

SEGUNDA PARTE: Analítica

6. CONCLUSIONES

ÍNDICE:

6.1	Conclusiones.....	333
6.2	Caso particular: El centro histórico.	341
6.3	Consideraciones para una estrategia de rehabilitación energética en el sector de la edificación.....	342

6.1 Conclusiones

La **vivienda es** el lugar donde residimos y pasamos la mayor parte del tiempo de nuestras vidas. Su función esencial es la de **alojamiento**; dormir y descansar, pero también tiene muchas otras funciones y usos.

La vivienda es **el principal activo de las ciudades**, tienen un peso significativo en la economía global, no solo por el volumen de impuestos que genera para la ciudad o para el conjunto del estado, sino porque el desarrollo del sector lleva asociado también un volumen de crecimiento económico derivado de la construcción, mantenimiento, amueblamiento, decoración, y uso de la vivienda en cualquiera de sus posibilidades.¹ El volumen edificado destinado a vivienda determina el perfil de la ciudad y constituye la mayor parte de su superficie edificable.

A consecuencia de la actual crisis y periodo de recesión económica, **se ha producido una inflexión en la tendencia urbanística** de los últimos años. La madurez de la sociedad demanda hoy en día un cambio de mentalidad hacia la finalidad del proceso urbanístico, especialmente en el ámbito de la vivienda. Esta tendencia, sin duda, se verá incrementada y notablemente afectada por los cambios sociales y modificaciones de hábitos producidos por la pandemia de COVID -19 que están generando un escenario mundial que va a caracterizar el resto de siglo.

La concepción más reciente del urbanismo moderno ha propuesto que los crecimientos urbanos en las ciudades sean proporcionales y ajustados a la demanda de vivienda y no al volumen de suelo disponible en la ciudad. El suelo urbano es un recurso limitado que debe cuidarse para evitar un desarrollo especulativo y la vivienda es además **un derecho ciudadano que debe garantizarse** por parte de las administraciones antes que convertirse en un mero instrumento mercantil.

En este sentido, la visión actual del urbanismo, por parte de los distintos agentes sociales y principalmente de los urbanistas, es la de la limitación del crecimiento exterior o, en todo caso, la justificación del mismo y la búsqueda de **la cohesión interna, aplicando criterios de sostenibilidad y calidad** para hacer una ciudad asequible, cercana y a la medida del ciudadano tal y como proponen las agendas urbanas.

Para definir el modelo deseado de ciudad, los ayuntamientos cuentan principalmente con los planes de ordenación urbanística, y también con otros instrumentos de gestión con los que llevar a cabo la política municipal. Para reforzar la idea de que sea **la vivienda la que constituya el eje vertebrador de la política urbanística** surgen los Planes Municipales de Vivienda y Suelo que buscan identificar y cuantificar las necesidades de vivienda y proponer objetivos y acciones orientadas a definir una política de vivienda en la ciudad.

Tras la experiencia del primer plan local de 2008-2018, el presente PMVS de Jerez 2020-2024 trata ahora de profundizar en la identificación de los problemas de vivienda mediante el análisis y cruzado de datos de fuentes municipales y el estudio pormenorizado de secciones censales. Del diagnóstico efectuado hasta ahora, extraen las siguientes conclusiones:

1ª Necesidades y demanda de vivienda

- **Necesidades derivadas del estado del parque**

El parque de Jerez está compuesto por **91.511 viviendas**.

De este parque, únicamente tienen uso como residencia habitual y permanente **80.691** viviendas, que constituyen el alojamiento de **215.924 ciudadanos**.

Hay **4.656** viviendas que tienen **otros usos** distintos a los de alojamiento, como usos profesionales, lúdicos o particulares.

En Jerez hay **6.333 viviendas que no tienen uso aparente**, un 7% del parque.

Por la antigüedad y el estado de conservación del parque de viviendas, se estima que es necesario **mejorar las condiciones de habitabilidad de 36.634 viviendas** un 40 % del parque de viviendas. Asimismo es necesario rehabilitar para mantener condiciones aceptables y evitar la obsolescencia **3.474 viviendas**.

Asimismo se estima que en 5 años **421 viviendas** del parque quedarán **obsoletas**, por no ser posible rehabilitarlas adecuadamente, ni adaptarlas a las exigencias normativas actuales, como las de accesibilidad.

Además, hay **1.580 edificios** de viviendas de más de tres plantas con escaleras comunitarias **que no tienen ascensor**.

- **Necesidades de vivienda para alojamiento principal**

Jerez necesita cubrir una expectativa bruta de alojamiento en los próximos 5 años para 89.009 hogares. Es decir, se estima una creación de **4.773 nuevos hogares** que

potencialmente necesitarán una vivienda en la ciudad en ese periodo. Esta creación de nuevos hogares procede principalmente de los flujos migratorios, de la emancipación de miembros del hogar y de casos de rotura familiar **(754 x 5) = 3.770**

Además, cada año se detectan en los servicios sociales **71 casos** de alojamientos por **emergencia social (71x5) = 355**.

Por otra parte hay **227 familias** que en 2020 comparten domicilio con otra familia y por tanto necesitan una vivienda para constituir un hogar independiente.

Si añadimos a todo esto las necesidades de alojamiento derivadas de las 421 viviendas obsoletas comentadas anteriormente, obtenemos que a lo largo del periodo de vigencia del PMVS serán necesarias **4.773 viviendas para alojamiento principal. (3.770+355+421+227)**.

Asimismo, en la ciudad hay empadronadas 16.106 personas mayores de 75 años, de las cuales 4.931 viven solas. Se estima que anualmente y por distintas razones **223** de estos **hogares unipersonales desaparecerán** dejando en muchos casos viviendas vacías habitables.

- **Demanda de vivienda secundaria y otros usos**

Además de las **4.656 viviendas de otros usos** que ya hemos comentado antes, en la ciudad existe un parque de segunda residencia. El volumen del parque está aún indeterminado aunque estimamos gira en torno a las **1.000 viviendas**. (942) Estas viviendas están habitadas pero en ellas no hay ninguna persona empadronada, lo que indica que se trata de personas residentes en otras ciudades o incluso del propio Jerez pero empadronados en otro domicilio.

Siguiendo la evolución de la demanda estimamos que se necesitarán **41 nuevas viviendas** para atender el incremento de demanda de **vivienda secundaria y de otros usos**.

- **Demanda global de vivienda**

En términos únicamente cuantitativos, es decir, únicamente desde el punto de vista numérico y sin considerar otros aspectos como, tipología, dimensiones, ubicación, calidades, características, ni tampoco las preferencias ni gustos de sus potenciales usuarios, se requieren **4.814 viviendas (4.773 + 41)** para atender a la **demanda global en la ciudad**.

Se debe tener en cuenta además que, en caso de extrapolar esta demanda global a la construcción de viviendas mediante promociones en distintas ubicaciones o tipologías, hay que considerar también los incrementos de viviendas derivados del proceso inmobiliario y de viabilidad de inversión que necesita de márgenes mayores de los estrictamente necesarios.

En relación al perfil del demandante, estimamos que de este total de viviendas, **1.433** son necesarias únicamente para atender a **demandantes de vivienda protegida** y el resto **3.382 viviendas** se necesitan para atender a la **demanda de vivienda libre**. Hay que subrayar que los demandantes de vivienda protegida constituyen un porcentaje sobre la demanda global relativo a su singular perfil socioeconómico.

- **Tamaño del hogar y densidad media**

Teniendo en cuenta las viviendas ocupadas y la población total de la ciudad, el tamaño medio del hogar en Jerez es de **2,68 personas por hogar** (vivienda habitada). Si tenemos en cuenta el total de viviendas existentes en la ciudad, estén habitadas o no y la población total de la ciudad, el número de **habitantes por vivienda es de 2,36** de media.

¹ Cuenta satélite de vivienda del Ministerio de Fomento <https://www.fomento.gob.es/informacion-para-el-ciudadano/informacion-estadistica/estudios/estudios-de-vivienda-y-actuaciones-urbanas>, 2018

- **Vulnerabilidad y necesidades especiales**

A las necesidades de viviendas establecidas de manera numérica hay que sumar además, y de manera transversal, otras consideraciones derivadas de las características socioeconómicas y estructura de la propia ciudad. En especial se debe tener muy en cuenta las diferencias entre el Jerez rural y el Jerez del núcleo principal. Las del Jerez centro histórico e intramuros y las del Jerez de barriadas. Los barrios vulnerables. Así como los colectivos vulnerables. Los carentes de vivienda o en situación precaria. El apoyo a los jóvenes y a las personas mayores, entre otros. Todas estas características requieren de una atención y programas personalizados y perfilan una demanda ciudadana muy diversificada y heterogénea.

2ª Crecimientos del PGOU

- **Previsiones de crecimiento**

El actual Plan de Ordenación Urbanística aprobado definitivamente en 2009 y redactado durante la efervescencia urbanística anterior a la crisis actual, previó un desarrollo potencial de **25.304 nuevas viviendas** (de las cuales 11.002 serían protegidas y 14.302 de renta libre) en ámbitos del Suelo Urbano No Consolidado (SUNC) y en Sectores del Suelo Urbanizable. (SU)

La población de Jerez en 2009 era de 207.532 habitantes. Considerando un tamaño medio de hogar 2,68 habitantes por vivienda, obtenemos una capacidad de crecimiento urbano para un incremento de población de 67.815 personas o una población total de 275.347 habitantes. Obviamente estas previsiones de crecimiento no se han cumplido debido a la parálisis del sector y a la repercusión de las crisis mundiales.

Se han culminado tres de los desarrollos previstos en 2009, con una previsión total 1.039 viviendas. Las licencias de obras de edificación de viviendas han sido hasta el año 2018 muy escasas y localizadas principalmente en ámbitos de suelo urbano consolidado y en Áreas de Planeamiento Incorporado del Suelo Urbano No consolidado (API-SUNC) y del Suelo Urbanizable Ordenado (SUO) que se estaba desarrollando a la entrada en vigor del actual PGOU. En cambio a partir de 2019 y a lo largo del 2020 se ha venido apreciando un incremento de la actividad urbanística y del sector inmobiliario que se percibe con un ritmo constante de concesión de licencias y marca una tendencia positiva. Esta tendencia se debe afianzar en los próximos años. Además es posible que el sector se vea impulsado por la estimulación financiera y económica de la regeneración urbana, tal y como planean las agendas urbana europea y española.

Hay que añadir que en el casco urbano existen solares sin edificar de Suelo Urbano Consolidado (SUC) en los que pueden construirse nuevas viviendas. También hay espacios de Suelo Urbano Consolidado con un razonable potencial incremento del número de viviendas mediante actuaciones puntuales. Si a todo este volumen le añadimos el potencial de los ámbitos de desarrollo citados anteriormente,

podemos aseverar que la **ciudad dispone holgadamente de suelo para los crecimientos de los próximos años.**

- **Crecimiento y Demanda**

En nuestro PMVS hemos considerado una proyección de población en 2024 de 219.300 habitantes, esto es un incremento de 4.308 habitantes sobre la población de 2019 de 214.992 habitantes². Podemos calcular también la diferencia de población desde el año 2009, fecha de aprobación definitiva del PGOU, hasta el próximo 2024 y obtenemos una previsión de **incremento de población de 11.073 habitantes**. Si hacemos una estimación inmediata de viviendas necesarias mediante la aplicación tan solo del tamaño medio del hogar referido de 2,36 habitantes por vivienda, obtenemos un volumen aproximado de 4.692 viviendas necesarias desde la aprobación del PGOU hasta el año 2024. Esta estimación, tal vez un tanto simplista, pues presupone que ha habido un escaso o nulo volumen edificado desde 2009 hasta nuestros días y no considera otros factores en la demanda, en cambio se aproxima bastante a las previsiones de demanda de alojamiento principal, 4.773 viviendas, que habíamos calculado para 5 años.

3ª La oferta de vivienda libre

Los datos de oferta de viviendas de venta y alquiler varían constantemente debido a las fluctuaciones del mercado y la actualización diaria de los precios del sector. De los estudios y averiguaciones efectuadas hemos determinado que la oferta de viviendas en la ciudad puede oscilar entre 500 a 900 viviendas aproximadamente. Estimamos una media aproximada de casi **700 viviendas**. En esta oferta están incluidas tanto las viviendas de agencias inmobiliarias como la de entidades bancarias. Actualmente se está reactivando el sector y el interés por la compra se ha incrementado.

4ª La incertidumbre de la vivienda protegida

- **Problemas al fomento de la vivienda protegida**

Hasta la fecha actual se han podido localizar en nuestra ciudad un total de 30.032 viviendas protegidas, el 33,3% del parque urbano. La vivienda protegida ha sufrido una transformación y evolución en los últimos años. Hasta el año 1985 se edificaron en la ciudad más de 9.700 viviendas protegidas promovidas principalmente por las administraciones del estado. A partir del año 1985 se intensificó la promoción de vivienda protegida sumándose a la iniciativa pública las promociones privadas y realizando en pocos años más de 10.500 viviendas, muchas de ellas en régimen de venta. En cuanto al alquiler, actualmente Jerez dispone de un parque de **3.099 viviendas en régimen de alquiler.**

El régimen de venta ha supuesto durante años una solución para el acceso definitivo a la vivienda de muchas unidades familiares en la ciudad. Este acceso se ha efectuado mediante un programa de subvención y ayudas que ha generado en muchos casos el atractivo y preferencia del demandante por la vivienda protegida frente a la opción libre, mucho menos viable. La construcción de promociones en venta en distintos puntos de la ciudad efectuada por parte de la administración, y en especial de Emuvijesa, ha sido un elemento aglutinante y vertebrador del mercado inmobiliario durante años y debe entenderse como un gran **éxito de la política local de vivienda.**

La crisis del sector, la falta de financiación y los cambios normativos han provocado que la promoción de vivienda protegida se haya frenado en la ciudad considerablemente. La promoción en **régimen de venta ya no es atractiva** para el comprador debido, entre otros, a que por un lado, y en la mayoría de los casos, los precios de adquisición son iguales o similares a los de renta libre. Por otro lado los conceptos subvencionables para la adquisición y las cuantías de ayudas se han reducido o limitado y la subrogación de intereses se ha suprimido. También hay restricciones a la venta en la segunda transmisión para que el comprador cumpla igualmente las mismas condiciones de acceso y perfil del demandante.

Por consiguiente la promoción de vivienda protegida ha perdido el interés del promotor privado y, la iniciativa pública ha visto también reducida su propuesta por la falta de financiación externa. Las propuestas de venta se han reducido y en muchos casos, se han convertido con gran esfuerzo para las empresas públicas, en propuestas de alquiler con opción a compra.

El futuro de este segmento es incierto. Las últimas disposiciones legislativas estatales proponen orientar los planes estatales de vivienda para apoyar en exclusiva el fomento y disfrute del alquiler³. Este cambio de orientación propuesto, tal vez derive con el tiempo a que también en las comunidades autónomas se produzca una reducción o paulatina eliminación de la promoción protegida en venta en favor de la de alquiler.

- **Fomentar el alquiler y seguir manteniendo el parque**

La demanda de viviendas protegidas, cuantificada de media en 1.433 viviendas, fluctúa a diario según el cómputo de inscripciones del RPMDVP. Este tipo de demanda se solicita principalmente para realizar el cambio de una vivienda, en algunos casos precaria, por otra que reúna mejores condiciones de habitabilidad o garantías. No obstante, en muchas ocasiones la vivienda inicial que queda libre sigue manteniendo buenas condiciones de uso y puede seguir empleándose para otra familia u hogar, por lo que hay que tenerlo muy en cuenta a la hora de calcular los incrementos de demanda.

Obviamente las inscripciones y la demanda de este segmento están muy relacionadas con la oferta de viviendas disponibles. El registro ha experimentado

² Padrón de Jerez a 1 de enero de 2019. Fuente: SIG Ayto. Jerez 2020

³ Real Decreto-ley 21/2018, de 14 de diciembre, de medidas urgentes en materia de vivienda y alquiler. BOE de 18 de diciembre de 2018.

en los últimos años un ligero descenso de inscripciones derivadas de la escasez de promociones y de las dificultades para la compra protegida. El demandante de vivienda protegida que no puede acceder a una vivienda libre es actualmente el perfil tipo de las inscripciones del registro. Por su mayor grado de vulnerabilidad y condiciones socioeconómicas, el acceso a esta demanda debe orientarse principalmente hacia el **alquiler protegido** que es más asequible por el inquilino.

Esta orientación de alquiler requiere por parte de la administración el aumento de las **ayudas al mantenimiento del parque público**. Dada la escasez de recursos de los demandantes y futuros inquilinos, y también el consecuente nivel de **impago de rentas** que se genera en este tipo de edificios, debe considerarse además un aumento del programa de **subvenciones para el pago de los alquileres** a las empresas de vivienda y suelo y entidades afines.

5ª Las limitaciones del suelo para vivienda protegida

- **Porcentajes del uso del suelo**

El artículo 10 de la LOUA obliga a que los Planes Generales de Ordenación Urbana de los municipios contengan disposiciones que garanticen suelo para viviendas protegidas, mediante reservas de al menos el **30% del aprovechamiento objetivo residencial**, y la creación de Patrimonios Públicos de suelo que garanticen oferta suficiente de viviendas con algún tipo de protección pública. Esta medida está propuesta para favorecer la cohesión social y homogeneidad del territorio en evitación de barrios o ciudades marginales o elitistas. Los porcentajes de protección garantizan una carga social equivalente por igual en todos los municipios y en cada una de sus zonas de desarrollo.

A pesar de ello, no entendemos a que cálculo global obedece el establecimiento de este porcentaje mínimo sobre el aprovechamiento para todos los municipios andaluces⁴ y si no pudiera contemplarse otro inferior, si acaso varíen las circunstancias que originan su establecimiento. En cualquier caso entendemos que **este cálculo debería justificarse** y corroborarse en cada municipio en función de las características y necesidades del mismo, para ajustar los crecimientos a la demanda real de vivienda protegida y evitar un desajuste de suelo.

- **Las bolsas de suelo sin edificar**

En nuestra coyuntura económica, aún con grandes limitaciones por parte de las entidades bancarias a los promotores de viviendas y con muchas reservas al otorgamiento de hipotecas a los futuros compradores, **un empresario inmobiliario buscará primero la ejecución del suelo dedicado a viviendas de renta libre** antes que el desarrollo y promoción de inmuebles dedicados a vivienda protegida. La vivienda protegida le resultará menos rentable y con mayor dificultad para su comercialización en venta o alquiler. Lo más previsible sea que, una vez agotado todo el suelo libre de una zona, tal vez se decida entonces a realizar promociones

protegidas o ni siquiera tampoco, y busque otras zonas con disponibilidad en donde seguir promoviendo viviendas libres; salvo que las condiciones varíen o mejore notablemente el atractivo de la promoción protegida.

En el caso de Jerez, existe tal cantidad de suelo por desarrollar, que no se prevé a corto plazo que el suelo destinado a vivienda protegida vaya a promoverse desde un ámbito privado hasta que no haya unas condiciones más favorables para el promotor, quedando relegada su edificación a la iniciativa pública. En la actualidad ya existen en la ciudad muchos solares libres destinados a vivienda protegida que no han sido aún edificados y con los que, tal vez, se podría cubrir la demanda de vivienda prevista para 5 años en el PMVS. En el suelo procedente de nuevos desarrollos hay prevista **una capacidad para 11.002 nuevas viviendas protegidas**. La iniciativa pública no parece que deba soportar en exclusiva todo el esfuerzo de este desarrollo y aún menos si la orientación final es el fomento del alquiler. Por todo ello hay que reconsiderar cómo se gestiona este suelo y a que se destina el suelo sobrante, ya que éste debe mantener la condición de protección y no puede destinarse a otro uso.

- **Gestionar el suelo protegido: ¿Ordenanzas municipales de vivienda protegida?**

Las previsiones del PMVS son para 5 años, en cambio, los plazos del PGOU y sus desarrollos son mucho más amplios. Salvo una modificación del PGOU antes de los próximos 5 años, es previsible que la revisión del mismo se realice al amparo o con las necesidades planteadas en los posteriores Planes Municipales de Vivienda y Suelo. No obstante, parece bastante lógico que algunos de los puntos planteados en este PMVS se aborden con prontitud desde una perspectiva urbanística, para atajar o reducir el grado de impacto previsible en las tendencias detectadas.

En el caso de la cuestión planteada del desarrollo de las reservas de suelo residencial, la LOUA prevé⁵ que *si del estudio de necesidades presentes y futuras de la población, el Plan Municipal de Vivienda y Suelo arroja una demanda de vivienda protegida acogida al Plan Vive en Andalucía, de vivienda, rehabilitación y regeneración urbana de Andalucía 2020-2030 inferior al porcentaje de reserva establecido (30%), la diferencia hasta alcanzar éste deberá destinarse a viviendas sujetas a algún régimen de protección municipal que, al menos, limite su precio máximo en venta o alquiler y establezca los requisitos que han de cumplir los destinatarios de las mismas, en el marco de lo establecido en la legislación reguladora del derecho a la vivienda en la Comunidad Autónoma de Andalucía. Dicho régimen de protección municipal deberá quedar establecido en el citado Plan municipal.*

También establece en el mismo apartado que *Excepcionalmente, en el caso de revisiones parciales o modificaciones, en lugar de la compensación de reserva en el resto del municipio, la innovación correspondiente podrá contemplar*

concretos que tengan una densidad inferior a quince viviendas por hectárea y que, además por su tipología no se consideren aptos para la construcción de este tipo de viviendas

justificadamente un incremento de la cesión de terrenos hasta un máximo del veinte por ciento en cumplimiento del deber contemplado en el artículo 51.1.C).e) de esta Ley, a los efectos de compensar las plusvalías generadas por dicha exención. En los sectores de suelo urbanizable esta excepción, y el correlativo incremento del porcentaje de cesión, sólo se podrá llevar a efecto si se justifica, en el conjunto del Plan General de Ordenación Urbanística, que la disponibilidad de suelo calificado para tal finalidad es suficiente para abastecer las necesidades presentes y futuras de viviendas protegidas conforme al Plan Municipal de Vivienda y Suelo⁶.

Desde el análisis efectuado en nuestro PMVS hemos entendido que esta cuestión **es un punto clave** del mismo y así se ha planteado en este documento. Tras el desarrollo del proceso participativo de la ciudad, hemos extraído como conclusión del debate público de la ciudad que se deben buscar fórmulas para la disposición de este suelo mediante un régimen de protección que resulte más amable o atractivo que el actual régimen de protección autonómico. Por tanto se plantea como alternativa de gestión para suelo protegido la **Vivienda de Protección Municipal (VPM)**

6ª El sentido de la protección ¿Proteger la vivienda o el hogar? (Reflexión)

Las incertidumbres y dudas expresadas sobre el sistema de protección y su ajuste con las necesidades de nuestra ciudad nos llevan a plantear algunas reflexiones acerca del mismo. Tal vez las fórmulas tradicionales de protección haya que adaptarlas y ajustarlas a las circunstancias actuales y reformular el sentido que tiene la protección para garantizar el derecho constitucional a la vivienda.

Un asunto capital es la concepción tradicional de la vivienda como recurso escaso y singular que debe ser protegido. La sociedad actual demanda centrar la garantía de los derechos civiles en el ciudadano y orientar las acciones políticas preferentemente hacia la protección y ayuda a las personas y los habitantes en detrimento de los objetos y cosas.

- **La primera necesidad: la vivienda**

La demanda de vivienda protegida es un caso particular de la **demandas de vivienda de alojamiento**. Para formar un hogar se requiere disponer de una vivienda o alojamiento. Cuando no se dispone de vivienda o ésta no reúne las condiciones adecuadas, es necesario buscar un alojamiento que se adecúe al perfil del hogar y cumpla unas condiciones de habitabilidad, prestaciones y calidades establecidas. En suma, lo que todas las personas necesitan es una vivienda sea cual sea su forma de acceso. Precisamente son las formas de acceso y disposición de la vivienda las pueden adoptar diferentes fórmulas y posibilidades; ser comprada, en propiedad, cedida, regalada, alquilada, en precario, etc. Obviamente no se necesita, a priori, que la vivienda sea protegida.

⁴ Con las salvedades que marca el artículo 10.1.A) b) de la LOUA como *El Plan General de Ordenación Urbanística podrá eximir total o parcialmente de esta obligación a sectores o áreas de reforma interior*

⁵ Artículo 10.1.A) b) de la LOUA según la redacción dada por el apartado 4.1 del artículo único de la ley 2/2012, de 30 de enero, publicada en BOJA de 8 de febrero

⁶ íd.

La demanda de vivienda protegida se produce, por tanto, cuando los miembros del hogar **no disponen de recursos económicos suficientes** para la adquisición de una vivienda adecuada a sus necesidades o se encuentran en situación de desventaja o vulnerabilidad frente a terceros, es entonces cuando decimos **que son demandantes de vivienda protegida**. Es decir, la diferencia entre la demanda de vivienda libre y protegida es básicamente la situación económica del demandante. Cualquier ciudadano que pierda o empeore su condición socio económica puede en principio acceder a un programa de protección.

- **La protección de la vivienda**

El sistema actual de protección de la vivienda se centra principalmente en dos aspectos:

Por un lado el cumplimiento de unas **condiciones de diseño y calidad** a las viviendas objeto de protección. Si llegan a cumplir estas condiciones (programa de necesidades, superficies, dimensiones, espacios habitables, etc.) se les otorga además un distintivo o cédula que acredita mediante una resolución administrativa su calificación como vivienda protegida.

Y por otro lado se requiere el ajuste de los adjudicatarios y beneficiarios de las viviendas a **un perfil socioeconómico** determinado y al cumplimiento de unas condiciones establecidas y filtradas por los registros de demandantes RPMDVP.

Una vez otorgado el acceso a la vivienda protegida, bien sea en alquiler o en venta, la administración no ha exigido hasta la fecha, que el demandante siga cumpliendo a lo largo del tiempo las condiciones económicas y exigencias con las que accedió a la referida vivienda. Pudiendo darse incluso el caso de que el adjudicatario en un futuro mejore sensiblemente su nivel de renta y su situación económica y pueda seguir viviendo en una vivienda protegida. Incluso podría adquirir una nueva vivienda libre en la ciudad o en otras ciudades para uso vacacional. Para las segundas transmisiones de la vivienda la administración si exige que los nuevos adquirentes reúnan las condiciones de demandantes de vivienda protegida.

La protección, por tanto es una condición de entrada que no se verifica en el tiempo. Actualmente **no conocemos cuantas viviendas de las 30.032 viviendas protegidas de la ciudad se ajustarían a un perfil de demandante** o han sido modificadas de sus diseños originales. O inclusive están vacías, desocupadas o dedicadas a otros usos. La administración en los últimos años ha puesto freno a la transmisión libre a terceros mediante el derecho de tanteo y retracto de las transmisiones más recientes, pero con anterioridad muchas viviendas han sido vendidas sin requerir tales exigencias a sus compradores.

Por otro lado, la **protección de la edificación**, es decir, del espacio físico habitable, mediante leyes que regulen condiciones de diseño y calidad constructiva, como es el caso de las ordenanzas de VPO, proceden de **épocas pre-democráticas**. En ese periodo no existían códigos técnicos, ni la extensa normativa constructiva que

disponemos en la actualidad. La aplicación de las ordenanzas de VPO permitía dotar a las viviendas de nueva construcción de unas excelentes condiciones de habitabilidad y confort. Estas exigencias sirvieron de modelo para el diseño edificatorio incluso para promotores privados y siguen siendo un referente de condiciones mínimas de habitabilidad.

En cambio, hoy día **no tiene objeto exigir limitaciones al diseño** para garantizar condiciones de habitabilidad, ya que cualquier exigencia técnica también está sometida a las del Código Técnico de la Edificación (CTE). Las condiciones de protección quedan relegadas principalmente al cumplimiento de limitaciones espaciales en forma de superficies y dimensiones o del programa de necesidades.

Tal vez tendría más sentido hablar de **protección del hogar más que de protección de vivienda**. El hogar es la unión de núcleo de convivencia o familia y de la vivienda como espacio físico edificado y ocupado por este. Es decir, el hogar engloba tanto a la vivienda como a la familia o a las personas que lo habitan. Es la vivienda habitada. Como hemos dicho antes, el sentido de la protección es doble. Abarca tanto a los adjudicatarios como a las viviendas. Por consiguiente sería más acorde cambiar la expresión de *vivienda protegida* por el de *hogar protegido*.

- **La protección del hogar**

Cambiar la denominación *vivienda protegida* por *hogar protegido* supone un cambio de perspectiva en cuanto al sentido de la política social de viviendas y presenta algunas ventajas:

Por un lado el concepto de protección lo haría más cercano. La expresión en el lenguaje se humanizaría para subrayar y **potenciar a las personas frente al edificio**. Las personas son las que en definitiva demandan viviendas y no al revés. La política de vivienda debe orientarse obviamente a proteger a las personas y solucionar sus problemas habitacionales; es decir buscarles “un techo”. Promover viviendas sin considerar la demanda insatisfecha o buscar el perfil del usuario para las viviendas, no parece que sea lo más apropiado. A pesar de ello, aún existen algunos aspectos que potencian la creación de viviendas por cuotas como el comentado anteriormente de la política urbanística y la LOUA que requiere que se ejecuten como protegidas al menos el 30% de las viviendas de los suelos de los nuevos desarrollos.

Desde la perspectiva del PMVS dedicar un **porcentaje determinado de construcción de viviendas** protegidas debe ser consecuencia únicamente del conocimiento exacto de la demanda real existente en la ciudad y del grado de recursos disponibles con los que puede ser atendida esta. La administración local deberá implicarse en la consecución de objetivos concretos como la reducción de viviendas vacías, el fomento del alquiler o la lucha contra la infravivienda entre otros y determinar en qué zonas de la ciudad debe hacer mayor hincapié para su logro.

Por otro lado la protección del hogar permitiría no vincularlo a una localización determinada y reforzaría la importancia del **entorno o lugar de residencia**. Un

problema actual para los demandantes de vivienda protegida es que las viviendas a las que finalmente pueden acceder están ubicadas en otros barrios, o incluso en otros núcleos urbanos, como es el caso de los núcleos rurales. Para estas familias el cambio de domicilio representa frecuentemente una pérdida de su ambiente de convivencia y de su identidad ciudadana de barrio para adaptarse en muchos casos a un entorno desconocido formado también por personas de distintas procedencias y sin lazos comunes y en donde se derivan muchos problemas de convivencia y adaptación. A veces incluso el cambio de domicilio requiere la pérdida del entorno laboral o de la economía de subsistencia del hogar. Esto se produce porque las viviendas protegidas están ubicadas en suelos reservados al efecto que, aunque por ley están reservados proporcionalmente a los desarrollos urbanos, estos suelos calificados solo se desarrollan por iniciativa pública y bajo un calendario de ejecución programado. Cuando finalmente se realiza la promoción de viviendas protegidas en esa zona y se hace la selección de adjudicatarios para ocuparlas, las preferencias de adjudicación se clasifican generalmente por orden de necesidad antes que por la zona de residencia.

Dicho de otra forma, tras ser reconocido como *demandante de vivienda protegida*, el futuro adjudicatario debe esperar en su domicilio de residencia u hogar hasta que se atiende su demanda. El hogar actual no recibe por esta condición de demandante ningún tipo de reconocimiento para recibir ayudas para su mantenimiento, conservación o pago de alquiler mientras está a la espera de una vivienda protegida. La espera puede durar incluso varios años hasta conseguir salir de esta situación. Cuando finalmente lo consigue, debe también cambiar radicalmente de entorno.

Si por contra, se pudiera calificar el hogar como **hogar demandante u hogar protegido** podríamos actuar desde el primer momento en su domicilio para mejorar, si es posible, las condiciones de habitabilidad del hogar de origen y determinar en cualquier caso cual es la necesidad de vivienda que ahora requiere. Si protegemos los hogares, podríamos subvencionar desde el primer momento al hogar para que, entre otros pudiera alquilar, adquirir o rehabilitar una vivienda en su entorno y evitar con ello el desarraigo de tener que ocupar una vivienda calificada en otra zona. Esto implica además que las condiciones técnicas de la vivienda “calificada” puedan ser más flexibles o con unas exigencias técnicas limitadas en el tiempo.

7ª Otras fórmulas de protección

Ante la perspectiva de idear un sistema de protección municipal y sobre la reflexiones del punto anterior planteamos la búsqueda de alternativas viables a la protección tradicional.

- **Protección temporal o provisional**

Desde una perspectiva abierta y sin ataduras al sistema convencional, una medida innovadora podría ser que las calificaciones de las viviendas fueran temporales y renovables periódicamente. Y de tal forma, que en caso de no renovarse las

condiciones de protección en los hogares, pudieran perder la condición de protección inicial. El propósito de esta iniciativa sería limitar el número de viviendas protegidas al realmente demandado en cada momento y evitar así en la ciudad la proliferación de construcciones protegidas sin uso. Además se rompería el círculo que supone fomentar continuamente la vivienda protegida.

Para ello esta protección debería efectuarse de forma que cualquier vivienda pudiera acceder a la calificación. Asimismo se podría implantar una baremación o grado de protección en función de las condiciones de habitabilidad. De esta manera los hogares podrían obtener calificación tales como A, B, C, D, etc., en función de sus características y condiciones. Ello posibilitaría plantear una hoja de ruta de rehabilitación o intervención con las viviendas de menor grado de calificación o establecerse un sistema de preferencias o urgencias en el realojo de los casos más severos.

- **Proteger todos los alojamientos**

Otra medida innovadora, siguiendo el razonamiento anterior y para evitar, en este caso, la especulación con las viviendas y distinguir la vivienda principal, del resto, sería establecer una protección de la vivienda destinada únicamente a alojamiento. Se trata de proteger el **hogar como domicilio habitual y permanente**. Las viviendas obtenidas procedentes de suelos destinados a uso residencial principal y de solares edificables no corresponden obviamente en su totalidad con los usos definitivos como alojamiento, tanto sean protegidas como no; debido fundamentalmente a que pueden usarse para otros fines o quedar vacías. Las estimaciones planeadas de aprovechamiento del suelo para vivienda no tienen por qué coincidir con el número de viviendas destinadas a alojamiento, debido al derecho ciudadano a la libre disposición de la propiedad y de su uso. Posibilitando entre otros, el uso para despacho profesional, negocio, taller artesanal, inversión o incluso como alojamiento turístico.

Hacer una distinción de hogares con domicilio habitual o permanente del resto permite, en primer lugar, identificar y cuantificar las viviendas principales, frente al resto. En segundo lugar posibilita diseñar un desarrollo urbanístico más acorde y proporcional a la demanda de cada recurso inmobiliario. Además se pueden establecer como en el punto anterior, sistemas de baremación y acceso a distintos programas de rehabilitación, de mejoras o de dotación de ascensores.

- **Censo de hogares**

Un punto que estimamos determinante para el posicionamiento y toma de decisiones municipales de política de vivienda en la ciudad es el conocimiento actualizado (en tiempo real) del número, estado y situación de los hogares de la ciudad. Este conocimiento, que se puede obtener mediante el cruzado de los datos municipales con los del censo y del catastro y mediante con la colaboración de todas las áreas municipales, podría incluso identificarse mediante un registro permanente que sería la base de trabajo para la atención al hogar, el asesoramiento, la consecución de subvenciones, propuestas de mejoras, etc.

8ª Prioridades de actuación

- **Centro histórico**

El centro histórico de Jerez, requiere preferencia de actuación a otras zonas de la ciudad. Dispone de muchas viviendas en mal estado y con necesidades urgentes de rehabilitación además de muchos solares que necesitan ser edificados y que han dejado grandes zonas sin habitar. Además de todo lo realizado hasta ahora en los programas de ayuda autonómico y estatal, que se deben proponer **iniciativas para atraer al sector residencial**. En especial en intramuros, que es la zona más degradada, se debe incentivar el aumento de población con medidas para la rehabilitación y construcción de nuevas de viviendas estableciendo líneas de ayuda.

Por otro lado, el fenómeno de los **alojamientos turísticos** es una clave a considerar y que puede ofrecer algún tipo de solución paliativa en algunas zonas específicas del centro, pero que, en cualquier caso, debe ser estudiado y analizado en profundidad debido a las connotaciones sociales negativas que puede llegar a tener. En especial debe contemplarse los antecedentes de otras ciudades que han experimentado comportamientos inadecuados aparejados al fenómeno, con gran afectación de la convivencia ciudadana y rechazo por parte de la sociedad. Para evitar que en un futuro se produzca un crecimiento desproporcionado y ante el riesgo de convertir el espacio urbano en un escenario temporal de servicios, se debe determinar cuál es la capacidad o admisión máxima de estos alojamientos en cada zona de la ciudad en aras de mantener unos niveles de cohesión urbana.

- **Barrios históricos**

Sin duda el **principal problema** que debe abordar la ciudad **es el envejecimiento de sus edificaciones residenciales**. En la ciudad existen muchos barrios y edificios residenciales que tienen más de 50 años de antigüedad y que han quedado desfasados respecto a las exigencias normativas actuales por no haber sido adaptados a ella. En algunos casos la adaptación no se ha efectuado por motivos económicos, en otros por falta de interés de sus ocupantes y en otros casos también por imposibilidad técnica o material de hacerlo adecuadamente debido a las limitaciones del diseño del propio edificio o su entorno.

En especial, la adaptación de la normativa queda significada en la disposición de ascensor en el edificio. Actualmente **disponer de ascensor para acceder una vivienda en altura es una necesidad fundamental** para evitar que los ocupantes con movilidad reducida o edad avanzada puedan quedar atrapados en sus viviendas. Muchos de los edificios de 3 o más plantas de altura que no están adaptados, están ubicados en barriadas históricas envejecidas (Ver apdo. 4.2.6. Tabla 23) que están experimentado, un proceso progresivo de despoblación y abandono.

Las familias que disponen de suficientes recursos económicos para costarse una vivienda sin barreras y mejor adaptada, se trasladan a otros edificios en otros barrios, quedándose en el barrio las más vulnerables; aquellas que carecen de recursos suficientes para adaptar los edificios (no sólo recursos económicos sino

también de administración y gestión). La consecuencia es la **pérdida del modo de vida, idiosincrasia y modelo de convivencia** que han mantenido durante años y que también ha caracterizado e identificado a estos barrios, modificando también el nivel de cohesión social existente haciéndolo menos atractivo para nuevos vecinos.

Por ello se propone **realizar un estudio pormenorizado de los barrios** de la ciudad para determinar, por un lado, el nivel de habitabilidad existente y el grado de vulnerabilidad residencial de los mismos y por otro, para estudiar las medidas y estrategias de intervención posibles mediante procedimientos gestionados o financiados por la administración.

- **Zona rural y núcleos diseminados**

Las características y particularidad del extenso territorio rural de Jerez hacen necesario un posicionamiento previo. Jerez, además del núcleo principal, cuenta en su territorio con 24 núcleos urbanos que abarcan una población total de casi 30.000 habitantes. También existen asentamientos diseminados en donde viven otros 2.500 habitantes. Para la ciudad es un reto permanente la conservación de la forma de vida de estas zonas en compatibilidad con su desarrollo urbano e integración con el conjunto del municipio. Desde la perspectiva del PMVS entendemos que la deriva de la política de vivienda en estas zonas es determinante y debe actuarse integrando los dos modelos para encontrar sinergias. Es necesario **realizar un estudio significativo** y también una apuesta permanente por recuperar el modelo de vida sostenible que tradicionalmente representa la zona rural y adaptarlo a las necesidades y exigencias actuales, tal y como piden los colectivos ciudadanos y las aportaciones participativas.

- **Eliminación de Infravivienda**

La lucha contra la infravivienda y la erradicación del chabolismo ha sido uno de los objetivos y prioridades de la política de vivienda de la ciudad. Se ha avanzado mucho en este campo pero, para seguir manteniendo el pulso en su extinción, se debe priorizar la intervención en algunas zonas del casco urbano con bolsas de infraviviendas.

Además de las zonas comentadas anteriormente del centro histórico y la zona rural, **el barrio con más urgencia de actuación es el de San Juan de Dios** del distrito oeste.

- **Consolidación del derecho a la vivienda - Desahucios**

Avanzar en la lucha contra los desahucios requiere seguir manteniendo el apoyo institucional y administrativo para su mediación. Por ello se debe seguir potenciando las acciones de la Oficina de Intermediación de Desahucios y de la Empresa Municipal de la Vivienda. EMUVIJESA

9ª Instrumentos de política de vivienda y suelo

Para avanzar en las medidas de activación de políticas de vivienda y suelo es necesario la coordinación de los instrumentos urbanísticos y de gestión que dispone el propio municipio en distintas delegaciones municipales así como relanzar y potenciar otras medidas.

Para ello es necesario, en primer lugar, Integrar los servicios de atención y gestión en **Emuvijesa como una ventanilla única** y la actualización permanente y puesta al día del **patrimonio Municipal de Suelo**.

Por otro es necesaria coordinar las acciones urbanísticas potenciando el **Registro de solares, la inspección técnica de edificios (ITE)** así como los **Instrumentos de la política de suelo y vivienda**.⁷

También se deben implementar acciones encaminadas a impulsar:

El **mantenimiento del parque** residencial

La mejora de la **accesibilidad y la instalación de ascensores**

La **colaboración público-privada** en la gestión

El uso adecuado de la vivienda estudiando **el stock de viviendas sin uso aparente** perteneciente a **sociedades y entidades bancarias**

El **fomento del alquiler**

9ª Actualización permanente de datos

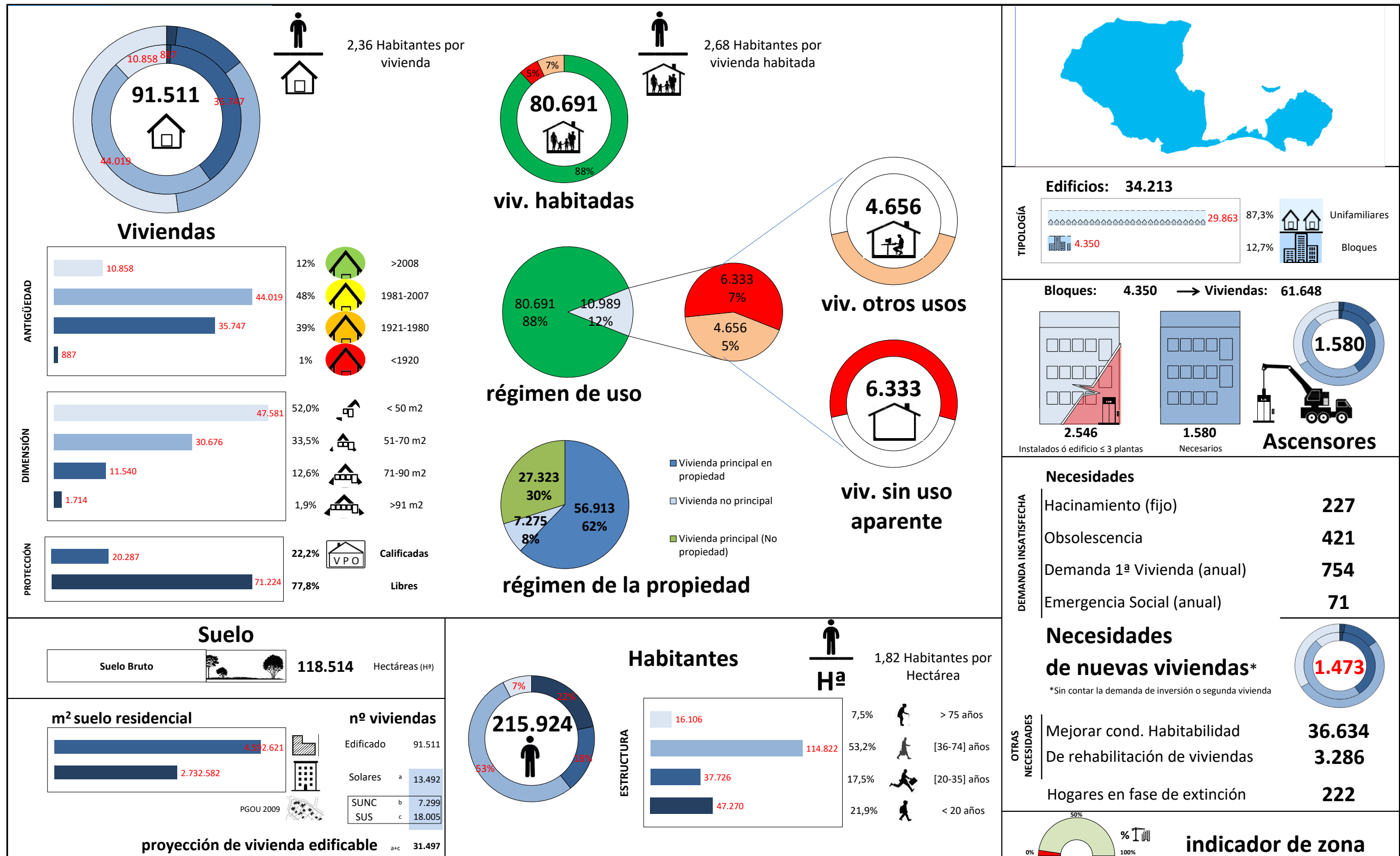
- **Datos en tiempo real**

El conocimiento de la realidad de la ciudad y la obtención de datos altamente fiables y actualizados permite hacer un correcto diagnóstico, imprescindible para determinar las necesidades de la ciudad en materia de vivienda.

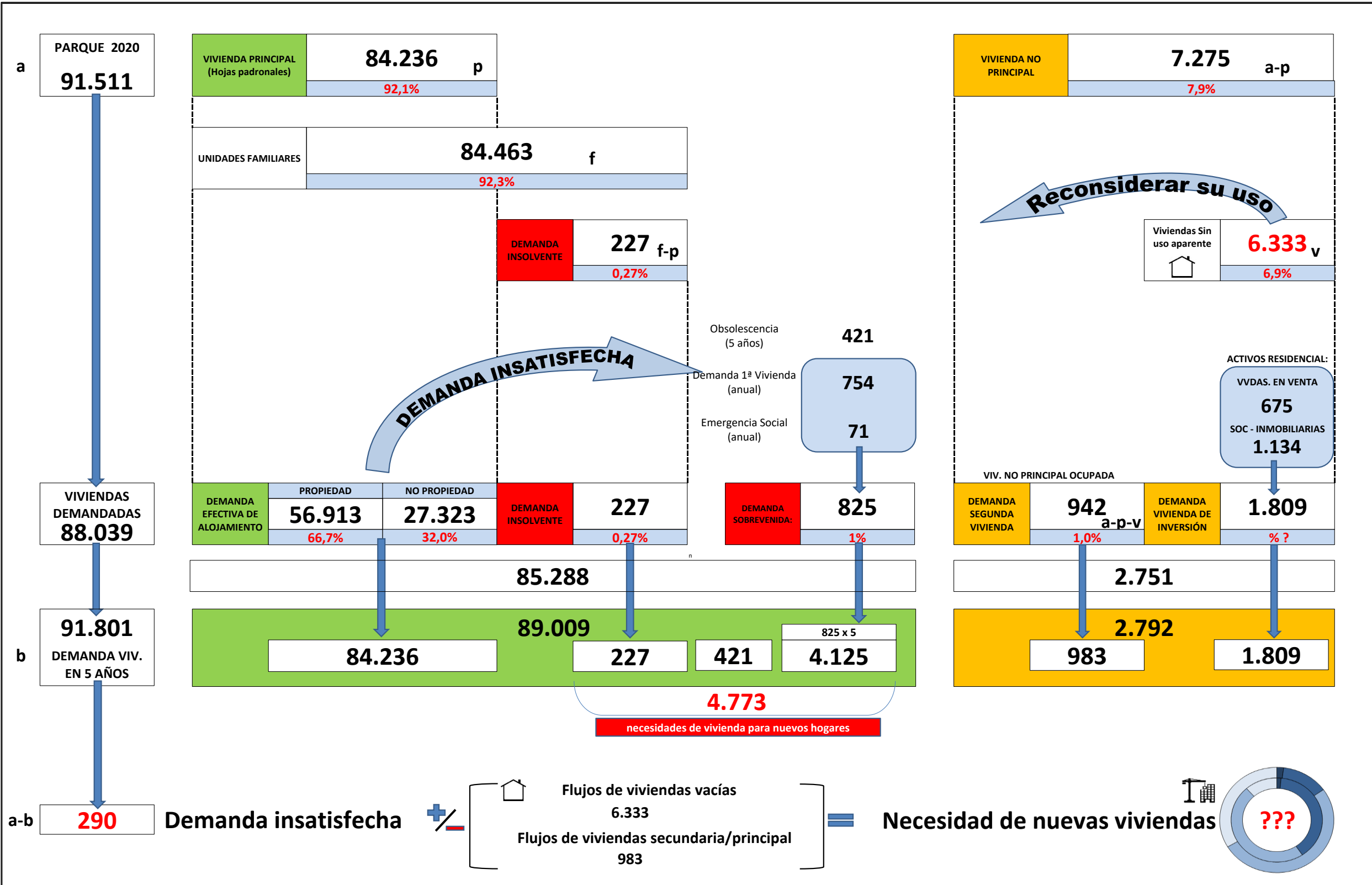
La obtención e identificación de los datos a fecha 1 de enero de 2020 ha supuesto un gran esfuerzo para el equipo redactor de este documento que ha empleado buena parte del tiempo en su determinación. Especialmente importante ha sido la intervención del área SIG del Ayuntamiento en la georreferenciación de las bases cartográficas. No obstante algunos datos aún se encuentran archivados en papel o en fuentes analógicas sin digitalizar. Hay datos a los que no hemos podido acceder por las dificultades de la estructura administrativa y permisos de acceso.

Por ello y en aras a que seguir avanzando en el conocimiento y necesidades de la ciudad, proponemos que se facilite y potencie en la administración local, mediante aplicaciones informáticas, la disponibilidad y el **uso preferente de bases de datos georreferenciadas**, que permitan *en tiempo real* la identificación, el acceso y la actualización diaria de los datos.

⁷ Normas Generales. Título V. *Instrumentos de la política de Suelo y Vivienda*. PGOU Jerez, Ayto. Jerez, 2009



Gráfica 1: Ficha de datos Jerez. Fuente: Elaboración propia 2020



Gráfica 2: Estimación de la demanda. Fuente: Elaboración propia 2020

6.2 Caso particular: El centro histórico.

El centro histórico de Jerez representa un caso particular y paradigmático en la ciudad de algunas de las principales problemáticas que hemos abordado a lo largo de este PMVS. Tal vez sea el **espacio urbano con mayores necesidades de intervención de toda la ciudad** y en donde existen, desde hace ya muchos años, problemas transversales de diversa índole (degradación de edificios, falta de habitantes, problemas sociales y de convivencia, carestía de servicios, deterioro de viales, etc.) que suponen una discontinuidad manifiesta de la cohesión del tejido urbano y social de la ciudad. Abordar y resolver esta problemática supone unos de los principales desafíos y retos para la gestión municipal.

Las carencias son de tal magnitud que, desde hace algunos años, vienen siendo objeto principal de **análisis y debate en la ciudad** por distintos agentes y colectivos; urbanistas, arquitectos, empresarios, agentes sociales, políticos, etc. y con la implicación y compromiso de los ciudadanos organizados en distintos colectivos y asociaciones vecinales.

Tras muchos logros y esfuerzos por parte de las administraciones y organismos públicos, algunos de estos problemas están ya parcial o totalmente resueltos, otros, en cambio, han quedado únicamente analizados o planteados para su asunción, desenlace o definitiva resolución. El municipio cuenta ya con suficientes documentos, conclusiones y aportaciones de estudios y de mesas de trabajo realizadas al respecto, que no hace necesario que se abunde más sobre el estudio y análisis del particular, en tanto **se planteen líneas estratégicas o directrices para su resolución**⁸. Por ello en este apartado hemos, simplemente, constatado el problema para, a continuación, emitir nuestra opinión sobre el particular, a la luz de los datos analizados en el PMVS.

Consideraciones:

En primer lugar hay que hacer una distinción: Dentro del centro histórico, la zona interior de la muralla medieval, es decir, el espacio **intramuros**, es la zona del centro de la ciudad con mayor índice de deterioro. De este espacio intramuros es, sin duda, **el barrio de San Mateo** el conjunto más afectado y, a todas luces, el barrio más degradado de la ciudad.

Diagnóstico del PMVS

Como resultado de las **Mesas de Centro Histórico** llevadas a cabo entre el Ayuntamiento y los distintos agentes sociales y colectivos de la ciudad, el municipio encargó que se hiciese un estudio pormenorizado de la zona intramuros. Éste se concluyó en abril de 2014 con el epígrafe **Diagnóstico de intramuros**⁹ y aglutinó la información recogida de viviendas y locales por manzanas de ordenación, Gran parte de los datos quedan también reflejados en el **mapa de infravivienda**¹⁰.

Por otra parte, con los datos que hemos obtenido en el PMVS podemos tener un diagnóstico actualizado de la situación. Conocemos que en el espacio intramuros del centro histórico viven 4.985 habitantes, de los cuales la amplia mayoría (56.1%) tienen entre 35 y 74 años de edad. Hay 763 edificios dedicados a viviendas. El número total de viviendas es de 2.736 unidades. La mayoría de las viviendas, 444 (58,2%) son viviendas independientes y el resto 319 (41,8%) son viviendas que forman parte de bloques o edificios.

La amplia mayoría de las viviendas de esta zona 1.491 viviendas tienen una antigüedad que estriba entre 13 y 39 años. Más del 55% de las viviendas (1.520 viviendas) tienen una superficie inferior a 50 m² por lo que se trata de viviendas pequeñas. Por su antigüedad y estado de conservación se estima que alrededor de un 70% de estas viviendas (875 viviendas) necesitan una intervención de rehabilitación, no solo para adaptarlas a la normativa actual sino también para que conserven unas buenas condiciones de habitabilidad y estén en adecuación con su uso. También se estima que unas 150 viviendas necesitan una intervención importante para adaptarlas a los requerimientos residenciales e incluso un número indeterminado de ellas no podrán ser adaptadas y quedarán obsoletas o incapacitadas para un uso residencial.

En cuanto a la ocupación, **374 viviendas no tienen uso aparente**; esto representa el 14% del total. Este porcentaje duplica al del resto de la ciudad que está en torno al 7%. También el porcentaje de viviendas de otros usos, como la segunda vivienda etc. (que es el 9% -261 viviendas) es casi el doble del resto de la ciudad.

Tan solo el 12 % de las viviendas de la zona (351 viviendas) tienen calificación de protección y mientras que a en diciembre de 2020 hay 117 demandantes de vivienda protegida inscritos y residentes en este espacio intramuros.

Sumando las necesidades de vivienda derivadas del hacinamiento familiar, la obsolescencia de los inmuebles y la demanda de primera vivienda de los hogares, se puede estimar que actualmente en el espacio Intramuros, es necesario disponer o construir 42 viviendas nuevas para absorber esta demanda existente. Además, es

necesario rehabilitar otras 875 viviendas para adaptarlas a la normativa en vigor, como se ha mencionado anteriormente.

Por otra parte hay 53 solares residenciales sin edificar que suman una superficie libre 6.425 m². Haciendo una proyección estrictamente algebraica de la edificabilidad de estos solares, se podría calcular que es posible realizar en ellos una edificación de 88 viviendas aproximadamente.

Qué duda cabe que las necesidades de nuevas viviendas aquí planteadas, pueden ser afrontadas desde **distintas perspectivas o estrategias de intervención**. Como puede ser el incentivo de la rehabilitación, el de la construcción de nuevos edificios, el fomento de la plena ocupación de los inmuebles vacíos o cualquier otra. También es obvio que los problemas de la zona deben resolverse conjuntamente y mediante **acciones transversales** que aborden la coyuntura socio-económica y las carencias estructurales existentes. En cualquier caso y sea cual sea la estrategia marcada, el resultado buscado en materia de vivienda deberá **consensuarse con los agentes sociales y requiriendo la participación e implicación de la ciudadanía**.

Baste decir que si, por ejemplo, se consigue que una buena parte de las viviendas potencialmente vacías en este perímetro de la ciudad puedan ocuparse, no solo se podría solventar la demanda existente sin construir nuevas viviendas, sino que también podría atraer a nuevos vecinos esta zona deprimida de la ciudad e incrementar su escasa población. Esta propuesta podría ser una solución, pero, antes de plantearse es necesario establecer un consenso en el modo de llevarla a cabo y **concretar la forma de incentivar al ciudadano de esa plena ocupación**. Hacerlo forma parte del posicionamiento ideológico y del debate político del modelo de ciudad.

⁸ En la fecha de la redacción del presente documento la Delegación de Urbanismo ha presentado un documento denominado *Plan Integral de Regeneración Urbana del centro histórico* que se ha publicado en la web municipal para ser sometido a un proceso participativo por parte de la ciudadanía y del cual se pretende extraer conclusiones para el desarrollo de actuaciones en el centro histórico.

⁹ *Diagnóstico Intramuros* Jerez de la Frontera. Empresa Municipal de la Vivienda de Jerez S.A., abril 2014

¹⁰ *Mapa de infravivienda*. Ayuntamiento de Jerez. Emuvijesa, 2016

6.3 Consideraciones para una estrategia de rehabilitación energética en el sector de la edificación

Los objetivos de inversión, actuación y recuperación de la ciudad en el marco de la sostenibilidad urbana según los criterios de las distintas agendas urbanas y de ciudad **pivotan indefectiblemente en el equilibrio energético y en el uso adecuado de los recursos ambientales**. Por ello en aras de establecer criterios de actuación para solventar problemas urbanos y en especial los de vivienda y suelo como es el caso de nuestro documento es necesario estudiar y tener muy en cuenta la *Estrategia a largo plazo para la rehabilitación energética en el sector de la edificación en España*. (ERESEE 2020)¹¹

Este documento establece una serie de conclusiones de las que podemos destacar que a la vista de los resultados expuestos que la política analizada y relativa a las actuaciones de rehabilitación de la envolvente térmica y de sustitución de instalaciones térmicas tendría un **impacto socioeconómico muy positivo** en el caso de que consiguiese movilizar la inversión privada contemplada.

Impacto socioeconómico

Los efectos positivos identificados en esta política ocurren principalmente en el periodo 2025-2030 ya que el ritmo de rehabilitación de edificios es mucho más elevado en ese periodo. No obstante, los efectos positivos podrían adelantarse en el tiempo, siempre que sea posible acelerar las actuaciones y el número de viviendas rehabilitadas durante el periodo 2021-2025.

- **Inversión**. La política prevé la rehabilitación de la envolvente térmica de un total 1.200.079 viviendas y la sustitución de 3.845.288 instalaciones térmicas, lo que movilizaría una inversión de 26.047 M€ a lo largo de la década, de los cuales más de una **cuarta parte**, 7.140 M€, procederían de **fondos públicos** (estatales y europeos).

- **Ahorro energético**. El ahorro energético total acumulado alcanzaría 7.440 ktep, lo que supondría un ahorro acumulado de 7.730 M€ **en la factura energética de los hogares**. Este ahorro, además, continuará más allá del periodo analizado (2021- 2030).

- **PIB**. El impacto económico en términos de PIB se situaría entre 2.339 y 6.517 M€ a lo largo del periodo, lo que **supondría un aumento adicional del 0,44 % sobre el PIB previsto** en 2030.

- **Empleo**. La política generaría entre 32 mil y 85 mil empleos a lo largo del periodo, lo que supondría un **aumento adicional del 0,42 %** sobre el empleo previsto en 2030.

- **Administraciones públicas**. El impacto neto sobre las cuentas de las AA.PP. es positivo. **Los ingresos aumentarían** entre 1.018 M€ y 3.976 M€/anuales a lo largo del periodo, lo que permitiría cubrir holgadamente la financiación pública necesaria para impulsar esta política que se sitúa entre 219 M€ y 980 M€/anuales.

- **Impacto distributivo**. La política tendría un impacto progresivo. El consumo aumentaría en todos los tipos de hogares, pero lo haría **en mayor medida en los hogares de menor renta** (aumentaría un 1,63 % para los hogares del quintil 1 de renta y 1,46 % para los hogares del quintil 2 de renta en el año 2030).

Energía solar en las cubiertas

Además también hay que tener en cuenta lo indicado en el *Estudio sobre el potencial de generación de energía solar térmica y fotovoltaica en los edificios residenciales españoles en su contexto urbano*, que permite extraer las siguientes conclusiones sobre las **posibilidades de aprovechar la energía solar que incide en las cubiertas** de los edificios residenciales, para satisfacer las necesidades energéticas de los hogares españoles:

1. Se confirma el excelente recurso solar existente en el territorio nacional representado por las capitales de provincia y ciudades autónomas, así como el interés, para su aprovechamiento en edificios, de considerar cubiertas inclinadas con orientaciones diferentes de la sur (orientación óptima a efectos de maximizar la captación solar anual).

Con ello se incrementan las posibilidades de aprovechamiento solar, dada la diversidad del parque edificatorio residencial existente.

2. Del análisis de la energía final esperable del aprovechamiento solar de las cubiertas consideradas (cubiertas planas e inclinadas 30º con distintas orientaciones) mediante instalaciones solares térmicas y fotovoltaicas se infiere que las **cubiertas inclinadas proporcionan una mayor productividad** por metro cuadrado que las planas: en particular, y considerando el promedio de las localidades analizadas, un 170% si la orientación es Este Oeste y un 210% si la orientación es Norte-Sur. Esto es debido al mejor aprovechamiento de las cubiertas inclinadas (donde los captadores solares se pueden disponer paralelos a los paños de cubiertas) que de las planas (donde los captadores solares se disponen en filas paralelas). En la actualidad, el mercado de las instalaciones solares ofrece

soluciones desarrolladas específicamente para cubiertas planas e inclinadas, lo que permite un fácil aprovechamiento de su potencial de generación energética.

3. El análisis de la **demanda energética** de los edificios residenciales realizado a partir de datos oficiales de consumo energético de los hogares españoles en el período 2010-2017 permite constatar que más del 90% está **asociada** a usos susceptibles de ser abastecidos por **instalaciones solares**, en particular: calefacción, agua caliente sanitaria, iluminación y electrodomésticos (con pesos promedio sobre el consumo total del 43%, 19% y 30% respectivamente).

4. Con el objeto de cuantificar la posible cobertura de tales usos por parte de instalaciones solares situadas en las cubiertas de las **15 tipologías edificatorias (“clústeres”)** consideradas en este estudio, se han definido tres escenarios en los que se ha fijado una cobertura del 60% de la demanda energética anual para producción de agua caliente sanitaria. En todos los casos los análisis de cobertura se han realizado en periodos anuales (escenarios 1 y 2) y estacionales (escenario 3, periodos de calefacción y refrigeración), es decir, comparando la demanda con la generación de energía final en los periodos temporales considerados. Queda fuera del alcance de este estudio la realización de balances energéticos horarios.

Se especifican varios escenarios de actuación. En el primer escenario se plantea el **uso compartido de las cubiertas** para la producción de agua caliente sanitaria mediante instalaciones solares térmicas y la satisfacción de la demanda eléctrica para iluminación y electrodomésticos mediante instalaciones solares fotovoltaicas.

El porcentaje de ocupación de cubiertas y la cobertura de la demanda energética anual de las viviendas obtenidos para las distintas tipologías de edificios (de viviendas unifamiliares, plurifamiliares de 1 a 3 plantas y plurifamiliares de 4 o más plantas) y en el conjunto de localidades analizadas tal y como puede apreciarse de los valores promedio, en los edificios de viviendas unifamiliares y plurifamiliares de baja altura que analiza el documento, se podría cubrir la totalidad de la demanda eléctrica, generándose excedentes eléctricos superiores a la demanda eléctrica de las viviendas. En las viviendas de edificios plurifamiliares de 4 o más alturas se alcanzaría una cobertura promedio próxima al 80% de la demanda eléctrica, y unos excedentes equivalentes al 10% de dicha demanda.

En el segundo escenario se plantea el **uso exclusivo de las cubiertas para instalaciones fotovoltaicas**, así como una producción de agua caliente sanitaria mediante soluciones tipo termo eléctrico. Los resultados de cobertura de la demanda eléctrica para iluminación y electrodomésticos y la generación de excedentes son del mismo orden de magnitud que los del escenario anterior, si bien numéricamente algo inferiores (entre un 7 y un 20%, considerando los resultados promedio).

¹¹ <https://www.mitma.gob.es/el-ministerio/planes-estrategicos/estrategia-a-largo-plazo-para-la-rehabilitacion-energetica-en-el-sector-de-la-edificacion-en-espana>, junio 2020

En el tercer y último escenario se plantea de nuevo el uso exclusivo de las cubiertas para instalaciones fotovoltaicas, obteniéndose **la producción de agua caliente sanitaria y la calefacción mediante bombas de calor accionadas eléctricamente**. Los valores promedio de cobertura de la demanda en el periodo de calefacción están en el entorno del 90%, 80% y 45% en los edificios de viviendas unifamiliares, plurifamiliares de 1-3 plantas y plurifamiliares de mayor altura, respectivamente. El resto del año los valores promedio de cobertura de la demanda energética estarían en torno al 95- 100%. En lo que respecta a la generación de excedentes, **duplicaría la demanda eléctrica anual para iluminación y electrodomésticos en viviendas unifamiliares**, siendo aproximadamente un 90% y 10% en promedio en viviendas de edificios de 1-3 plantas y mayor altura, respectivamente.

5. El cálculo de la captación de energía solar en las cubiertas de los diferentes tejidos urbanos analizados se ha basado en datos obtenidos con la técnica LIDAR (Light Detection And Ranging). Este tipo de datos son de enorme utilidad, ofreciendo nuevas oportunidades de análisis. Sin embargo, presentan también ciertas limitaciones, siendo la más relevante el hecho de que la precisión de los estudios que pueden realizarse está sujeta a la resolución espacial de los datos LIDAR. Para este estudio se han utilizado los datos LIDAR ofrecidos por el Instituto Geográfico Nacional, cuya resolución en términos de distancia entre puntos, para el ámbito espacial analizado, varía de pocos centímetros hasta 1,2 metros. Esta precisión permite ofrecer resultados aceptables a nivel de tejido, pero para un análisis a la escala de edificio sería recomendable una resolución superior.

6. El análisis de los valores de irradiación media anual de cada uno de los tejidos analizados revela diferencias significativas, con una variación entre el valor máximo y mínimo obtenido en torno a un 20%. Estas diferencias se deben a las distintas tipologías de los edificios y sus cubiertas en cada uno de los tejidos. A lo que se añaden las características propias de las cubiertas, como los ángulos de inclinación y su orientación. Las más relevantes son los **cambios de altura entre edificaciones colindantes, que provocan que unos edificios arrojen sombra sobre otros**, y una mayor o menor presencia de **volúmenes salientes en cubierta** (como casetones de ascensor, chimeneas, instalaciones, petos, etc.) que incrementan la superficie de sombras arrojadas sobre la propia cubierta.

7. El **análisis de los valores de irradiación media** de cada uno de los tejidos, atendiendo a los dos periodos del año estudiados (calefacción y refrigeración) revela, en primer lugar, que los valores de irradiación acumulados en cada uno de los periodos son similares, aun cuando el periodo de calefacción (1 de octubre al 31 de mayo) cubre tan sólo 8 meses y el periodo de refrigeración (1 de junio al 30 de septiembre) cubre 4 meses. Aunque esta circunstancia es conocida, ya que la diferencia es consecuencia de la variación de la posición del sol a lo largo del año, se han podido cuantificar de forma más precisa estos valores para cada uno de los tejidos estudiados. El mismo análisis revela que la diferencia entre los valores de irradiación entre tejidos es ligeramente superior a la media anual en el periodo de octubre a mayo (21,5%) que en el periodo de junio a septiembre (18,0%).

8. Los tejidos urbanos con valores más elevados de irradiación anual son los de Vivienda Unifamiliar (VU), Bloque en H (BH) y Bloque Lineal (BL). Las características comunes de las cubiertas de los edificios de estos tejidos urbanos son **la menor cantidad de elementos sobresalientes en cubierta**. Sin embargo, los tejidos urbanos con valores menos elevados son los de Ensanche, Parcelación Periférica y Manzana Moderna, tejidos que presentan cubiertas con una gran complejidad volumétrica y abundante presencia de elementos sobresalientes (casetones de ascensor o de instalaciones, chimeneas, mansardas, construcciones en cubierta o pequeñas terrazas y petos), que aumentan la superficie de cubierta que recibe sombras arrojadas a lo largo del día y **reduce, por tanto, las posibilidades de captación de la radiación solar**. A ello se suma, también, la diferencia de altura de las distintas cubiertas, que produce sombra de unos edificios sobre otros.

9. El análisis comparativo de la variación de la irradiación solar media en cubiertas por superficie de parcela arroja resultados mucho más diferenciados que el análisis anterior, con una variación entre el mayor valor obtenido y el menor del 380%. Esta circunstancia es debida a que en este caso los valores anteriores de irradiación por superficie de cubierta se ven modificados por un factor que depende de la proporción de la superficie de parcela ocupada por la edificación. En este caso, **los tejidos urbanos analizados con mayores valores son el de Bloque Lineal, el Bloque en H y el Casco histórico**, casos en los que los edificios ocupan frecuentemente la superficie total de las parcelas, mientras que **los tejidos urbanos con menores valores** de irradiación solar media de cubierta por superficie de parcela son la tipología de **Vivienda Unifamiliar y Vivienda Adosada en Hilera** seguidos, a bastante distancia, por la Manzana Moderna. En estos casos la superficie que los edificios ocupan en cada parcela es muy reducida respecto a la superficie total.

11. Se puede concluir, por tanto, el excelente potencial que presentan las cubiertas de los edificios representativos del parque residencial español para satisfacer sus necesidades energéticas principales desde una perspectiva anual neta, es decir, comparando la demanda con la generación esperable de energía final resultado de **aprovechar el potencial existente mediante instalaciones solares activas**. En este sentido, los resultados numéricos presentados difieren de los que se obtendrían de la realización de balances horarios entre demanda y generación, dadas las diferencias entre los perfiles temporales de demanda de edificios residenciales y los de generación procedente de instalaciones solares. A este respecto, conviene **resaltar la ventaja que presentan para los edificios de viviendas plurifamiliares las instalaciones fotovoltaicas de uso compartido** frente a las individuales, ya que la agregación de perfiles de demanda reduce la variabilidad y, por tanto, permite un mejor aprovechamiento de la electricidad producida por las instalaciones. Del mismo modo, el uso de técnicas de Gestión de la demanda orientadas a desplazar consumos a horas de generación solar tendría efectos positivos en la cobertura de la demanda agregada. Por último, conviene mencionar que la incorporación de sistemas de almacenamiento fijos o móviles (Vehículos Eléctricos) que almacenen excedentes de producción y con los que abastecer demandas diferidas permitirían una gestión eficiente e integrada de la generación y el consumo eléctricos de los edificios.

Aunque el estudio de potencial solar de las ciudades españolas se ha realizado exclusivamente para las cubiertas de los edificios residenciales del parque de viviendas, cabe destacar la enorme oportunidad que ofrecen también otros elementos de la envolvente de los edificios, como son las fachadas. Estas permiten, además de la colocación de **elementos de aprovechamiento solar activo especialmente diseñados para fachadas**, la incorporación de estrategias de diseño pasivo, relacionadas principalmente con la **relación ancho de calle-altura de edificio, el tamaño y ubicación de los huecos en fachada, así como con los tipos de vidrios y protecciones solares**, que se puedan incorporar para mejorar su eficacia y comportamiento a lo largo del año. Dada la diversidad de situaciones en los contextos urbanos españoles **es fundamental la realización de estudios específicos**.

Por último es necesario resaltar el papel que puede representar la generación de energía, tanto solar térmica como fotovoltaica, en el parque de viviendas existente para caminar hacia una transición energética justa.

Conclusiones

Este estudio establece una conclusión final, que dice lo siguiente:

En el periodo 2021-2030 un porcentaje elevado de las rehabilitaciones en viviendas-consistirá en un **cambio de las instalaciones actuales por otras con equipos más eficientes**. Se prevé una penetración importante de las calderas de condensación y en las zonas climáticas de-invierno menos severas cada vez adquirirá más importancia la bomba de calor.

En todo caso **se deberán implantar las medidas más eficientes en los subsistemas de distribución y emisión**. Debe replantearse el uso de la energía solar térmica con especial incidencia de la recuperación de las instalaciones existentes hoy fuera de uso.

El nuevo **marco regulatorio de autoconsumo** facilitará el desarrollo de la producción de generación eléctrica de forma distribuida.

En los periodos 2040 y 2050 (2031-2050) se prevé un mix de generación eléctrica con un mayor porcentaje de energía renovable, en paralelo se habrá ido **desarrollando el plan de rehabilitación**, por lo que es de esperar que el número de viviendas con un buen nivel de aislamiento térmico permita la penetración más sencilla de la bomba de calor incluso en las zonas climáticas más severas.

Al mismo tiempo se habrán desarrollado **nuevas tecnologías para combustibles renovable como pueden ser el biogás o el hidrogeno** que podrán ser utilizados en la rehabilitación de las viviendas.

En este periodo también se espera que se desarrollen las redes que permitan la integración óptima de todos estos recursos.