarta reunión:**

- Exposición de **datos teórico científicos** para la aproximación a la magnitud del ahorro energético y la reducción de emisiones que podría suponer la rehabilitación completa del parque de viviendas construidas en Navarra y en España entre 1940 y 1980
- Refuerzo de la **necesidad** de abordar de forma responsable por parte de las administraciones y la ciudadanía en general la **renovación energética de los edificios existentes** y exposición por parte de diferentes entidades que han trabajado con comunidades de propietarios, de las dificultades organizativas, sociales y económicas que se presentan.
- Se profundiza en la **definición de una propuesta de medidas** en la que se consideran prioritarios aquellos aspectos que permiten salvar las barreras relacionadas con la escasa implicación de las comunidades de propietarios en la gestión energética de sus edificios y su, en general, negativa respuesta a realizar un desembolso económico que para su nivel de renta se considera elevado en una inversión, cuya rentabilidad no se aprecia a corto y medio plazo.
- Búsqueda de los **argumentos** que deben emplearse a la hora de comunicar la importancia de la renovación energética de los edificios y las soluciones que podrían vencer las negativas inercias iniciales.

Después de esta reunión, se considera que la participación de los agentes ha sido muy positiva y se ha llegado a un **marco** bien definido de **barreras y oportunidades**, así como a una **propuesta de medidas** que integra soluciones heterogéneas que dan respuesta a

diferentes aspectos específicos relacionados con los aspectos tecnológicos, económicos, normativos y sociales, pero no se ha llegado a estructurar una propuesta de estrategias integradas destinadas fundamentalmente a los dos agentes más directamente implicados, las administraciones públicas y los propietarios.

Para avanzar en la definición de esta estrategia, se establece un **grupo de trabajo más especializado** formado por los **responsables de las oficinas de rehabilitación** de la Mancomunidad de la Ribera, la Comarca de Pamplona y el Municipio de Pamplona, donde se concentra la mayor parte de las viviendas sociales colectivas de las características analizadas, además de la responsable técnica de las oficinas de asesoramiento a las entidades locales, que trabajan directamente con el CRANA y la asistencia técnica para la redacción del presente documento LKS.

2.2.3. ANÁLISIS DEL PROCESO PARTICIPATIVO

De la implicación de los diferentes agentes en este proceso participativo se infieren algunas conclusiones que son de interés para la definición de este documento de estrategias integradas:

Intensa participación de las **oficinas de rehabilitación de Navarra**, que además de aglutinar el conocimiento en relación a la rehabilitación, ya que no solo tramitan los expedientes de rehabilitación imprescindibles para percibir las ayudas del Departamento de Vivienda del Gobierno de Navarra, si no que asesoran técnicamente al ciudadano y se encuentran día a día con las dificultades de gestión de las comunidades de propietarios. Estas oficinas se han mostrado partidarias de la consideración de la eficiencia energética como una de las prioridades de la rehabilitación y han apoyado la revisión de la actual normativa de ayudas para incorporar incentivos económicos que faciliten el proceso, así como la integración de la gestión de las diferentes ayudas que afectan a la renovación energética en sus oficinas para establecer un servicio al ciudadano de “ventanilla única”, que facilite los trámites.

Intensa participación de los **departamentos de gobierno**, implicados: Vivienda e Innovación, Empresa y Empleo. La relación entre ambos departamentos ya estaba establecida, pero fundamentalmente para desarrollar aspectos relacionados con la nueva edificación, como el desarrollo del CTE y la implantación en Navarra de la Certificación Energética de Edificios. Sin embargo, en relación a la renovación de edificios, la relación se ha intensificado a través de este Foro así como el conocimiento mutuo de las ayudas que ambos departamentos gestionan, lo que se considera muy positivo y se espera que en el futuro se pueda llegar a acuerdos para la integración de estas ayudas y los condicionantes que se exigen, así como su tramitación a través de una “ventanilla única”.

Intensa participación de algunos **profesionales** concretos interesados en la integración de los criterios de ahorro y eficiencia en el sector residencial. Sus aportaciones han sido interesantes, aunque no han podido colaborar sustancialmente en los aspectos relacionados con las barreras no tecnológicas.

Escasa participación de las administraciones de fincas, por lo que se constata una vez más que no son agentes activos en la gestión energética de las comunidades y que es necesario intensificar su formación e incentivar su labor.

Escasa participación de las **empresas promotoras y constructoras**. Se ha puesto de manifiesto el contexto en que estas empresas desarrollan su trabajo en Navarra. Las promotoras no son propietarias de un parque de viviendas en alquiler, por lo que se han sentido ajenas al proceso y las constructoras se encuentran aún inmersas en el desarrollo expansivo de la edificación de vivienda nueva, y en la asimilación de las nuevas normativas en relación a la eficiencia energética aplicables a los edificios de nueva construcción, por lo que su interés específico por la rehabilitación es aún escaso. Si ha participado la intensamente la empresa JACAR montajes SL, que se ha especializado en Navarra en la colocación de fachadas con aislamiento por el exterior y que atesora un importante conocimiento no solo técnico si no también del trato con las comunidades de propietarios.

Escasa participación de los **usuarios en este Foro**, en términos generales, porque no ha habido representación de las asociaciones de consumidores, aunque el diálogo con ellos se considera cubierto con las **diferentes acciones de información y sensibilización** que se han realizado paralelamente al desarrollo del Foro en barrios y comunidades de vecinos específicas, en las que se han recogido también sus necesidades en estos **procesos participativos paralelos**.

Alguna participación de las empresas **suministradoras de energía** y que ofertan **servicios energéticos**. Han aportado sus conocimientos en relación a la gestión energética de las instalaciones térmicas y a su conocimiento de las comunidades de vecinos, aunque se ha manifestado su escaso conocimiento concreto sobre los aspectos relacionados con la rehabilitación energética, que en general no suelen ofertar entre sus propuestas de mejora.

No ha habido participación de las **entidades financieras**. En este caso se considera que se debería haber hecho un trabajo paralelo al del Foro para conseguir su implicación y que ha quedado pendiente.

2.3 PLANES PILOTO

2.3.1 LA BÚSQUEDA DE OPORTUNIDADES

Uno de los objetivos definidos desde el primer momento en el proyecto NIRSEPES ha sido el desarrollo de planes piloto de rehabilitación, a través de los cuales poder validar una metodología de trabajo con las comunidades de propietarios que pudieran conducir a la realización de rehabilitaciones energéticas en edificios concretos y posteriormente a su generalización en una mayoría de viviendas sociales. Se ha trabajado en distintas direcciones en la búsqueda de una oportunidad para realizar un plan piloto en alguna comunidad que manifestara una buena disposición previa para iniciar el proceso.

Colaboración con el programa de Asesoría Energética a Comunidades de Vecinos, del CRANA, patrocinado por Fundación Gas Natural.

Desde las primeras reuniones del Foro y los contactos establecidos con comunidades de vecinos de viviendas sociales con deficiente aislamiento, con las que el CRANA ya estaba trabajando en el Programa de Asesoría Energética a Comunidades de Propietarios, se había detectado el escaso interés de los vecinos por la rehabilitación energética. El responsable de este Servicio había identificado en el diagnóstico energético la falta de aislamiento y la fuerte demanda energética que esta deficiencia generaba, como el mayor obstáculo para poder ahorrar energía y mejorar las condiciones de confort térmico.

En el informe que se les había entregado a cada una de estas comunidades, la medida aparecía como prioritaria frente a otras relacionadas con las instalaciones térmicas y sin embargo, desde la entrega del informe (en diferentes fechas), hasta que comenzamos a trabajar con ellas a través del proyecto NIRSEPES, ninguna se había planteado la realización de una rehabilitación global del edificio, aunque en algunos casos, si se planteaban la rehabilitación de la cubierta, porque a la falta de aislamiento se sumaban los problemas de estanqueidad que urgían su reparación y en algunos casos también el cambio de ventanas, puntos de la fachada en los que los vecinos entienden que se generan las pérdidas térmicas y cuya sustitución no resulta muy gravosa.

Sin embargo, no se había entendido suficientemente la necesidad de realizar una intervención global en el edificio que incluyera las partes ciegas de las fachadas y sobre todo no se consideraba rentable económicamente, ya que el coste de este tipo de rehabilitaciones, que incluyen la renovación total de ventanas y partes ciegas de las fachadas suele suponer en torno a 12.000 euros por vecino.

Colaboración con la Oficina de Rehabilitación de Pamplona.

En vista de que con el trabajo de los primeros meses había quedado claro que era difícil convencer a los vecinos para siquiera realizar el esfuerzo en participar en un proceso que pudiera conducir a establecer un acuerdo inicial entre los vecinos para llevar adelante una rehabilitación energética integral, sin que se introdujeran incentivos económicos suplementarios a las ayudas a la rehabilitación del Gobierno de Navarra, que dependen de los ingresos de cada uno de los propietarios, se abrió una nueva vía de colaboración con la Oficina de Rehabilitación Municipal de Pamplona, en la búsqueda de una oportunidad de firmar un nuevo convenio urbanístico semejante al

establecido con el grupo Urdániz, con otros dos grupos de edificios, situados uno en Buztinxuri y otro en Soto de Lezcairu. Lamentablemente la oportunidad no ha llegado nunca, principalmente debido al proceso de cambio de gobierno municipal en el que el ayuntamiento se ha visto inmerso tras las elecciones del pasado mayo, y que ha paralizado todos los procesos en los que se pudiera establecer algún compromiso concreto con los ciudadanos, que no se estuviera en disposición posteriormente de cumplir.

Por lo que tras varias reuniones mantenidas con el responsable de esta Oficina para definir la estrategia a seguir en relación a como plantearles a los vecinos el tipo de rehabilitación que se buscaba, no se ha llegado a entrar en contacto con ellos.

Se ha podido constatar que, si lentos son los procesos de toma de decisiones en las comunidades de propietarios, más lentos aún pueden ser estos procesos de negociación con la administración, si es que llegan arrancar, como si ocurrió en el caso del grupo Urdániz en su día, ya que en el momento en que la administración es quien se aproxima a los vecinos, estos interpretan de este interés inicial que pueden exigir más que lo que la administración les ofrece en primera instancia, por lo que esta idea se suma a los demás factores que ralentizan el proceso.

Reuniones informativas y participativas en los barrios de Lourdes de Tudela y San Jorge de Pamplona.

Siendo conscientes de que la vía de tratar de desarrollar una experiencia piloto de la mano de una administración, jugando con la baza de una subvención complementaria iba a ser tan larga y difícil como la de ofrecer un apoyo técnico, de acompañamiento en el desarrollo de la toma de decisiones por el conjunto de los vecinos o de gestión de las ayudas en solitario. La vía con el ayuntamiento se mantenía abierta pero no se avanzaba y la posibilidad de una intervención del Departamento de Vivienda tampoco era factible porque implicaba la tramitación de una convocatoria pública cuyo desarrollo temporal tampoco nos permitía llegar a tiempo.

Podíamos haber abierto la vía de trabajar en el Ensanche de Pamplona, con la expectativa del aumento de subvenciones que genera la declaración su próxima declaración como Área de Rehabilitación Preferente, pero las viviendas de esta área de Pamplona, no respondían significativamente a las tipologías que se habían descrito como prioritarias.

Así las cosas, se organizaron dos reuniones informativas y participativas, en dos barrios donde se concentra un importante número de viviendas con las características que han interesado en el desarrollo del proyecto, el Barrio de Lourdes de Tudela y el Barrio de San Jorge en Pamplona. En estas reuniones se ha informado y sensibilizado a los vecinos, se ha recogido información sobre sus necesidades y su grado de sensibilización respecto a estos temas, y se ha ofertado la posibilidad de recibir asistencia técnica por parte del CRANA y del CENER en el desarrollo de una experiencia piloto. No se ha recogido el interés de los vecinos por esta vía, si bien es comprensible puesto que a las reuniones no acudió un número significativo de personas y desde luego, nunca más de un representante de una misma comunidad de vecinos, por lo que habrá sido difícil que haya podido trasladar su interés a los demás.

2.3.2 EL DESARROLLO DE PLANES PILOTO

Cooperativa Santa Teresa, de Chantrea en Pamplona

A través de una primera información recibida de la empresa JACAR sobre el posible interés de la **Cooperativa Santa Teresa de Chantrea** por realizar una rehabilitación integral de los dos edificios que la integran en un total de XXXX viviendas, nos ponemos en contacto con ellos para ofrecerles la posibilidad de asesorarles en el proceso. Se mantuvo una primera reunión con el prescínnete de uno de los portales que en ese momento estaba ejerciendo como administrador y gestor de las instalaciones térmicas, a quien trasladamos la información que consideramos necesaria para predisponerle a favor de la rehabilitación y se le entregó documentación técnica y relativa a ayudas para que la trasladara a sus convecinos. Posteriormente se mantuvo una reunión con todos los presidentes de los portales y se profundizó en las informaciones técnicas y en aspectos concretos relacionados con las ayudas. En especial se trabajó tratando de estimar las posibilidades de obtener las máximas subvenciones para la mayoría de los vecinos, ya que la media de edad estaba se situaba en torno a los 65 años, así como a las posibilidades de financiación de la intervención. Desconocían la existencia de los préstamos cualificados y ante la insistencia en conocer el periodo de amortización de la inversión, se argumento la posibilidad de una subida de los precios de la energía y la posibilidad de tener un balance positivo mes a mes, entre el ahorro en la factura energética y la amortización del préstamo si se establecía en un plazo largo.

Después de un tiempo volvimos a la carga cuando se confirmaron las ayudas a las actuaciones para la mejora de la eficiencia energética de los edificios existentes, provenientes del convenio IDAE – Departamento de Innovación, Empresa y Empleo, para el año 2007. En ese momento, la cooperativa se inclinaba por intervenir únicamente en la cubierta y no abordar la rehabilitación integral. Les recalcamos la posibilidad de sumar las ayudas provenientes de los dos departamentos, Vivienda e Innovación y de conseguir para aquellos vecinos de edad a partir de 65 años, ayudas por más de un 60%, además de la desgravación fiscal, si la intervención superaba los 4.000 euros por vivienda y se tramitaba el expediente de rehabilitación, mientras que rehabilitando solo la cubierta solo optaba a la subvención del 22% del presupuesto protegible, para la comunidad de propietarios. El escaso tiempo en que pueden solicitarse las ayudas del convenio con IDAE y la coincidencia con el periodo vacacional, precipitaron la decisión de los vecinos que finalmente se han inclinado por la rehabilitación de la cubierta y han aplazado la decisión de rehabilitar las fachadas.

3ª Agrupación Orvina, en Pamplona

En el mes de octubre de 2007 se ha presentado una nueva oportunidad de alcanzar un acuerdo en algún portal de la **3ª Agrupación Orvina de Pamplona**, que agrupa a 23 portales y un total de 704 viviendas, y que comparten un sistema de calefacción centralizado que sirve a las diferentes torres a partir de varias subestaciones térmicas. Con esta agrupación se ha venido trabajando desde el principio, ya que participa desde el origen en el Programa de Asesoría Energética a Comunidades de Propietarios. Se realizó un primer informe energético en el que se puso de manifiesto la falta absoluta de aislamiento de sus fachadas prefabricadas de hormigón, sus ventanas de aluminio con vidrio simple y sus cubiertas planas carentes de aislamiento. A estas deficiencias constructivas se unían otras en las instalaciones, en las que, a partir de la definición de un plan de acción posterior al informe preliminar de diagnóstico, se han realizado pequeñas actuaciones de mejora. Sin embargo, como en otras ocasiones, la renovación de las fachadas se ha ido aplazando, a pesar de que existe un portal que fue rehabilitado con este criterio hace nueve años, cuyo ejemplo podrían haber seguido los demás.

Conscientes de que en esta agrupación la inexistencia de aislamiento causa numerosos problemas de confort y habitabilidad en las viviendas y que los vecinos se ven afectados, se ha insistido en la búsqueda de argumentos: CENER ha realizado una simulación energética del edificio de la calle Azoz 4 en el que se ha rehabilitado la fachada y los resultados teóricos se han contrastado con la medición in situ de temperaturas dentro de este edificio y de otro no rehabilitado, con el resultado de una diferencia entre 3 y 5 grados, según orientaciones. También ha realizado un estudio termográfico, del cual se ha realizado un informe que se ha puesto a disposición de la administradora para su consulta por parte de los vecinos.

Este informe termográfico, junto con información relacionada con las ayudas que podrían recibir si se animaran a rehabilitar, se han expuesto en el mes de octubre en una junta de presidentes de portales. A partir de esta reunión se ha podido constatar el interés de al menos uno de los portales contiguos al que actualmente está rehabilitado.

2.4 LECCIONES APRENDIDAS.

El proyecto europeo NIRSEPES termina en diciembre de 2007, y como se ha constatado la ruptura de las inercias iniciales requiere de procesos son largos. Por lo tanto será en meses o años venideros cuando podamos observar resultados de lo que se ha venido trabajando hasta el momento. Resulta necesario perseverar mediante las herramientas utilizadas hasta ahora y otras que más adelante se definirán en el documento Para que se den las circunstancias para poder materializar el trabajo para el planteamiento y desarrollo de las experiencias piloto.

Del relato de los intentos por encontrar una oportunidad de desarrollo de un plan piloto para la rehabilitación energética de un edificio de viviendas sociales, se infiere que el trabajo con las comunidades de vecinos es lento y difícil, pero que es la única manera de vencer la inercia negativa que actualmente limita las posibilidades de la renovación energética.

Esta conclusión se extrae del mismo modo de la implantación de la metodología de trabajo establecida en el Programa de Asesoría Energética a Comunidades de Vecinos y completada con la desarrollada en el proyecto NIRSEPES para el fomento concreto de la rehabilitación energética, en la Cooperativa Santa Teresa y la 3ª Agrupación Orvina.

No solo son necesarios los incentivos económicos sino también la asistencia técnica específica para poder decidir con criterio en que se gastan su dinero, para reducir el consumo de energía.

Todo ello una vez llegado el consenso dentro de la comunidad de vecinos gracias a la asesoría en materia de gestión de la rehabilitación cuyo principal garante es, a día de hoy, las Oficinas de Rehabilitación ORVES.

Aún y cuando las tres anteriores premisas: el acuerdo, incentivo económico y asistencia técnica, se dieran, restaría una cuarta condición que viene a ser la toma conciencia por parte de los usuarios de en qué medida depende de ellos esa reducción del consumo, de sus actitudes diarias. Este último aspecto pasa por la labor de información y concienciación.

3. CARACTERÍSTICAS DEL RETO QUE AFRONTAMOS.

3.1 UN PROBLEMA QUE NO ES EVIDENTE

3.1.1 ¿POR QUÉ REHABILITAR LA ENVOLVENTE ENERGÉTICA DE LOS EDIFICIOS DE HACE CUARENTA AÑOS?

El problema de la vivienda, ha resultado ser un problema acuciante en la mayoría de las ciudades españolas, a lo largo de la última década. Desde los **estamentos públicos**, la respuesta generalizada, ha consistido en la urbanización de enormes superficies de suelo virgen, y la edificación en las parcelas resultantes de cantidades de viviendas pocas veces conocidas en la historia de esas ciudades. La gestión del sector público, se ha centrado en la oferta de vivienda nueva en grandes cantidades. Esa tendencia, se ha frenado a su vez con el incremento del interés de los créditos hipotecarios.

Pero la rehabilitación del parque existente de viviendas, constituye un discurso muy pocas veces escuchado a los representantes públicos en estos últimos años. Es un discurso coherente e interesante, pero siempre puede esperar a la próxima legislatura. Que lo aborde el próximo equipo, la próxima corporación.

Y a pesar de que la ciudad "por hacer" constituya el 20 % de problema total, y la ciudad "ya construida" el 80 % de ese mismo problema, nadie lo observa. Con los paradigmas del urbanismo actual (de crecimiento), el problema no se ve desde las instancias públicas.

Y desde los **usuarios-propietarios** de vivienda sucede algo parecido. En los hogares siempre hay otro tipo de problemas más acuciantes que el de la mejora y rehabilitación de los elementos comunes de nuestro edificio. La hipoteca sin ir más lejos, en el caso de jóvenes familias que han adquirido una vivienda usada, y la han reformado agotando su capacidad de endeudamiento.

No somos conscientes de los ahorros energéticos que podemos generar mejorando la capacidad de aislante de nuestras fachadas y cubiertas. No imaginamos que nuestro consumo puede así descender a la mitad, o más. Pero es que la energía en España sigue siendo muy barata, a pesar de que hace cuatro años el barril de petróleo costaba la tercera parte, y que la paridad euro/dólar hoy es muy favorable. No imaginamos escenarios de coste de la energía cuatro veces superior al actual (...ya se encargará el ministro de que no suba más que el IPC). En España en general, el debate sobre la energía es muy débil.

Por tanto, si el problema no es evidente, y lo observa sólo una élite tecno-política, **existirán enormes inercias** que será preciso vencer, para la realización de las primeras obras de rehabilitación de la envolvente energética, de un edificio en el que resida una comunidad de vecinos propietarios. Los primeros casos serán muy difíciles de impulsar. No es casualidad el tipo de resultado del Proyecto Nirsepes en Navarra que concluye en 2007. Es preciso insistir mucho más aún.

3.1.2 UN EJEMPLO EXTRAPOLABLE PARA LA SUPERACIÓN DE ESTAS INERCIAS: LA INSTALACIÓN DE ASCENSORES.

Hoy, la mayoría de la gente sabe que es factible instalar ascensores en edificios que carecen de él, y las iniciativas surgen con espontaneidad en las diferentes comunidades de vecinos. Hace 15 años nadie imaginaba estas soluciones, y hace 15 años teníamos sistemas de elevación muy similares a los actuales. Las mejoras técnicas en los ascensores han sido sólo de matiz

¿Qué permitió vencer la inercia para la mejora de la accesibilidad de estos edificios?

- La experiencia de rehabilitación puesta a disposición de estas políticas.
- La comprensión por parte de los ayuntamientos del problema, y de la necesidad de flexibilizar las condiciones de ocupación de aceras y de anchuras exigibles de escaleras.
- La manera de acordar la instalación de ascensor en las comunidades y la manera de afrontar la inversión.
- El pulido del argumentario de los gestores, y la comunicación informal de unas personas a otras.

3.2 UN PROBLEMA CUYA SOLUCIÓN DEMANDA UNA LABOR DE GESTIÓN

3.2.1 ATOMIZACIÓN DE LA PROPIEDAD. RASGO DE IDENTIDAD DE LA VIVIENDA SOCIAL EN NAVARRA.

En el ámbito del trabajo englobado por las regiones participantes en el proyecto europeo NIRSEPES se podrían distinguir dos contextos marcadamente diferenciados, uno en el que la propiedad de la vivienda social corresponde principalmente a empresas promotoras y otra en la que la propiedad de la vivienda social corresponde a particulares.

A continuación se describen las principales características de los contextos enunciados.

La propiedad de las viviendas sociales pertenece a grandes empresas promotoras que gestionan su alquiler, así como los servicios y el mantenimiento de los edificios.

Este escenario se caracteriza por:

- La concentración de cierto parque inmobiliario gestionada por una empresa.
- La oferta de servicios sociales ligados al alquiler de las viviendas.
- La oferta de la mejora en las condiciones de habitabilidad de los edificios y en el contexto urbano como ventaja competitiva frente a otras empresas del sector de la gestión inmobiliaria de vivienda de alquiler.
- Se desarrolla en tejidos sociales ligados a fenómenos de reconversión industrial y en un contexto social y cultural mucho mas favorable y acostumbrado a la tenencia en alquiler de la vivienda.

V.g. Este contexto es el que se da. en la región alemana de North Rhine-Westphalia.

La propiedad de las viviendas sociales es de particulares que se agrupan en comunidades de propietarios para gestionar y mantener las partes comunes de los edificios.

Este escenario se caracteriza por:

- La rehabilitación con criterios energéticos se promueve como una mejora de las condiciones de habitabilidad y de confort térmico, reducción de la demanda energética en un contexto de previsible aumento de los precios de la energía y revalorización de la propiedad.
- A su vez se promueve también entre las administraciones públicas que tienen la obligación de establecer mecanismos de financiación y apoyo técnico a la ciudadanía, que hagan posible el cumplimiento de los objetivos de desarrollo sostenible de las ciudades y reducción de emisiones de CO2 para mitigar los efectos del cambio climático que, la Unión Europea, los estados y las regiones y las entidades locales se han marcado.

V.g. Este contexto se da en el ámbito navarro y otros ámbitos socios del proyecto europeo como el griego si bien con diferencias en cuanto a normativa, ayudas públicas y estructura administrativa.

Como puntualización diremos que la mayor parte de estas viviendas pertenecen a propietarios particulares que a su vez las habitan, aunque una parte de ellas están arrendadas a otros usuarios particulares. Existen, aunque son raras excepciones, edificios que

pertenecen a un único particular, distinto a la Administración, que en ningún caso tiene edificios en propiedad (actualmente la promotora pública de viviendas VINSa, si está promoviendo edificios en alquiler, pero son muy recientes)

Este hecho diferencial en cuanto al régimen de la propiedad que se da en España, respecto a otras áreas de Europa, hace que la gestión de la rehabilitación como herramienta necesaria para el desencadenamiento y desarrollo de los procesos de rehabilitación sea, como se expone a continuación, fundamental.

3.2.2 NO ES UN PROBLEMA DE TIPO TÉCNICO.

En el contexto del Proyecto Nirsepes en Navarra, y entendemos que de forma similar en países con el régimen de propiedad de viviendas fragmentado, la dificultad principal no estriba en la existencia de soluciones factibles, eficaces en el ahorro, y razonables en su coste económico.

Soluciones mediante fachadas ventiladas, o mediante paneles de aislamiento térmico adheridos por el exterior, son bastante conocidos en los gabinetes técnicos que proyectan soluciones de rehabilitación. Las empresas constructoras conocen también estos sistemas.

Podemos tener la confianza de que al realizarse obras de rehabilitación de la envolvente energética de mayor envergadura, de manera más sistemática, los precios de las soluciones, pueden incluso abarataarse sensiblemente los precios.

Pero el problema principal, es de otro tipo...

3.2.3 ES UN PROBLEMA DE GESTIÓN Y DE COMUNICACIÓN.

Las comunidades de vecinos, tienen por lo general un bajo nivel de administración y de gestión de sus intereses comunes. Les cuesta enfocar las soluciones a los problemas difíciles. Los conflictos suelen ser frecuentes. Conseguir posiciones unánimes del conjunto de propietarios, es también muy difícil. Son habituales los problemas mal resueltos entre vecinos, que años después siguen empañando su relación.

Este tipo de situaciones, no les son ajenos a los gestores públicos de políticas de rehabilitación en los centros históricos. Políticas que en España se fueron poniendo en marcha en muchas ciudades en la década de los 80. En el caso de Navarra las Oficinas de Rehabilitación de Viviendas y Edificios-**ORVES** han gestionado durante estos años la mayor parte del patrimonio edificado con interés histórico en Navarra.

Las **ORVES** en la actualidad atesoran un valioso "saber hacer" en la gestión de soluciones de rehabilitación con comunidades de propietarios. Ese "saber hacer" se puede extrapolar a otros tejidos urbanos menos históricos, pero igualmente necesitados de políticas de

rehabilitación, como son aquellos que van de la década de los 40 a los 80, en los que se insertan la mayor parte de la vivienda social construida.

Más allá de facilitar una ayuda económica como fomento de la rehabilitación (que se describe más adelante), las **ORVES** aportan a las comunidades de vecinos mucho más:

- Ayudan a enfocar técnicamente las soluciones que precisa la rehabilitación, más allá de la mera pega administrativa.
- Ayudan a la contratación de los proyectos técnicos necesarios.
- Arbitran y moderan la discusión de las comunidades de propietarios y la toma de acuerdos, desde una posición externa y neutral.
- Asesoran en la relación con los ayuntamientos, la tramitación de licencias de obra y permisos.
- Asesoran desinteresadamente en la contratación más económica de las obras.

Muchos de los técnicos de las **ORVES** y las propias oficinas, con el paso del tiempo han adquirido un prestigio tal (a veces su único "capital social"), que sus opiniones y recomendaciones tienen una credibilidad y eficacia máximas. Ese prestigio corre de boca en boca; la mejor comunicación.

La existencia durante estos más de últimos 20 años de cuatro ORVES repartidas por la mayor parte territorio Navarro, representa **una oportunidad central en el Proyecto Nirsepes**. Sus activas participaciones en el Foro, lo atestiguan aún más.

Aprendamos de esta experiencia. Perseveremos en vencer inercias similares **desde la gestión**, para la rehabilitación de la envolvente energética de la vivienda social en Navarra, de la vivienda promovida entre las décadas de los 40 y de los 80.

4. ANALISIS DE LAS DEBILIDADES, AMENAZAS, FORTALEZAS Y OPORTUNIDADES DE LOS AGENTES PÚBLICOS Y PRIVADOS.

4.1 DEBILIDADES / AMENAZAS

4.1.1 AGENTES PÚBLICOS / DEBILIDADES

Dentro de la labor que desempeñan los agentes públicos de la Comunidad Foral de Navarra la principal debilidad, o carencia interna, deriva del hecho de que han centrado su política de vivienda en la construcción de vivienda nueva mientras que las políticas de renovación urbana y rehabilitación siguen en un segundo plano, aunque se pueda reconocer un esfuerzo presupuestario en la incentivación de la rehabilitación privada a través de las ayudas determinadas en el Decreto Foral 4/2006, de 9 de enero y un interés por garantizar su correcta gestión a partir de la creación y mantenimiento de las ORVEs.

Si las políticas de rehabilitación no han sido prioritarias, tampoco lo han sido las relacionadas con el ahorro y la eficiencia energética, por lo que las actuaciones encaminadas a conseguir una mayor eficiencia energética no se han incentivado especialmente a través de las ayudas públicas, como si ha ocurrido por ejemplo con las actuaciones encaminadas a mejorar la accesibilidad.

Adicionalmente, la intervención pública directa ha sido anecdótica, puesto que hay pocos edificios de viviendas propiedad de la Administración. La existencia de edificios de estas características, podría permitir el desarrollo de experiencias que arrojaran resultados concretos sobre consumos energéticos antes y después de las intervenciones e inversiones económicas necesarias, si bien no servirían para desarrollar una metodología para el impulso de la rehabilitación energética de iniciativa privada.

En cuanto a la gestión de la rehabilitación, la principal debilidad se resume en el hecho de que hasta ahora las oficinas de rehabilitación dependían orgánicamente del Departamento de Vivienda y Ordenación del Territorio, pero administrativamente de las mancomunidades de servicios comarcales, de lo que se ha derivado su dificultad para influir en las políticas de rehabilitación. Además estas oficinas no cubrían la totalidad del territorio de Navarra, por lo que una parte de la población ha estado desatendida..

En el marco normativo se detecta la necesidad de desarrollo de técnicas de planeamiento urbanístico que permitan la viabilidad económica, más allá de la recepción de subvenciones, de las rehabilitaciones integrales.

En cuanto a la gestión de las ayudas, se puede destacar que desde el año 2005, en que se firma el primer convenio IDAE – Gobierno de Navarra, para el desarrollo en nuestra comunidad del Plan de Acción 2005-2007 de la Estrategia Española de Ahorro y Eficiencia, existen

ayudas específicas para actuaciones que mejoren la eficiencia energética de los edificios existentes, que resultan incentivadas porque se conceden a comunidades de propietarios y son complementarias a las ayudas a la rehabilitación.

Sin embargo, se han detectado varias debilidades concretas derivadas de su gestión:

- No ha existido coordinación entre los departamentos de Vivienda y Ordenación del Territorio y de Innovación, Empresa y Empleo del Gobierno de Navarra, ni en cuanto a la determinación de los requisitos para la concesión de las ayudas, ni en cuanto a su gestión, de manera que las oficinas de rehabilitación, no solo no las han tramitado, si no que no han tenido información directa para trasladársela al ciudadano.
- La firma, año a año de los convenios no ha permitido garantizar la estabilidad de estas ayudas y en consecuencia,
- No se han publicitado suficientemente, por lo que su existencia ha tenido poco impacto.

Así mismo, no existen ayudas específicas para el desarrollo de programas pilotos de rehabilitación integral con mejora de la eficiencia energética en el campo de trabajo del I+D.

4.1.2 AGENTES PÚBLICOS / AMENAZAS

En un contexto de precio de la energía a la alza, la gestión y fomento de la rehabilitación integral con mejora de la eficiencia energética por parte de los agentes públicos se encuentra con diversas amenazas o carencias externas como la falta de integración, en general, y en obras de rehabilitación en particular, de los criterios de ahorro y eficiencia. Adicionalmente se da la dificultad de la aplicación de las soluciones técnicas según el grado de protección del edificio a rehabilitar.

Se ha detectado la necesidad de desarrollo de técnicas de planeamiento urbanístico que permitan la viabilidad económica, más allá de la recepción de subvenciones mediante la generación de plusvalías destinadas a la previsión de una bolsa de ayudas a la rehabilitación. Así mismo se ha observado la necesidad de adaptación de las normativas municipales para el desarrollo de soluciones constructivas con alta eficiencia energética.

Todo ello deriva en que haya pocos ejemplos de actuaciones para la mejora integral de la eficiencia energética en la vivienda. Con lo que no existe una muestra significativa de datos concretos sobre los resultados de este tipo de rehabilitaciones que podrían motivar la creación de ayudas más específicas. Tampoco, por otra parte, los propietarios han mostrado un interés significativo por integrar la eficiencia energética entre los criterios de las rehabilitaciones, ni han demandado ayudas específicas, por lo que la administración no ha detectado la existencia de esa necesidad.

4.1.3 AGENTES PRIVADOS / DEBILIDADES

Los agentes privados, resultan usuarios y gestores de la propiedad de la vivienda, con un grado de atomización elevado. Hay pocos casos en los que un edificio residencial pertenezca a un único propietario. En este contexto el acuerdo de la comunidad de propietarios es la única fórmula para la toma de decisiones conjuntas como se ha descrito anteriormente en el capítulo 3 lo cual implica una grave debilidad.

Estas comunidades de propietarios están poco organizadas, siendo difícil llegar a acuerdos conjuntos para abordar soluciones de rehabilitación integrales por la inversión que supone. Esto se ve agravado por la falta de técnicas de gestión de comunidades de vecinos y la falta de capacidad de los administradores de fincas para realizar funciones de gestión. Carecen de los conocimientos técnicos necesarios y del interés por extender su labor a la gestión eficiente de las instalaciones térmicas y el análisis de los problemas térmicos de los inmuebles para poder plantear soluciones de reforma y mejora.

En el contexto de las viviendas sociales con antigüedad alrededor de los 25 años, los propietarios tienen poca capacidad económica: son jubilados, familias con bajos ingresos, etc. con el agravante de que algunas viviendas carecen de condiciones de habitabilidad y tienen otras prioridades que abordar.

A la falta de información y formación específica de los administradores y los vecinos en relación a la gestión energética y el funcionamiento del edificio, se une el escaso conocimiento sobre las ayudas públicas y las ventajas fiscales que pueden reducir los gastos de inversión.

En comunidades de propietarios en las que las instalaciones son colectivas y carecen de sistemas de contabilización individual, no existe conciencia real del consumo individual que el gasto de calefacción supone, ni de las implicaciones que ese consumo tiene en relación a la contribución del sector residencial al aumento de emisiones de CO₂.

4.1.4 AGENTES PRIVADOS / AMENAZAS

Todo esto se produce en un contexto exterior que presenta diversas amenazas en el que el precio de la energía, aún con tendencia a la alza, todavía es bajo, motivo entre otras causas de que no exista una cultura de ahorro de energía con escasos ejemplos cercanos de rehabilitación energética de viviendas sociales que se puedan difundir para romper las importantes inercias que impiden que desencadenen el proceso de normalización de este tipo de rehabilitaciones.

Otro tipo de amenazas en el contexto de la normativa que dificultan estos procesos, son por ejemplo la propia ley de la propiedad horizontal que no establece obligaciones que faciliten este tipo de intervenciones integrales ya que las actuaciones sobre los elementos comunes de los edificios se han de acordar por consenso unánime o amplias mayorías. Tampoco favorece la toma de decisiones para abordar inversiones importantes en las comunidades el que no existan fórmulas que garanticen los pagos por parte de los vecinos una vez iniciadas las obras.

Por último en cuanto a la gestión de las ayudas se ha comprobado que no existe un servicio de gestión de ventanilla única que tramite los expedientes de solicitud de las diferentes líneas de ayudas forales existentes. En la gestión de expedientes de rehabilitación por parte de las ORVEs no se informa suficientemente y de manera sistemática sobre las intervenciones que mejoran las condiciones térmicas.

En lo que a la financiación se refiere la mayoría de las ayudas se reciben al final de las obras lo que obliga a financiarlas en primera instancia por los propios vecinos aunque posteriormente reciban la reintegración del presupuesto protegible subvencionado.

En relación a las nuevas normativas que afectan a la eficiencia energética de la edificación y que derivan de la transposición de la Directiva 2002/91 de la Unión Europea, cabe destacar que los aspectos relacionados con la rehabilitación no están suficientemente desarrollados: el Código Técnico de la Edificación menciona los casos de edificios en rehabilitación en los que son de aplicación determinadas exigencias, pero no determina como y la Certificación Energética de Edificios Existentes no está implantada.

4.2 FORTALEZAS / OPORTUNIDADES

4.2.1 AGENTES PÚBLICOS / FORTALEZAS

En la Comunidad Foral de Navarra la política de rehabilitación de vivienda, con protagonismo de los agentes públicos, está centralizada en el Gobierno Foral, en coordinación con las entidades locales. La mayor fortaleza se materializa en la existencia de las ORVEs, que gestionan expedientes e informan al ciudadano.

La estructura de la red de ORVES se está completando y reestructurando en la actualidad asumiendo nuevas competencias y servicios a las entidades locales. Si bien en los orígenes su trabajo se concentraba en atender las necesidades de los centros históricos con declaración de PEPRIS, desde hace años vienen atendiendo las exigencias de rehabilitación en un ámbito territorial amplio, en coincidencia con el tipo de ayudas que gestionan, en el que existen numerosos ejemplos de viviendas sociales por lo que sus técnicos están acostumbrados a trabajar cotidianamente con las comunidades de propietarios, por lo que se perciben como una administración cercana y que en general soluciona problemas en lugar de crearlos. Conocen al detalle las intervenciones en el territorio en el trabajan, por lo que pueden difundir en otros inmuebles los éxitos cosechados en casos concretos.

El Departamento de Vivienda de Gobierno de Navarra desarrolla una línea de ayudas mediante préstamos cualificados y subvenciones, reguladas en el Decreto Foral 4/2006, de 9 de enero, en el que ya se contemplan las actuaciones relacionadas con la mejora de la eficiencia energética, si bien como se ha explicado anteriormente no son suficientemente incentivadoras, por lo que debieran revisarse.

4.2.2 AGENTES PÚBLICOS / OPORTUNIDADES

Por otro lado diversos textos normativos están enmarcando y promulgando la eficiencia energética en los edificios en general y en la rehabilitación de la vivienda en particular, tales como la Transposición Directiva Europea 92/2002 de Eficiencia Energética de Edificios, la incorporación en la Ley Foral 8/2004, de Protección Pública a la Vivienda de Navarra de las "Actuaciones protegibles en materia de rehabilitación" y de las correspondientes "Ayudas a la rehabilitación", la Estrategia Española de Ahorro y Eficiencia Energética o el Plan de Acción IDAE-CCAA 2005/2007 que plantea una línea de ayudas a la rehabilitación. El propio Plan Energético de Navarra 2005-2010, contempla la rehabilitación energética como una prioridad, aunque no establece con claridad una línea de ayudas específica.

El nuevo Código Técnico de la Edificación, determina que a las rehabilitaciones de más de 1.000 m² con renovación de más del 25% del cerramiento, se deben aplicar los límites máximos de demanda energética que establece la exigencia básica HE1, para las nuevas edificaciones.

Todo esto se desarrolla en un marco de oportunidad para el fomento del ahorro energético con un encuadre general en la obligación del cumplimiento del Protocolo de Kyoto y desarrollado como se ha descrito anteriormente por el Plan Energético de Navarra, 2005-2010.

4.2.3 AGENTES PRIVADOS / FORTALEZAS

El parque de vivienda social, propiedad de los agentes privados, que presenta carencias en aspectos de habitabilidad y patologías, se está comenzando a rehabilitar, lo cual supone una fortaleza. Del mismo modo el interés por el mantenimiento y la mejora de los edificios recae en manos privadas ya que los usuarios son mayoritariamente propietarios.

La rehabilitación de la vivienda social, como se ha comentado anteriormente, se desarrolla en un contexto económico en el cual el precio de la energía tiene una tendencia a la alza. En este mismo contexto se está produciendo una desaceleración dentro del sector inmobiliario en la producción de vivienda nueva mientras que se están abriendo ciertas expectativas dentro del sector en la rehabilitación. Así mismo tras una rehabilitación integral se produce una revalorización del valor del inmueble: Todo lo anterior supone una coyuntura en la que la rehabilitación de vivienda con mejora de la eficiencia energética se empieza a vislumbrar como una inversión a la alza necesaria y amortizable en un período de tiempo no excesivamente largo.

4.2.4 AGENTES PRIVADOS / OPORTUNIDADES

Exteriormente los agentes privados tienen la posibilidad de dirigirse a las ORVEs, como oportunidad de gestión conjunta y asesoramiento en el proceso de rehabilitación de las viviendas, ya que gestionan expedientes de ayudas municipales y forales y que informan al ciudadano. Otra oportunidad en este sentido lo constituye la existencia de administradores de la propiedad que gestionan las instalaciones térmicas, que podrían recibir formación específica y colaborar en la dinamización del proceso, aunque en el caso de las comunidades de vivienda social es más habitual la autogestión.

Diversas ayudas suponen una oportunidad para la rehabilitación como son: las Ayudas del Departamento de Vivienda de Gobierno de Navarra, préstamos cualificados y subvenciones, las ayudas según convenio IDAE- Departamento de Innovación, Empresa y Empleo de Gobierno de Navarra y las ayudas municipales, en áreas de rehabilitación preferente y convenios especiales.

Adicionalmente la desgravación fiscal como inversión en vivienda habitual de las actuaciones de rehabilitación que se tramitan supone un incentivo más para la rehabilitación de viviendas.

Por último la experiencia del programa de Asesoría Energética en Comunidades de Vecinos del CRANA, patrocinado por la Fundación Gas Natural y la existencia de asesorías externas próximas y expertas para el estudio de: mejora de las soluciones en relación a coste-ahorro energético, simulaciones energéticas, calificación energética suponen oportunidades adicionales de asesoramiento técnico en el proceso de la rehabilitación.

4.3 SINTESIS DEL ANÁLISIS DAFO

DEBILIDADES

- Dentro de las políticas de vivienda la rehabilitación representa hoy por hoy una prioridad de segundo orden, frente a la vivienda de nueva planta.
- Fragmentación de la propiedad del parque de viviendas existente que dificulta el acuerdo para intervenciones integrales.
- Los criterios de ahorro de energía no están integrados en la práctica de la rehabilitación, y representa una inercia a vencer.
- Escasa intervención pública directa por la inexistencia de edificios residenciales propiedad de la Administración.
- Descordinación en cuanto a criterios y gestión entre las ayudas para la rehabilitación de Dpto de Vivienda del Gobierno de Navarra, con las orientadas al ahorro de energía del Dpto de Innovación Tecnología y Empleo.
- Escasa difusión de las ayudas para la rehabilitación existentes así como necesidad de estabilidad en el tiempo en el caso de la línea de ayudas derivado del convenio Dpto de Innovación Tecnología y Empleo - IDAE.
- El planeamiento urbanístico al uso, prioriza sobre todo el desarrollo de nuevas áreas residenciales, atendiendo tan solo en el caso de los cascos históricos la renovación urbana.
- Faltan experiencias piloto de entidad de rehabilitación de la envolvente energética de edificios residenciales.
- Falta de conciencia del consumo energético real y falta de datos reales sobre el ahorro energético logrado con la rehabilitación de la envolvente energética de edificios residenciales.
- Síntomas de declive en muchos barrios: población envejecida, relevo generacional que impide la ruptura de inercias.

AMENAZAS

- Incremento drástico de los precios de la energía en los próximos años.
- Incumplimiento en España de los límites de emisiones de CO2 fijados en el Protocolo de Kyoto.
- El planeamiento urbanístico al uso, planifica sobre todo el crecimiento urbano con la necesidad del desarrollo de herramientas que permitan la viabilidad económica de la renovación urbana.
- Las normativas urbanísticas, que limitan la superficie construida en lugar de la útil, impiden las soluciones constructivas de alta eficiencia energética para vivienda nueva.

<ul style="list-style-type: none"> • Bajo nivel de administración, habitualmente autogestionadas, de las comunidades de vecinos. • Falta de capacidad de los administradores de fincas al uso, para gestión eficiente de las instalaciones. 	
<p>FORTALEZAS</p> <ul style="list-style-type: none"> • Competencias exclusivas del Gobierno de Navarra en materia de vivienda. Administración cercana. • Existencia de las ORVES que atesoran gran experiencia en gestión de políticas de rehabilitación siendo valoradas muy positivamente por los usuarios. • Repunte en la rehabilitación parte del parque de vivienda existente, aún sin una estrategia definida, debido al estado de conservación de la misma. • La Ley Foral 8/2004 de Protección Pública de la Vivienda, desarrollada por el Decreto Foral 4/2006 incorpora las ayudas para la rehabilitación y las actuaciones protegibles. • Descripción de la rehabilitación energética de los edificios como una de las prioridades en el sector de la edificación por el Plan Energético Navarra 2005-2010. • Experiencia de CRANA en los programas de asesoría energética en comunidades de vecinos, con el patrocinio de Gas Natural. 	<p>OPORTUNIDADES</p> <ul style="list-style-type: none"> • La superación de otras inercias importantes en rehabilitación: la instalación de ascensores en edificios que carecían de él. • Necesidad en España de cumplimiento de los límites de emisiones de CO2 fijados en el Protocolo de Kyoto. • Exigencia del Código Técnico de la Edificación para rehabilitaciones de más de 1.000 m² de superficie, para el cumplimiento de la limitación de la demanda establecida en el Documento Básico HE1. • Existencia de barrios con necesidad de renovación y rehabilitación por carencias significativas en los edificios residenciales: calefacción, ascensor, mala conservación de elementos comunes. • Interés en aumento por parte de las administraciones locales por el ahorro energético y por promover el ahorro en sus propias instalaciones. • Incorporación en el convenio IDAE=Gobierno de Navarra para el desarrollo del Plan de Acción de la E4 de las actuaciones para el ahorro y la eficiencia energética de los edificios existentes, incluida la rehabilitación de la envolvente térmica. • Los ejemplos de las rehabilitaciones del Grupo Urdániz, Blanca de Navarra y Grupo Orvina. • Sede del CENER en Navarra.

5. LÍNEAS ESTRATEGICAS DE ACTUACIÓN. RECOMENDACIONES

5.1.- REFUERZO DE LA CAPACIDAD DE GESTIÓN.

Durante el proceso del PROYECTO NIRSEPES en Navarra, se ha constatado la dificultad esencial de la gestión de estas políticas, más allá de las meras dificultades técnicas de las soluciones de ahorro energético.

A través de las **ORVES**, en los últimos años se ha atendido con políticas de rehabilitación integrada, la mayoría del patrimonio cultural edificado de Navarra. Estas oficinas de rehabilitación, atesoran hoy día un *saber hacer* importante en materia de gestión de rehabilitación de viviendas, generalmente en comunidades vecinos con propiedad muy fragmentada. Este *saber hacer*, pensamos que es aplicable en otros tejidos urbanos, fuera de los centros históricos, como son los barrios de las décadas de los 40 a los 80 necesitados también de políticas de rehabilitación.

RECOMENDACIONES:

- Búsqueda de un mecanismo de **trabajo conjunto** a través de las Oficinas de Rehabilitación de las **entidades locales y regionales** en la gestión de la política de rehabilitación. Establecimiento de una **mesa de trabajo** que permita el desarrollo de una estrategia para la renovación urbana
- Continuación de la actual **labor de las ORVES**, de manera **coordinada y centralizada**, completando su labor de gestión actual extendiendo al conjunto del territorio navarro el modelo de oficina de apoyo a la rehabilitación y de asesoría a las entidades locales que están desarrollando actualmente.
- Reforzar la **coordinación de los recursos existentes en Navarra**, así como mejora de la capacidad de asesoría en aspectos de rehabilitación energética de los mismos: ORVES, CENER, CRANA. Creación de nuevos programas y manteniendo y ampliando los existentes, por ejemplo, el servicio de asesoría a comunidades de propietarios del CRANA.
- **Refuerzo de las capacidades de gestión de las ORVES**, para la asistencia técnica y jurídica a las comunidades de vecinos con un estilo de *ventanilla única*. Coordinación incluso con el servicio jurídico a las comunidades, sustitutivo del de la extinta Cámara de la Propiedad.
- **Refuerzo de las capacidades de asesoramiento** de las **ORVES** en ahorro energético a través de otras entidades públicas (por ejemplo, Departamento de Innovación, Empleo y Tecnología del Gobierno de Navarra, Agencia Energética de Pamplona) y otros agentes, CRANA, CENER creando nuevos programas y manteniendo y ampliando los existentes, por ejemplo, el servicio de asesoría a comunidades de propietarios del CRANA.

5.2.- COORDINACIÓN DE LAS DIFERENTES LÍNEAS DE SUBVENCIONES EXISTENTES.

Se ha verificado en el Proyecto NIRSEPES la existencia en Navarra de subvenciones que pudiendo ser complementarias, no son suficientemente conocidas por los propietarios de viviendas, y por ello no han sido demandadas, como las que incentivan el ahorro energético del Departamento de Industria.

Se ha constatado también que las obras que implican la mejora de la eficiencia energética de los edificios y viviendas, no son suficientemente contempladas ni priorizadas en las normativas de ayudas de rehabilitación de vivienda existentes en la actualidad.

Las comunidades y personas que solicitan ayudas públicas para la realización de obras de rehabilitación, realizan transacciones con facturación por lo general muy escrupulosa, evitando de esta manera la economía sumergida. Es un aspecto a tener muy en cuenta, porque estas ayudas son por lo general, fiscalmente rentables.

RECOMENDACIONES:

- **Concentrar e incrementar las ayudas públicas** disponibles, por ejemplo ayudas del Departamento de Vivienda de Gobierno de Navarra, línea de ayudas convenio IDAE – Departamento de Innovación, Empleo y Tecnología del Gobierno De Navarra, optimizando progresivamente el grado de complemento entre las mismas, pudiendo llegar a financiar hasta un 40% del presupuesto protegible, así como evitando las contradicciones entre sus normativas reguladoras.
- **Tramitación conjunta desde las ORVES** de ayudas de rehabilitación de viviendas (Departamento de Vivienda y Ordenación del Territorio del Gobierno de Navarra) y de ahorro de energía (convenio IDAE - Industria del Gobierno de Navarra), a modo de *ventanilla única*.
- Dar **estabilidad a las diferentes líneas de ayudas**, concretamente línea de ayudas convenio IDAE – Departamento de Industria Gobierno De Navarra con la previsión presupuestaria que resulte necesaria
- Diseñar la **revisión del Decreto Foral de Ayudas a la Rehabilitación de Viviendas**, propiciando las soluciones integrales de los elementos comunes de los edificios para el ahorro de energía y posibilitando ayudas a las propias comunidades de vecinos.
- En paralelo y coherentemente, **ajustar la fiscalidad** de este tipo de obras, tanto desde el punto de vista de su desgravación en el IRPF, como la aplicación a estas obras del tipo de IVA reducido (7%), o la posible subvención equivalente del ICIO a nivel local, etc.
- Contemplar **líneas de ayudas especiales** para la realización a instancia de las **ORVES**, de experiencias piloto, o que supongan la superación de las importantes inercias que es preciso vencer, y que han sido constatadas en el Proyecto Nirsepes.

5.3.- REFUERZO DE LAS POLÍTICAS DE RENOVACIÓN URBANA.

Tradicionalmente el urbanismo como técnica, ha resuelto los problemas derivados del crecimiento de las ciudades. La renovación urbana de los barrios construidos tras la posguerra española, representa retos disciplinares que no se han abordado debidamente aún en las ciudades españolas.

El crecimiento de las ciudades es un fenómeno de carácter extraordinario desde la perspectiva de un desarrollo sostenible. En muchos casos este crecimiento financia además funcionamientos ordinarios de las administraciones municipales. La financiación de la renovación urbana sistemática de una ciudad que crece poco, representa un problema muy poco observado, y es a la vez una reflexión urgente.

RECOMENDACIONES:

- Introducción en los Planes Municipales de **criterios de fomento de la rehabilitación**, estableciendo áreas que se puedan densificar puntualmente (viviendas en PB y/o ático), levantes, aumento de superficies construidas, utilizando incluso para ello espacios de dominio público en desuso, como medidas de generación de plusvalías, que mutando el viejo precepto del *patrimonio municipal de suelo*, permitan incentivar suficientemente la rehabilitación de iniciativa privada.
- Establecimiento dentro del marco del Planeamiento Municipal de **áreas de rehabilitación preferente (PEPRI)**, en barrios de las décadas 40-80.
- Desarrollo de **marcos normativos adaptados para la renovación urbana**, mediante ordenanzas que permitan la incorporación de soluciones constructivas de alta eficiencia energética, ampliaciones de superficie construida, levantes para la instalación de sistemas pasivos de captación, etc.
- Generalización a todos los municipios de Navarra de **ordenanzas** que favorezcan la **resolución de los problemas de accesibilidad** en edificios mediante la colocación de ascensores en el exterior y la posible ampliación de superficie edificada de carácter común para ello, siempre que resulte compatible con el diseño del viario urbano.
- Previsión de una **bolsa económica** para la **financiación de situaciones puntuales de impago** con el fin de desbloquear iniciativas comunitarias de cierta envergadura, con inscripción de dichos préstamos como carga sobre la vivienda o local en el Registro de la Propiedad.

5.4.- DESARROLLO DE NUEVOS PLANES DE ACCIÓN Y EXPERIENCIAS PILOTO.

Durante los dos años en los que ha participado con entusiasmo en el Proyecto NIRSEPES, CRANA ha constatado la dificultad para la realización de experiencias piloto de cierta entidad, que sirviesen de ejemplo a otras comunidades de vecinos necesitadas de la rehabilitación de la envolvente energética de los edificios.

Tampoco ha resultado sencillo obtener una imagen suficientemente descriptiva del reto de la rehabilitación de la vivienda social en Navarra: antigüedad del parque, número de viviendas, emplazamiento, estado de conservación, etc.

Estas dificultades no deben desincentivar la acción del Gobierno de Navarra, que al contrario, debe renovar el empeño en su superación, en la conciencia de que los modelos urbanos sostenibles, lograrán la rehabilitación y la mejora de la mayor parte del parque de viviendas construidas en las décadas de los 40 a los 80, multiplicando así el ciclo de vida de estas tramas urbanas.

RECOMENDACIONES:

- La formulación de una **Estrategia común para la Renovación Urbana y la Rehabilitación de Edificios** con mejora de la Eficiencia Energética en Navarra: inventario, localización geográfica, diagnóstico de la situación de partida, criterios de actuación, prioridades, aproximación a las grandes cifras, aproximación a una programación, etc. Con la participación de las entidades locales y regionales.
- Fomento de **Proyectos Piloto** para la **rehabilitación específica con soluciones de ahorro energético**, orientadas a comunidades de vecinos de edificios representativos las décadas de los años 40 a los 80: monitorización de consumos antes y después, argumentarios, materiales para una posterior comunicación de la política, costes, rentabilidad, amortización, etc.
- Incorporar el criterio de planificación **integral** de actuaciones como desarrollo de la Estrategia Territorial, con mejoras de los espacios públicos y equipamientos como incentivo y apoyo a la rehabilitación de iniciativa privada. Planificación de segunda generación, **participada** activamente por las comunidades de propietarios y las entidades locales.
- Desarrollo de un **acuerdo entre entidades regionales y locales** para la puesta en marcha del **Plan de Acción y Seguimiento** discreto y perseverante. Que propicie una reunión anual de todos los agentes para medir los progresos y readaptar permanentemente la política.
- Establecer una **Comisión de Seguimiento** de la política, definiendo objetivos y plan de trabajo integrada, a modo de ejemplo, por: Departamentos de Vivienda y Ordenación del Territorio, y de Innovación empresa y empleo (Industria) del Gobierno de Navarra, Federación Navarra de Municipios y Concejos, NASURSA, CRANA, Ayuntamiento de Pamplona, VINSa etc.

5.5.- DIFUSIÓN, SENSIBILIZACIÓN E INFORMACIÓN.

Las rehabilitaciones y reformas que pretendemos, no resultan necesidades evidentes en las viviendas protegidas de Navarra construidas en la década de los 40 a los 80. Son problemas muy abstractos para las comunidades de propietarios.

Algo parecido sucedía con la instalación de ascensores hace diez años. Costaba convencer de las posibilidades de su instalación en edificios que carecían de él. Hoy día todos los propietarios de viviendas que necesitan una solución para mejorar la accesibilidad, conocen otra comunidad de vecinos con tipología de edificio similar, en el que lo han instalado ya. No es necesario contar mucho desde las iniciativas públicas. Las inercias iniciales están vencidas.

No es el caso de la rehabilitación de la envolvente energética de los edificios, ya que no encontramos ejemplos de ello. Y no se trata de algo sencillo de comunicar.

RECOMENDACIONES:

- Establecer un **Plan de Comunicación** específico que:
 - Explique lo realizado hasta la fecha en materia de rehabilitación.
 - Module el tono de la comunicación, sin caer en la mera venta de resultados a corto plazo. Fomentando la comunicación *boca a boca*.
 - Identifique adecuadamente el público objetivo en los barrios en los que se localiza la vivienda social y a comunidades de propietarios concretas.
 - Oriente las campañas generales dirigidas a los usuarios, que sensibilice e informe sobre las implicaciones ambientales y económicas de la mejora del aislamiento térmico.
- **Recopilación de buenas prácticas e información** a las comunidades de vecinos (datos concretos extraídos de programas piloto con ahorros conseguidos y periodos de amortización de las actuaciones).
- **Información específica a vecinos** que habitan edificios de **los años 40 a los 80**: ayudas y posibilidades financieras, opciones técnicas, normativa, grados de intervención, ahorro, aumento de confort, etc.
- Establecimiento de un **Premio Anual** concedido por la comisión de seguimiento establecida en el Plan de Acción a las comunidades de vecinos que hayan rehabilitado la envolvente energética del edificio, que reconozca los esfuerzos más sobresalientes y señale los modelos de actuación a seguir.

6. PLAN DE ACCIÓN Y SEGUIMIENTO.

6.1 DEFINICIÓN DE UNA ESTRATEGIA COMÚN PARA LA RENOVACIÓN URBANA Y LA REHABILITACIÓN DE EDIFICIOS

6.1.1 JUSTIFICACIÓN

La consecución de las recomendaciones en cuanto a refuerzo de la gestión y desarrollo de nuevos planes de y experiencias piloto se encaminan a la búsqueda deL trabajo conjunto a través de las Oficinas de Rehabilitación de las entidades locales y regionales en el diseño y gestión de la política de la renovación urbana y la rehabilitación de la edificación.

Para ello se ha recomendado la formulación de una Estrategia común o Plan director para la Renovación Urbana y la Rehabilitación de Edificios con mejora de la Eficiencia Energética en Navarra que permita elaborar un diagnóstico más detallado que el que se haya podido hacer en el presente documento.

6.2.2 POSIBLES CONTENIDOS

La estrategia de renovación urbana deberá incardinarse con la Estrategia Territorial de Navarra y los Planes de Ordenación del Territorio de Navarra que se están implementando actualmente.

La citada estrategia podría tener los siguientes contenidos:

- Inventario de los desarrollos urbanísticos, barrios y desarrollos en ámbito rural que se hayan realizado entre los años 40 y 80.
- Localización geográfica con vinculación a las Oficinas de Rehabilitación correspondientes. Reportaje gráfico.
- Diagnóstico de la situación de partida, estado de la edificación, estado de la urbanización, espacio público, equipamientos, etc...
- Definición de los criterios de actuación, objetivos, priorización de las medidas, definición de Áreas de Rehabilitación Preferente.
- Aproximación a las grandes cifras, inversiones a realizar, posibles ayudas
- Definición de los órganos con competencias en las diferentes medidas a tomar o actuaciones a desarrollar.

6.2 DESARROLLO DE PROGRAMAS PILOTO DE REHABILITACIÓN

6.2.1 JUSTIFICACIÓN

La razón de ser de los Programas Piloto de Rehabilitación es superar determinadas inercias iniciales adversas a la realización de obras de conservación y mejora, medir con precisión las ventajas y ahorros de determinados tipos de solución, garantizar que las soluciones aplicadas sigan los criterios de la construcción respetuosa con el medio ambiente y finalmente, extraer conclusiones que sirvan para proyectar las políticas de rehabilitación a otra escala.

En ese sentido, la posibilidad de incorporación de ascensores en los edificios que carecían de él, ha vencido las inercias y reticencias iniciales, que eran generalizadas en las comunidades hace 15 años. Hoy día, todas las comunidades que carecen de ascensores saben que los pueden instalar, con pocas excepciones.

Sin embargo, la mejora del aislamiento térmico, con vistas a conseguir un importante ahorro de energía, como una parte muy rentable de las obras de conservación de las fachadas de los edificios de viviendas existentes, representa una inercia aún por vencer.

En las pocas soluciones de este tipo que se han materializado hasta la fecha en el ámbito navarro, no se han podido obtener datos precisos que nos permitan comparar la situación anterior, con la resultante de la rehabilitación térmica. No se dispone de información veraz sobre los ahorros de consumo energético que ha supuesto, ni por tanto de la rentabilidad económica de la obra. Además los medios técnicos para la monitorización y medición de todo ello están al alcance de todos nosotros, puesto que no estamos hablando de tecnologías sofisticadas.

Un programa piloto que permita en su caso, aprender y extender estas buenas prácticas a otras regiones.

Con posibilidad de asociarse con otros programas similares españoles o europeos.

6.2.2 POSIBLES CONTENIDOS

Un posible contenido del programa piloto sería:

- Contexto y argumentario del programa piloto: con la definición del contexto del Programa Piloto, el argumentario y el calendario detallado del programa.
- Análisis y diagnóstico territorial del ámbito de aplicación del programa piloto: Selección de los barrios de construcción anterior a los años 80 susceptibles de integrarse en el programa piloto. Definición de Areas de Rehabilitación Preferente, condiciones climatológicas, usuarios etc

- Estudio y descripción de los tipos edificatorios: con estudio de las diversas tipologías de edificios, mapa de localización...
- Definición de soluciones técnica
- Estudio del balance global. Sostenibilidad: estimación de la inversión, ahorro, mejora del confort, prolongación del ciclo de vida del edificio.
- Estudio de costes: con relación de coste medio: € / vivienda, € / m² de fachada, análisis de la rentabilidad.
- Obtención de datos precisos sobre ahorro energético: mediante un sistema de monitorización y seguimiento de la eficacia del sistema de ahorro, en las actuaciones más representativas.
- Recomendaciones para la gestión del programa: según los tipos edificatorios, las soluciones técnicas y el estudio de costes.
- Definición de una línea de ayudas especiales del programa piloto.

6.3- ESTABLECIMIENTO DE UNA COMISIÓN DE SEGUIMIENTO

Con el objetivo de conseguir un marco de acuerdo entre entidades regionales y locales para la puesta en marcha del presente Plan de Acción y Seguimiento se prevé el establecimiento de una Comisión de Seguimiento de la política de renovación y rehabilitación, cuya definición de objetivos y plan de trabajo vendrá determinada por la Estrategia común para la renovación urbana y la rehabilitación de edificios descrita anteriormente.

Esta comisión podría estar constituida por el Departamentos de Vivienda y Ordenación del Territorio, y de Innovación Empresa y Empleo del Gobierno de Navarra, Federación Navarra de Municipios y Concejos, NASURSA, CRANA, Ayuntamiento de Pamplona, VINSA etc.

6.4- CELEBRACIÓN DE UN JORNADA BIENAL Y UN SEMINARIO ANUAL

La consecución de esta acción se incardina tras la experiencia de la **Jornada sobre Renovación Urbana y Rehabilitación Energética de Viviendas** organizada por las entidades socias del proyecto europeo NIRSEPES, Dirección General de Vivienda, Centro de Recursos Ambientales y CENER el 27 de noviembre de 2007.

En la jornada celebrada se han mostrado distintas experiencias de interés en el campo de la Renovación Urbana y la Rehabilitación de Edificios así como las principales conclusiones del proyecto NIRSEPES en forma de recomendaciones y definición de estrategias a seguir.

Esta jornada ha estado marcada por un claro carácter técnico que pretendía actuar a modo de palanca de cambio que permitiera el conocimiento de otras experiencias realizadas en ámbitos próximos a la Comunidad Foral de Navarra y que se podría repetir con periodicidad anual incorporando las experiencias que se pudieran desarrollar en el territorio navarro o de otras experiencias existentes en el territorio nacional así como las aportaciones desde otras técnicas no solo urbanísticas sino también desde sensibilidades y perspectivas más sociales.

Por otro lado y derivada del trabajo de la comisión de seguimiento se podría celebrar un seminario con un carácter más interno en el cual se evaluara el trabajo desarrollado bajo el paraguas de la estrategia común para la renovación urbana y la rehabilitación de edificios. Este seminario serviría así mismo para la reorientación de las estrategias definidas y aplicadas durante el año a fin de adaptar las políticas de renovación y rehabilitación al desarrollo