

## CIUDAD Y TERRITORIO

### ESTUDIOS TERRITORIALES

ISSN(P): 1133-4762; ISSN(E): 2659-3254

Vol. LVII, Nº 224, verano 2025

Págs. 671-714

<https://doi.org/10.37230/CyTET.2025.224.11>

CC BY-NC-ND



# Los barrios periféricos de bloque: déficits heredados, maduración silenciosa, rehabilitación y retos futuros

Eduardo DE-SANTIAGO-RODRÍGUEZ <sup>(1)</sup>  
Iván RODRÍGUEZ-SUÁREZ <sup>(2)</sup>

<sup>(1)</sup> Doctor Arquitecto. Consejero Técnico

<sup>(1)</sup> Subdirección General de Políticas Urbanas. Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana

<sup>(2)</sup> Doctor Arquitecto. Profesor Ayudante Doctor

<sup>(2)</sup> Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio. Universidad Politécnica de Madrid

**Resumen:** Una de las herencias urbanas más características del franquismo fue la amalgama desordenada de periferias en las que predominaban los tejidos residenciales de bloque abierto. Su situación social, físico-espacial y jurídica, era alarmante al inicio de la democracia. Durante las últimas cinco décadas se ha intervenido sobre el soporte construido de estos espacios, tratando de integrarlos estructuralmente en la ciudad, mejorando y/o rehabilitando diversos fragmentos, o definiendo sus posibilidades de transformación. El artículo ofrece algunos apuntes sobre las modalidades de intervención en estas periferias, ejemplificados en las políticas de rehabilitación de áreas. En las conclusiones se plantea la pertinencia y necesidad de la recualificación de estos tejidos que suponen una oportunidad para la mejora de todo el sistema urbano y presentan aún múltiples carencias y grados diversos de obsolescencia.

**Palabras clave:** Bloque abierto; Periferias; Rehabilitación de áreas; Rehabilitación urbana.

---

Recibido: 05.05.2025; Revisado: 12.05.2025

(1) Correo electrónico: [edesantiago@mitma.es](mailto:edesantiago@mitma.es); N.º ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1867-7867>

(2) Correo electrónico: [ivan.rsuarez@upm.es](mailto:ivan.rsuarez@upm.es); N.º ORCID : <https://orcid.org/0000-0002-9139-0280>

Los autores agradecen las críticas constructivas recibidas, los comentarios y sugerencias realizados por las personas evaluadoras anónimas, que han contribuido a mejorar y enriquecer el manuscrito original.

## Peripheral housing estates: inherited deficits, silence maturation, urban regeneration and future challenges

**Abstract:** One of the most characteristic urban legacies of Franco's regime was the disorderly amalgamation of suburban areas dominated by open-block housing estates. The social, physical-spatial, and legal situation was alarming at the dawn of democracy. Over the last five decades, interventions have been made on the built environment of these spaces, attempting to structurally integrate them into the city, improving and/or transforming various fragments, or defining their potential for transformation. The article offers some notes on the modalities of intervention in these peripheral areas, exemplified by area rehabilitation policies. The conclusions discuss the relevance and necessity of improving these structures, which represent an opportunity for improving the entire urban system and still display multiple shortcomings and varying degrees of obsolescence.

**Keywords:** Open-block housing estate; Suburban areas; Areas of integrated renovation; Urban rehabilitation.

*Dedicado a los apóstoles de la rehabilitación/regeneración -Mariano Calle, Juan Rubio del Val, Gerardo Ruiz Palomeque, Jordi Amela, Javier Ramos Guallart, Nacho de la Puerta, Txari Vallejo...- y de los Barrios Vulnerables – Agustín Hernández Aja, Julio Alguacil, Félix Arias, Oriol Nel.lo...- y a todos los hombres, mujeres y asociaciones vecinales que lucharon y luchan por mejorar la calidad de vida en nuestros barrios.*

### 1. Introducción

*“Que no te enteras, que la vida no es una carrera/ Yo vengo de los matorrales, de una chabola sin cristales/ Donde los niños no llevan disfraz ni traje”*

*De los matorrales. Canción de Los Delinqüentes en el álbum “Recuerdos garapateros de la flama y el carril”, 2006*

L a emigración del campo a las ciudades de un numeroso contingente de población durante la segunda mitad del siglo XX en España -como consecuencia de la crisis de las economías familiares de base agraria, la progresiva industrialización y el desplazamiento del crecimiento económico hacia determinados polos urbanos de desarrollo- impulsó la demanda de alojamiento y provocó una expansión urbana sin precedentes. En la inmediata posguerra, la población de los municipios que hoy forman parte de las áreas urbanas de España superó a la población de los municipios rurales, en un trasvase y concentración de población en las áreas urbanas que no se ha detenido desde entonces.

Como es conocido (CAPEL, 1975; DE TERÁN, 1978; SAMBRICIO, 2003), el problema de la vivienda se intentó solucionar inicialmente de un modo paternalista mediante la promoción

pública, pero ante la insuficiencia de recursos y capacidades para llevar a cabo esta ingente tarea, a partir de finales los 50 y, en paralelo a los profundos cambios ideológicos experimentados dentro del aparato franquista<sup>1</sup>, se fue articulando de manera progresiva una solución inmobiliaria ‘a la española’<sup>2</sup>, basada en la promoción privada de viviendas subsidiadas públicamente, mediante una exitosa formulación implícita en la que los trabajadores podían acceder a la propiedad de una vivienda mediante la capitalización de sus rentas salariales, con la intermediación del sector bancario en la financiación de la promoción y la concesión de hipotecas, y todo ello gracias al auxilio público mediante subvenciones otorgadas a los promotores, al sector financiero y a los futuros propietarios.

La producción de ciudad y la construcción de este importante volumen de viviendas<sup>3</sup> precisó un nuevo marco legislativo para regular el planeamiento y la urbanización a gran escala- materializado en la

<sup>1</sup> Que, en lo político, supusieron el reemplazo de las viejas visiones falangistas por una emergente tecnocracia, y, en lo económico, el paso de la Autarquía al desarrollismo, con el hito del Plan de Estabilización de 1959 y los posteriores Planes de Desarrollo.

<sup>2</sup> A partir de la creación del Ministerio de Vivienda y el lanzamiento del Plan de Urgencia Social en 1957. Es conocido el discurso del ministro J.L. Arrese que resume bien la idea: “*la fórmula ideal, la cristiana, la revolucionaria desde el punto de vista de nuestra propia revolución, es la fórmula estable y armoniosa de la propiedad, donde se hace posible esa meta tan lógica y humana, pero hasta ahora reservada casi de un modo exclusivo al privilegio del dinero de alcanzar, que la vivienda sea del que la vive*” “[...] no queremos una España de proletarios, sino una España de propietarios”. (ABC, 2 de mayo de 1959).

<sup>3</sup> Entre 1951 y 1975 se construyeron más de 5 millones de viviendas a un ritmo anual superior a las 200 000 unidades, de las cuales nada menos que 3,3 millones (el 66%) fueron protegidas, frente a 1,7 millones libres.

Ley de Suelo de 1956-, así como otro para la vivienda y su financiación, con numerosos conflictos entre ambos y divergencias en la gestión práctica cotidiana (DE TERÁN, 1978). Aunque también se construyeron viviendas nuevas en los tejidos existentes de los cascos y ensanches, la forma característica de la producción de ciudad durante el franquismo fueron los denominados “polígonos de bloque”. Estas ordenaciones se habían consolidado durante el desarrollismo como una “nueva ideología urbanística, resultado de la llegada a España de la influencia exterior” (SPYOT, 1983, p. 56). Fueron desarrollados tanto en suelos públicos como privados y se caracterizaban por la precariedad de la urbanización, falta equipamientos y ausencia casi absoluta de articulación en la estructura urbana. En muchos casos lo único que se materializaba inicialmente era la edificación residencial, mientras los desarrollos contravenían las previsiones de planeamiento y los procesos de gestión urbanística no llegaban a completarse. Esto se tradujo en una ciudad incompleta en la que las carencias eran múltiples, tanto en la integración en la estructura urbana, como en las propias condiciones del soporte urbano local, entendido como armazón de dominio público local al servicio de los tejidos, como en la propia edificación residencial, con carencias notables en los programas funcionales y en las características constructivas de la edificación (MONCLÚS & DÍEZ MEDINA, 2020).

La mejora de estos tejidos y espacios ha sido una actividad permanente desde la recuperación de la democracia y, aunque lejos de ocupar un papel central de la actividad urbanística, en especial durante los períodos expansivos de las dos burbujas inmobiliarias de este pasado medio siglo, ha sido un trabajo silencioso y continuo en el que el liderazgo público ha sido determinante. Este artículo se centra en describir a grandes rasgos este proceso, las herramientas utilizadas para ello y ejemplifica algunas de las actuaciones paradigmáticas de las últimas décadas en la escala de intervención sobre los fragmentos, a través de lo que se conoce como rehabilitación o regeneración de áreas.

## 2. La recuperación de las periferias heredadas del franquismo

### 2.1. Los déficits heredados y las demandas ciudadanas

*“Han elaborado un Plan/Para dejarnos sin casas,/ Sin vecinos, sin amigos,./Y aún creerán que nos*

*hace gracia!/ [...] /¿Quién ha dado vida al barrio?/ ¿Quién tantos años vivió/ Sin luz, con barro, sin agua?/ ¡Ese hemos sido tú y yo! / [...] /Vamos! No lo pienses más! / ¡Únete a tus vecinos! / Que te pilla el Plan Parcial!*

*Plan Parcial. Canción de Luis Pastor, en el álbum “Nacimos para ser libres”, 1977*

Tras la recuperación de la democracia era patente la necesidad de mejorar las ciudades y de integrar las periferias que habían sido producidas de forma anárquica durante el franquismo. Las ciudades presentaban notables problemas y carencias, y en los tejidos periféricos la situación era alarmante. Algunos habían sido auto-producidos por sus habitantes en parcelaciones periféricas sobre suelos rústicos al margen de las previsiones del planeamiento. Otros eran promociones públicas y privadas desarrolladas en polígonos de bloque abierto autistas, de infima calidad material en lo constructivo, sin apenas urbanización ni dotaciones, y ajenas a la escasa estructura urbana existente.

A ellos se sumaban los crecimientos de los cascos periféricos heredados, así como tejidos industriales producidos de forma precaria y, en ocasiones, sin tener en cuenta las previsiones del planeamiento<sup>4</sup>. Algunos de estos tejidos eran enclaves en otras morfologías, la articulación entre ellos era inexistente y la estructura viaria sobre la que se articulaban había sido concebida para ser servidora de la ciudad central. En conjunto constituyan una amalgama desarticulada con espacios intersticiales vacantes y conflictos en sus zonas de contacto.

Al mismo tiempo se desplegaban aún algunas de las actuaciones urbanas de mayor calado del desarrollismo franquista concebidas en los estertores finales del régimen y coincidentes con el cambio de ciclo económico y la detención del crecimiento metropolitano. Se trataba de actuaciones planificadas y gestionadas por el Estado con una visión en ocasiones ajena y contrapuesta a los intereses locales y a las previsiones del planeamiento urbano. Entre ellas destacaban las políticas sectoriales de viario de alta capacidad, programas como el de redes arteriales y los planes de acceso a las ciudades; y las denominadas ACTUR (Actuaciones Urbanísticas Urgentes, Decreto Ley 7/1970) desarrolladas por el Instituto Nacional de Urbanización (INUR) mediante expropiación con el objetivo de dar respuesta al crecimiento demográfico

<sup>4</sup> Un ejemplo típico de polígono industrial realizado mediante una parcelación sobre suelo rural fue el polígono de Cobo Calleja en Fuenlabrada.



FIG. 1 / Los déficits heredados y las demandas ciudadanas. Arriba izquierda: Cartel “Piso Ideal de los Años 70” en medio de un descampado. Arriba derecha: Movimiento vecinal reivindicativo en Barcelona. Abajo izquierda: Movimiento vecinal “La Vaguada es nuestra” (Madrid). Abajo derecha: Octavilla anunciando la conferencia coloqui “La sanitat al barri” en Sant Andreu (Barcelona)

Fuente: Arriba izquierda: Fotograma de la película “La ciudad es nuestra” de Tino Calabuig (1975). Arriba derecha: <https://eltranvia48.blogspot.com/>. Abajo izquierda: Fotograma del documental “Reivindicación vecinal La Vaguada es nuestra 1977-1978”, del colectivo Cine Polans. Abajo derecha: <https://archivodelatransicion.es/>

y las necesidades de vivienda en las grandes aglomeraciones urbanas creando nuevas ciudades y cuyas principales realizaciones fueron la nueva ciudad de Tres Cantos, en el área metropolitana de Madrid, y la expansión de Puente de Santiago al norte de Zaragoza.

Las carencias de toda índole en las periferias eran alarmantes, y las demandas de la población habían derivado en un potente movimiento vecinal que tuvo la capacidad de estructurarlas y establecer una presión continuada sobre los resclodos del apartado franquista (Fig.1). Las primeras asociaciones de vecinos habían surgido al amparo de la Ley de Prensa de 1955 aprobada siendo ministro Manuel Fraga Iribarne. Tras las elecciones de 1979 accedieron a los

gobiernos municipales en las principales ciudades del país partidos de izquierda y socialdemócratas que tenían vínculos estrechos con los movimientos vecinales y la voluntad, al menos inicialmente, de dar respuesta a las reivindicaciones ciudadanas. La crisis económica derivada de las crisis del petróleo de los años 70 se tradujo en una súbita detención del crecimiento metropolitano. Estos dos factores, cambio político y crisis económica, facilitaron un cambio de modelo en las políticas urbanas basado en recuperar la ciudad heredada y moderar los crecimientos.

El debate disciplinar confluía también en el diagnóstico y se ponían en cuestión las ordenaciones de bloque que se aplicaban entonces de

forma indiscriminada y con escaso respeto por ninguna de las preexistencias, ni físicas ni sociales. Además, se estaba produciendo un relevo generacional tanto en el aparato del Estado como en el sector profesional, con una nueva generación de técnicos y cuadros políticos, en ocasiones ejerciendo ambos roles de forma simultánea. La Ley del Suelo aprobada en 1975 (TRLST6) y sus Reglamentos de Planeamiento (RD 2159/1978), Gestión (RD 3288/1978) y Disciplina (RD 2187/1978) establecieron un nuevo marco regulatorio que viabilizaba poner freno a los desmanes y el desorden del desarrollo.

Todo ello eclosionó en una cultura urbanística que vino en denominarse el “urbanismo de la austeridad” (CAMPOS VENUTI, 1981). Se trataba de una apuesta, bajo el liderazgo público, por modelos contenidos y centrados en la calidad material de la ciudad existente. El concepto de austeridad adquirirá décadas después, tras la quiebra inmobiliaria de 2007, un sentido contrapuesto para referirse a la necesidad de recortar el gasto público. En esta nueva cultura urbanística confluyía también el término del “derecho a la ciudad” (LEFEBVRE, 1968) y la necesidad de reapropiación y autogestión del espacio urbano, y que en su dimensión física material puede ser entendido como el “derecho a la ciudad urbanizada” en la que todos los espacios deben garantizar las oportunidades de las poblaciones que los habitan mediante una distribución espacialmente justa de los recursos (RODRIGUEZ SUÁREZ, 2023a). Todo ello tuvo reflejo en el movimiento ciudadano protagonizado por las asociaciones vecinales durante la Transición a la democracia, en el que las relaciones con la administración eran de confrontación mediante procesos de participación por irrupción. Sin embargo, la llegada de los ayuntamientos democráticos suavizó notablemente las relaciones y supuso un viraje a la participación por invitación con los partidos políticos monopolizando la representación de los intereses colectivos (COLECTIVO IOÉ, 1985).

En este contexto, los programas políticos de las corporaciones democráticas municipales surgidas tras las elecciones municipales de 1979 articularon programas de recuperación de la ciudad que tenían como piedra angular el planeamiento urbano y utilizaban una amplia batería de herramientas para la mejora de la ciudad y, en especial, de las periferias en las múltiples dimensiones en las que éstas presentaban carencias. El soporte construido de estos espacios, entendido como una articulación concreta de los componentes materiales que constituyen los tejidos urbanos, mostraba carencias y

disfunciones en todas sus dimensiones: las cualidades de la edificación, de la urbanización, y de la integración en el área urbana y de las piezas entre sí.

Durante los primeros años de la democracia se produjo una revisión de los instrumentos de planeamiento general de todos los grandes municipios basados en estos principios (GIGOSOS, 1993). Dentro de esta generación de Planes Generales tuvieron una gran influencia disciplinar los de Málaga, aprobado en 1983, y de Madrid, en 1985. Para la recuperación de las periferias se optó por una solución mixta. En algunos de los tejidos en peor estado se intervino con cuantiosas inversiones públicas a fondo perdido mediante actuaciones de transformación urbanística. Estas intervenciones partían aún de una visión de “redención del suburbio” basada en la erradicación del chabolismo y se produjeron con anterioridad o en simultáneo a la formulación de los nuevos modelos previstos en los Planes Generales que se encontraban en redacción. El ejemplo paradigmático de esta alternativa fue la operación de *Remodelación de Barrios* de la periferia de Madrid (ALGUACIL & al., 1989) que afectó mayoritariamente a tejidos de autoconstrucción y parcelaciones periféricas, aunque también a algunos polígonos de bloque abierto de promoción pública de ínfima calidad. Se trató de una operación de gran alcance que afectó a casi 1000 hectáreas de suelo, y permitió el realojo de unos 150 000 habitantes en cerca de 39 000 viviendas en régimen de propiedad (Fig. 2).

En el resto de los tejidos periféricos se programaron intervenciones de microcirugía o se “congelaron” en el estado en el que se encontrasen, fiando sus mejoras a actuaciones en tejidos limítrofes y ámbitos intersticiales vacantes, así como a una intensa actividad de construcción de equipamientos públicos, tanto estructurantes, que contribuyeran a la integración de las piezas en la estructura urbana, como locales, que mejorasen la vida cotidiana de los barrios. Al mismo tiempo, se sentaron las bases de una política de rehabilitación que permitiese la recuperación de la edificación residencial existente y la puesta en valor de los tejidos heredados. Se articularon, así, los mecanismos y políticas de rehabilitación que, si bien en los primeros años de la democracia se aplicaron sólo a los tejidos centrales de los cascos históricos, en los años noventa del siglo XX se incorporaron ya plenamente a la intervención en las periferias (RUBIO DEL VAL, 2011; RODRÍGUEZ SUÁREZ, 2023 a).

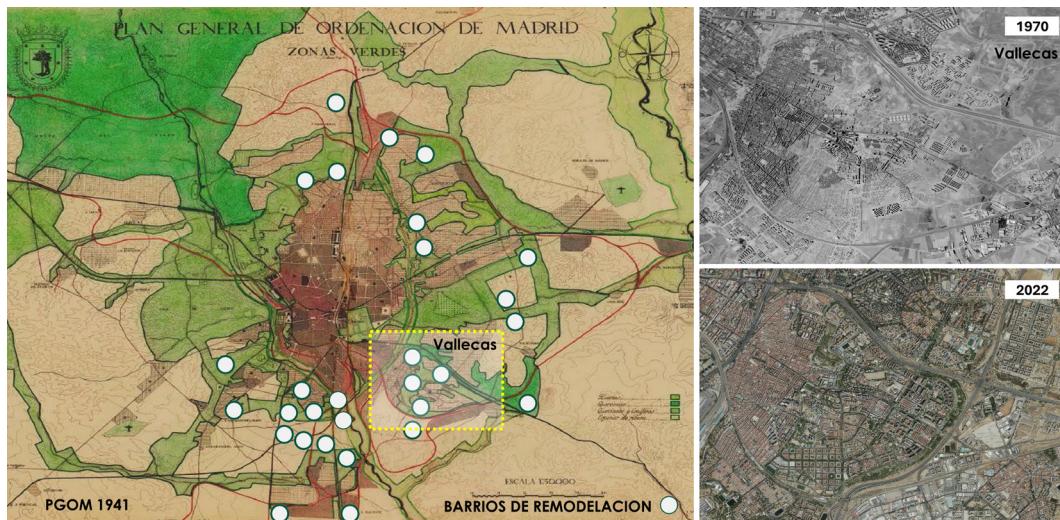


FIG. 2 / Operación de Remodelación de Barrios. Madrid. Palomeras Bajas

Fuente: Mariano Calle, 2024

## 2.2. “Y pasa la vida” ... La maduración anónima y silenciosa de los barrios periféricos

*“Y pasa la vida, pasa la vida/ Pasa la vida y no has notado que has vivido cuando/ [...] / Y pasa la vida, igual que pasa la corriente/ Cuando el río busca el mar/ Y yo camino indiferente donde me quieran llevar”*

*Pasa la Vida. Canción de Pascual González y Romero Sanjuán. Interpretada por Pata Negra/ Kiko Veneno, incluida en el álbum “Blues de la frontera”, 1987*

Al inicio de la democracia en las periferias no existían unos servicios urbanísticos mínimos y las carencias de todo tipo eran generalizadas. Estos tejidos no alcanzaban el estatus de ciudad urbanizada, entendida como la codificación del soporte construido que posibilite una distribución espacialmente justa de los recursos y permita alcanzar el estatus de ciudadanía. La condición de ciudad urbanizada requiere que los soportes construidos cuenten con los atributos adecuados a cada momento histórico y para cada fragmento en términos homologables a los del resto de la ciudad. Estos atributos pueden organizarse a efectos analíticos en tres escalas y partes del soporte construido (RODRÍGUEZ SUÁREZ, 2023 a):

- Atributos estructurales que permiten la integración en el área urbana. Se trata de los elementos que permiten la integración de las piezas urbanizadas en el conjunto de la ciudad, así como la articulación entre ellas.

Pueden identificarse con la definición de los sistemas o redes generales, los usos globales y las actuaciones de transformación urbanística.

- Atributos de definición y cualidades del soporte urbano local. Se concretan en la calificación de los espacios, y en la construcción del espacio público y de la edificación destinada a dotaciones públicas. Se corresponden con la ordenación de detalle o pormenorizada y la urbanización y construcción de redes públicas.
- Atributos de calidad y prestaciones de la vivienda. Se refieren a las cualidades del espacio lucrativo destinado a la reproducción, que en tejidos residenciales se destina mayoritariamente a vivienda, aunque pueden existir edificios completos o partes de los edificios destinados a actividades económicas. Los requerimientos han ido incrementándose a lo largo del tiempo y los objetivos han migrado de la garantía de las condiciones mínimas de habitabilidad, a la accesibilidad y la reducción de los consumos de materia y energía.

Durante la época de la Transición, se manifestaron ya claramente las carencias y disfunciones en muchos de estos atributos del soporte construido de los tejidos periféricos y, en especial de los barrios de bloque abierto. Esta situación se refleja en alguna de la filmografía de la época que tiene precisamente como escenario las nuevas periferias de bloque y que es uno de los



**FIG. 3 / Poblado Virgen de la Piedad, Villa de Vallecas. Años 80 (izquierda) y actualidad (derecha)**

Fuente: Fotograma de la película “Deprisa, deprisa”, de Carlos Saura, 1981 (izquierda). Archivo propio, 2023 (derecha)

mejores testimonios de las condiciones de estos espacios (ALFEO & GONZÁLEZ DE GARAY, 2011). En ellos el “descampado” es el fondo permanente, y las carencias de integración y urbanización son patentes (FIG. 3). En este momento se trataba de espacios que alojaban poblaciones jóvenes de clases trabajadoras. Con el paso de los años, los barrios y sus poblaciones han ido envejeciendo, acompañados de la articulación y construcción del Estado de Bienestar tardío e incompleto propio del país, y han llegado nuevos habitantes, muchos de ellos con los procesos migratorios internacionales que se intensificaron al inicio del siglo XXI.

De este modo, se produjo una recualificación silenciosa de los tejidos, tanto interna de las edificaciones residenciales, mediante mejoras de las viviendas por parte de los propietarios particulares según han ido mejorando sus rentas; como externa, por intervenciones públicas directas y por el propio paso del tiempo que ha dotado de abundante vegetación el espacio interbloque. Al envejecimiento normal del parque edificado, se añadió en algunos casos un deterioro prematuro debido a graves problemas estructurales, como fueron los derivados de los suelos con arcillas expansivas en el sur de Madrid, o de aluminosis con gran presencia en Cataluña.

Esta maduración de las periferias se ha producido apoyada en una panoplia de intervenciones desplegada y puesta a punto a lo largo de las décadas (RUBIO DEL VAL, 2011). Para ello se han utilizado una variedad de herramientas de planeamiento urbano, políticas sectoriales, planificación estratégica, o de información sobre el soporte construido y sus habitantes<sup>5</sup>. Estas herramientas trabajan en la escala de los edificios, de los fragmentos o en la escala global, y producen

efectos sobre toda la ciudad, sobre las piezas o sobre la vivienda. Cada una de ellas altera uno o varios de los atributos del soporte construido y se han ido desplegando de forma simultánea o secuencial a lo largo de las décadas. De este modo, las intervenciones en la periferia ofrecen una panorámica fragmentaria, en la que los sucesivos episodios se solapan en el tiempo o el espacio, anticipan propuestas que luego serán formuladas por otras, o trasladan a la realidad propuestas que ya fueron formuladas previamente. (RODRÍGUEZ SUÁREZ, 2023 a).

No existe un modelo de intervención explícito y coordinado de intervención en las periferias de las ciudades españolas en el periodo democrático. Sin embargo, es posible identificar un modelo implícito basado en la superposición yuxtaposición de intervenciones de planeamiento urbano y de políticas sectoriales y que ha derivado en la construcción de un acervo cultural de la rehabilitación y regeneración urbana. Este modelo funciona por acumulación y se define como una combinación de herramientas que evolucionan con el tiempo y que alteran determinados atributos del soporte construido. A su vez, las intervenciones se encuentran condicionadas por los atributos y carencias de los tejidos existentes, así como por el marco regulatorio y el contexto económico, político y social en el que se producen.

### 3. La ciudad inacabada de bloque abierto

#### 3.1. La ciudad sin atributos: indefiniciones morfológicas y jurídicas

“Aquí la gran ciutat/ Ens mostra les vergonyes./ Ens han substituït/ Les barraques de llaunes/ Per pisos verticals,/ Per verticals barraques.[...]/ Li

<sup>5</sup> Un inventario de los tipos de intervenciones realizados sobre la periferia de bloque abierto de la ciudad de Madrid puede consultarse en RODRÍGUEZ SUÁREZ, 2023a.

*han tret profit al cel,/ Li han tret profit a l'aire./[...]/  
No han fet ni un jardí,/No han pensat a fer escoles./ I no han pensat a fer/ Ni una claveguera,/ Ni  
semàfors, ni llums."*

*Els nous barris. Canción de Núria Feliu, en el  
álbum "Viure a Barcelona", 1981*

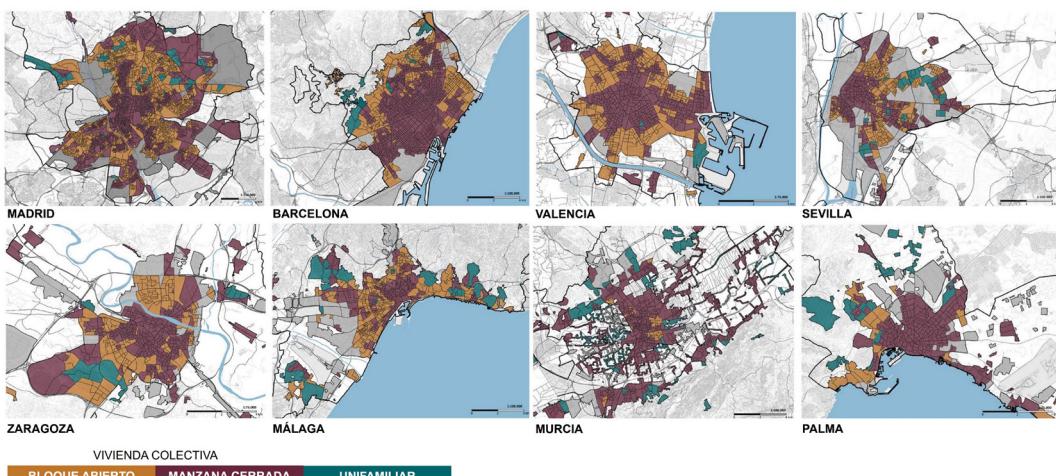
Las ordenaciones residenciales de bloque abierto son el tejido predominante en las primeras periferias de muchas de las ciudades españolas y en algunas de ellas el más extenso en el conjunto de la ciudad (MONCLÚS & DÍEZ MEDINA, 2020; HERNÁNDEZ AJA & al, 2023). Muchas de las ciudades de las grandes áreas metropolitanas tuvieron sus crecimientos más extensos durante el desarrollismo franquista (FIG. 4), cuando se utilizaban de forma generalizada morfologías de bloque (Fuenlabrada o Móstoles en el caso del área urbana de Madrid). Sirva como ejemplo el caso del Ayuntamiento de Madrid, donde los tejidos de bloque abierto ocupaban el 31% de la superficie residencial y albergaban el 40% de la población de la ciudad en el año 2009 (AYUNTAMIENTO DE MADRID, 2009).

En el caso de los tejidos de bloque construidos durante el desarrollismo, lo más definitorio es que el espacio entre los bloques presenta una doble indefinición: morfológica y jurídica (RODRÍGUEZ SUÁREZ, 2023a & 2023b). Esto los diferencia radicalmente del resto de los espacios libres de la ciudad, así como de los tejidos de bloque con espacio privado de construcción más reciente, y supone al mismo tiempo su mayor oportunidad y limitación de transformación.

La indefinición morfológica y funcional es consecuencia de los propios principios de ordenación de los tejidos de bloque abierto (el “Tapis Vert”, de la Carta de Atenas) y de la escasez material con los que fueron construidos. Los espacios libres son extensivos y se conforman en negativo como los restos no ocupados por la edificación, que con frecuencia era lo único construido en un primer momento. Como consecuencia, los espacios libres presentaban insuficiencias importantes en la urbanización y las dotaciones, y carecían de una funcionalidad clara. Muchos de estos barrios presentaban problemas de habitabilidad y muy bajas calidades constructivas, y funcionaban como piezas ajena a la estructura urbana, inexistente en la periferia. Estas carencias materiales han sido objeto de intensas reivindicaciones vecinales que han ido subsanándose parcialmente durante el periodo democrático.

La indefinición jurídica se refiere a la organización de la propiedad del suelo y al destino urbanístico de estos espacios interbloque. Esta indefinición es debida a sus peculiares antecedentes de ordenación y gestión. La Ley del Suelo de 1956 con la que fueron ordenados presentaba lagunas importantes en los procesos de gestión y transformación del suelo. Entre otras muchas precisiones que se requieren hoy, entonces no se exigía la inscripción en Registro de la Propiedad de los actos urbanísticos<sup>6</sup>. A esto se unen las

<sup>6</sup> Esta obligación se introdujo en la Ley 8/1990, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo (Disposición Adicional Décima).



Fuente: VIEDMA-GUIARD & al, 2022

deficiencias de muchos de los instrumentos de planeamiento que los ordenaron, cuya calidad y precisión generan actualmente problemas adicionales para su gestión y regulación. En muchos casos, además, se promovieron contraviniendo las previsiones del propio planeamiento aprobado. (RODRÍGUEZ SUÁREZ, 2023 a & b)

Además, los procesos de recepción de los suelos de redes públicas por parte de la administración municipal pueden no haber sido completados y encontrarse en un limbo en el que continúan siendo titularidad de los organismos públicos o privados promotores o han sido transferidos en proindiviso a los propietarios de las viviendas. Las situaciones son variadas y lo más definitivo de esta situación es que se desconoce cómo está organizada la titularidad del suelo. A estas incertidumbres, que impiden un adecuado uso, mantenimiento y conservación de estos espacios, se añaden carencias importantes de urbanización.

Por todos estos motivos existen incertidumbres jurídicas que han dificultado el mantenimiento y conservación de los espacios interbloque y han derivado en técnicas de ordenación sui géneris desde el planeamiento urbano, basadas en la congelación de los tejidos en su estado actual, impidiendo su transformación y limitando notablemente las posibilidades de mejora de los espacios libres. Como consecuencia, no es posible deslindar el dominio público y el espacio entre los bloques se presenta como una amalgama heterogénea donde las posibilidades de intervención son escasas si no se define previamente la titularidad del suelo, lo que en muchos casos requerirá instrumentos de planeamiento de detalle que califiquen los espacios.

### 3.2. El estigma del polígono: vulnerabilidad y políticas de regeneración urbana

*"Yo soy made in Orcasitas/ Yo amo mi barrio, I love mi barrio/ Muchos delincuentes, pocos universitarios/ Algunos son DDP, otros son Trinitarios/ Pero lo que todos quieren es hacerse millonarios"*

*Made In Orcasitas. Canción de El Jincho, 2019*

Buena parte de los barrios periféricos de bloque alojan en la actualidad clases medias bajas y trabajadoras, con poblaciones envejecidas y presencia significativa de inmigrantes. Muchos de ellos han sido identificados como vulnerables (HERNÁNDEZ AJA & al, 2018 & 2023). Se trata de una vulnerabilidad no sólo espacial y física,

sino también social y económica. A las carencias de la edificación, urbanización e integración estructural, se suman dificultades sociales y económicas que sitúan a estos vecindarios en desventaja y riesgo de deterioro progresivo. Los barrios pueden presentar elevadas tasas de paro, pobreza estructural, abandono escolar, incidencia de adicciones, presencia de hogares monomarentales con escasos recursos, o de poblaciones extranjeras con arraigo escaso por encontrarse en sus primeros estadios de integración en el país. También es habitual la poca variedad de los programas residenciales y de otros usos, así como la presencia de usos inadecuados o no previstos en la edificación. Los precios inmobiliarios acostumbran a ser menores que en otros tejidos. Con frecuencia, además, la vulnerabilidad está presente en muchas de estas dimensiones de forma simultánea y muchas de ellas se retroalimentan entre sí.

De este modo, algunos barrios pueden convertirse y funcionar como "válvulas de escape" de todo aquello que la sociedad y el mercado no acepta en posiciones centrales y el único espacio posible en el tablero de precios inmobiliarios de la ciudad que pueden permitirse las rentas más bajas, alimentando una espiral de empeoramiento, que puede llegar a enquistar las situaciones de desventaja. Esta espiral ha derivado en una mayor intensidad de las sucesivas crisis y contribuido a una mayor estigmatización de los barrios. (BRUQUETAS & al, 2005; MATESANZ, 2017)

El estigma en los barrios periféricos alcanza incluso al término "polígono" utilizado para referirse a la ciudad de bloque producida durante el franquismo. La producción de ciudad mediante la delimitación de polígonos es una técnica básica de ordenación del suelo cuya regulación completa se introdujo por la Ley del Suelo de 1956 (Sección segunda, artículos 104 a 106). Esta técnica fue la utilizada para la producción de la ciudad del desarrollismo, y el término polígono acabó siendo utilizado precisamente para referirse a esas unidades urbanísticas, aunque cargada de connotaciones negativas en el imaginario popular. Así el polígono pasó a ser asociado con las promociones unitarias de bloques con características de aislamiento y homogeneidad social destinadas a alojar a las clases populares. El término se ha popularizado tanto que ha derivado en el término "poligonero" utilizado en la lengua coloquial para referirse de forma despectiva a los jóvenes – especialmente en femenino – que habitan esos espacios, caricaturizados mediante un aspecto llamativo y comportamientos vulgares.

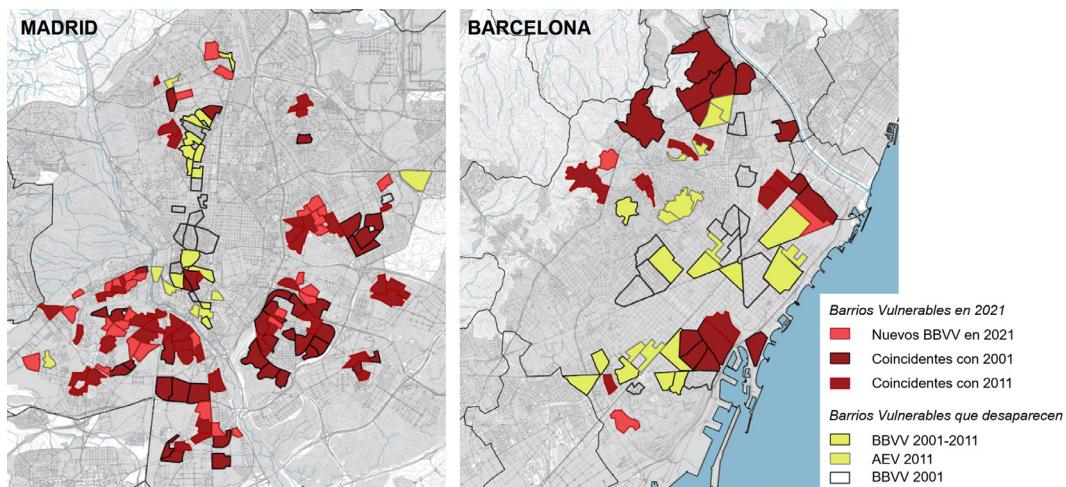


FIG. 5 / Evolución de los barrios vulnerables detectados entre 2001 y 2021 en los municipios de Madrid y Barcelona

Fuente: Catálogos de Barrios Vulnerables 2001, 2011 y 2021 (el último en redacción)

En este proceso, la evolución de las ciudades españolas en las últimas décadas ha seguido un patrón en el que la vulnerabilidad ha ido reduciéndose en los tejidos centrales mientras persiste y se amplía en los tejidos periféricos (Fig. 5). Las políticas de rehabilitación han incidido especialmente sobre los espacios vulnerables (HERNÁNDEZ AJA & al., 2014; MATESANZ, 2017) y la interpretación de estos patrones tiene una lectura ambivalente y contradictoria. Por un lado, podría concluirse que estas políticas han fracasado en los tejidos periféricos, al no conseguir revertir las situaciones de vulnerabilidad; por otro lado, es posible entender que su evolución hubiera sido mucho peor de no haber existido ninguna intervención. Un ejemplo sobre esta espiral de la vulnerabilidad y los efectos y alcance de las políticas de rehabilitación es el Polígono Sur de Sevilla, que se expone con mayor detalle en el apartado siguiente. En los espacios centrales, la lectura es también ambivalente y compleja, puesto que las políticas de rehabilitación pueden ser entendidas como facilitadoras de procesos de elitización y sustitución de poblaciones, así como de procesos de turistificación y terciarización, aunque no cabe duda de que las mejoras en el parque residencial y el entorno urbanizado han sido notables.

La presencia de vulnerabilidad social y económica determina que la rehabilitación física del soporte construido deba ser acompañada de acciones que permitan la mejora de las condiciones socioeconómicas de los habitantes (BRUQUETAS & al., 2005; NAVARRO, 2020). Como se verá en detalle en apartados posteriores, las intervenciones de rehabilitación y regeneración de áreas se han centrado

en la dimensión física y, sólo en ocasiones y en tiempos recientes, han sido acompañadas de intervenciones en los ámbitos social y económico. Además, rara vez los recursos destinados a este tipo de intervenciones tienen un peso significativo respecto a los dedicados a la rehabilitación física, y tampoco se prolongan en el tiempo lo suficiente como requerirían muchos de los barrios. De hecho, en muchos de estos barrios en los que las situaciones de vulnerabilidad se cronifican y enquistan la rehabilitación debe ser entendida como un proceso continuo al que se alleguen recursos de fuentes y programas diversos y con capacidad de adaptación a las situaciones cambiantes.

### 3.2. ¿Barrios enquistados?: el Polígono Sur de Sevilla

“[...]”

Blues de la Frontera. Canción Instrumental de Pata Negra en el álbum del mismo título, 1987

El Polígono Sur es un conjunto de unas 145 Ha, compuesto por 6 barriadas (Martínez Montañés -dentro de la cual se sitúa la zona conocida como “las 624 Viviendas”, Murillo, Paz y Amistad, Letanías, Antonio Machado y La Oliva) situado en el sureste de la ciudad de Sevilla. Tuvo su origen en distintas promociones públicas de los años 70 realizadas para realojar a las familias chabolistas procedentes de asentamientos como el Vacie o La Corchuela. Cuenta con unas 7000 viviendas y una población de 30 000 habitantes.

Su ubicación segregada (al quedar aislado del entorno por las vías del tren, carreteras, etc.) y la concentración de una población con importantes problemas sociales (analfabetismo, desempleo, exclusión social, etc.) lo han ido convirtiendo en un barrio marcado desde su origen con el estigma de la marginalidad. En efecto, ya desde los años 80 empezaron a aparecer problemas de delincuencia, venta y consumo de drogas, ocupación ilegal de viviendas, etc. que poco a poco fueron deteriorando el clima de convivencia, y provocando una espiral de degradación y abandono del espacio público y las viviendas.

Ante esta situación, la administración intentó actuar desde finales de los años 80 con distintos planes sectoriales orientados, por un lado, a la mejora de las viviendas y, por otro, a los temas sociales. Además de las actuaciones previstas en el Plan General de 1988, la Junta de Andalucía, en colaboración con el Ayuntamiento, puso en marcha el Plan de Actuaciones en 1988; el Plan Especial de Barriadas de Actuación Preferente de 1989 y el Plan de Intervención en Barrios, en colaboración también con la Diputación de Sevilla. Ante la falta de efectividad de estas actuaciones, y a la aparición de problemas cada vez mayores, la Junta delimitó el polígono como Zona Urbana con Necesidades de Transformación Social (2002) y como Zona de Rehabilitación Integral (2003). (MATESANZ, 2012).

En estas circunstancias, en 2003 se creó la figura del Comisionado para el Polígono Sur, dependiente del Delegado del Gobierno en Andalucía, concebido como un interlocutor preferente encargado de coordinar las actividades de las distintas administraciones públicas en el barrio. Inmediatamente se puso en marcha la elaboración de un Plan Integral para el Polígono Sur, con un horizonte de 8 años (2006-2014) y una inversión prevista de 300 millones a través de 133 actuaciones englobadas en cuatro grandes áreas: Urbanismo y Convivencia Vecinal; Inserción Sociolaboral y Promoción de la Iniciativa Económica; Salud Comunitaria e Intervención Socioeducativa y Familiar. Las 3 administraciones actuantes -Ayuntamiento de Sevilla, Junta de Andalucía y Delegación de Gobierno- firmaron en septiembre de 2004 un Protocolo General para su implementación.

Posteriormente, el Polígono Sur también fue beneficiario de un proyecto de la iniciativa Urbana en el período 2007-2013, con un presupuesto total elegible de 14,3 millones de €, 10 a cargo del FEDER y 4,3 millones de cofinanciación por parte del Ayuntamiento.

Sin embargo, y a pesar de los esfuerzos realizados durante todos estos años, se han agravado los problemas provocados por las drogas: no sólo

por la delincuencia que ésta genera, sino como resultado de la competencia del dinero fácil con los programas de educación, inserción y empleo que tanto ha costado poner en marcha en el barrio. A finales de 2024, un tiroteo con armas semiautomáticas tras una pelea entre clanes rivales en las Tres Mil Viviendas desembocó en un despliegue policial sin precedentes tras el que se desmantelaron 21 narcopisos y se incautaron más de 5000 plantas de marihuana, llevando al Comisionado a pedir su relevo por agotamiento tras más de 5 años de trabajo.

El Polígono Sur es un ejemplo de las dificultades para revertir la vulnerabilidad y los problemas que se reproducen en otros muchos de los barrios de las ciudades españolas: San Cosme en Prat de Llobregat, los Barrios del Norte de Alicante, San Cristóbal de los Ángeles en Madrid, El Puche en Almería, o el Barrio de la Mina en San Adrián de Besós, por citar algunos de los ejemplos de mayor visibilidad. Parece que, a pesar de los recursos invertidos y de la intervención continuada a lo largo de las décadas, los problemas persisten y se enquistan. A la vista de este panorama, surgen varias cuestiones de debate y difícil respuesta: ¿qué hubiera sido de estos barrios de no haber existido intervenciones públicas de rehabilitación urbana?; ¿tienen las políticas urbanas capacidad para revertir procesos generales derivados del propio desarrollo de la sociedad capitalista con una tendencia a la desigualdad creciente, o sólo tienen carácter paliativo?; ¿es posible intervenir mediante fórmulas políticas y administrativas que, si bien pueden ser bienintencionadas, acostumbran a formularse bajo el paradigma de "todo por el barrio pero sin el barrio"? En todo caso, y a pesar de las dificultades, la situación en España no alcanza la gravedad de lo que ocurre en los que los barrios periféricos de otros países, y en especial los tejidos de bloque abierto de la posguerra, en los que han llegado a producirse situaciones dramáticas de marginación y violencia, como en algunas de las "banlieues" francesas.

#### **4. De los inicios de la rehabilitación a la consolidación de un modelo (incompleto) de intervención en los barrios/a escala urbana**

*"El barrio donde habito no es ninguna pradera/ Desolado paisaje de antenas y de cables/ Vivo en el número siete, calle Melancolía/ Quiero mudarme hace años al barrio de la Alegría/ Pero siempre que lo intento ha salido ya el tranvía/ En la escalera me siento a silbar mi melodía"*

*Calle Melancolía. Canción de Joaquín Sabina en el álbum "Malas compañías", 1980*



FIG. 6 / Ampliaciones de edificación en el Grupo Juan Tornero realizadas por el IVIMA de la Comunidad de Madrid. Puerta del Ángel, distrito de Latina, Madrid

Fuente: Googlemaps y BLoS, 2000, p. 343

#### 4.1. Puesta en práctica de los programas y consolidación de un modelo multinivel

En la Transición a la democracia se iniciaron las políticas de rehabilitación, inicialmente aislada, pero también de rehabilitación de áreas y recuperación de cascos históricos (RUBIO DEL VAL, 2011). Las políticas de rehabilitación de áreas se implantaron inicialmente vinculadas a instrumentos de planeamiento, habitualmente mediante planeamiento especial y en tejidos históricos con valores patrimoniales. Posteriormente se aprobó el marco regulatorio básico estatal como política sectorial independiente<sup>7</sup>, incluyéndose finalmente como un programa más de los previstos en los Planes de Vivienda estatales (HERNÁNDEZ AJA & al, 2015).

La rehabilitación de los tejidos urbanos, así como la reutilización y reciclaje de los soportes construidos se habían iniciado en los tejidos centrales durante la década de los 80 del siglo

XX y en los años 90 se trasladaron a los tejidos periféricos de bloque abierto. En esos años se iniciaba, con resultados dispares, la rehabilitación de la periferia financiada por los Planes Estatales de Vivienda. Se puede considerar el hito inaugural el Plan Estatal de Vivienda 1992-1995, que financió las primeras Áreas de Rehabilitación Integrada -ARI- en tejidos periféricos (Caño Roto en Madrid y Poblado Llaranes en Avilés). También se habían iniciado en esos años los procesos de definición de otras ARI periféricas, que serían gestionadas desde mediados de los 90 (Poblado Dirigido de La Elipa en Madrid, Grupo Juan XXIII y Barriada Príncipe Felipe en Ceuta).

Con anterioridad a los programas de rehabilitación de áreas de los Planes de Vivienda estatales, se habían desarrollado experiencias piloto en áreas concretas financiadas por el gobierno central. En estos años también se produjo el traspaso del parque público de vivienda perteneciente al Estado a las recién creadas Comunidades Autónomas, que en ocasiones emprendieron actuaciones de reparaciones de gran calado y algunas operaciones pioneras de ampliación de las edificaciones existentes (Fig. 6).

Las Comunidades Autónomas y los ayuntamientos también han contado con programas propios de rehabilitación y regeneración urbana, que han ido desplegándose con la consolidación del modelo competencial derivado del marco constitucional. La integración en la Unión

<sup>7</sup> En 1980 se aprobó el Real Decreto-ley 12/1980, que ampliaba el ámbito de la protección pública a la rehabilitación de vivienda. En desarrollo de éste se aprobaron dos Reales Decretos, uno dedicado a la rehabilitación aislada (RD 375/1982) y el otro a la rehabilitación de áreas (RD 2555/1982). Estos fueron derogados por un nuevo Real Decreto (RD 2329/1983) que regulaba ambos tipos de actuaciones y qué es la disposición legal fundacional de la rehabilitación urbana en España, junto con la Orden de 8 de diciembre de 1983 que desarrolla los procedimientos de declaración y gestión de ARI.

Europea también trajo consigo programas adicionales de rehabilitación urbana. Los recursos disponibles para las políticas de rehabilitación/regeneración urbana de todos los niveles administrativos han sido variables a lo largo de las décadas. Crecieron con el ciclo inmobiliario y se vieron afectados, al igual que el resto de las políticas públicas, por los recortes de gasto público derivados de la quiebra inmobiliaria. A pesar de la retórica del cambio de modelo -a partir de 2007 y de 2013- a uno basado en la rehabilitación y de los recursos extraordinarios procedentes del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR) de 2020, la financiación disponible en la actualidad y las cifras de ejecución efectiva continúan lejos de las expectativas y objetivos planteados.

#### 4.1.1 La rehabilitación de áreas en los Planes Estatales de Vivienda

Con el Plan de Vivienda 1992-1995 el programa de ARI se consolidó como un programa más de los incluidos en los Planes Estatales de Vivienda (HERNÁNDEZ AJA & al., 2015). Además, se introdujo un cambio fundamental en el acceso a las ayudas a la rehabilitación que dejaron de vincularse a los ingresos de los promotores de las actuaciones, ante la dificultad que suponía la gestión y los pobres resultados que se habían obtenido (RD 726/1993<sup>8</sup>). Desde 1992 han estado vigentes nueve Planes de Vivienda Estatales. Su programación es de cuatro años, aunque dos de ellos no la completaron y otro fue prorrogado durante un año.

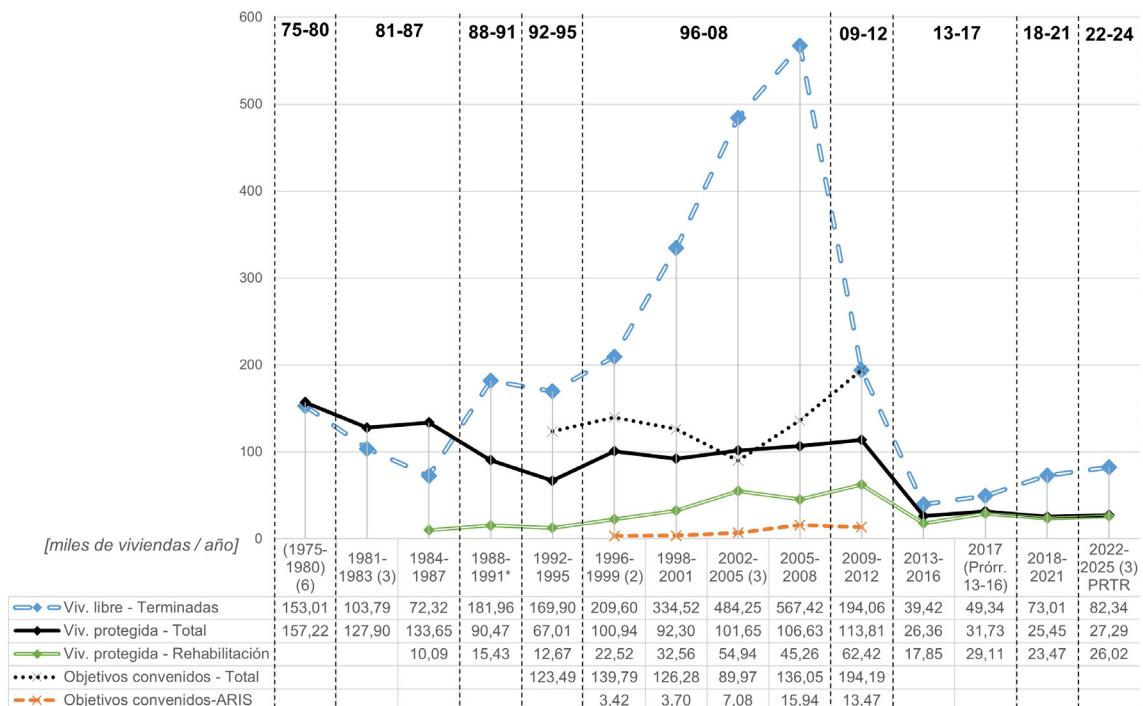
<sup>8</sup> Exposición de motivos; "La política de ayuda a la rehabilitación tiene en España -a diferencia de lo que sucede en otros países de la CEE- una corta tradición. El Real Decreto 2329/1983, de 28 de julio, estableció un sistema de ayudas a la rehabilitación que ha venido modificándose en el sentido de ajustarse, cada vez más, a los criterios de personalización predominantes en las ayudas a la VPO, aunque con cuantías de ayuda unitaria menores en la mayoría de los supuestos.

Esta analogía con las ayudas para actuaciones de nueva construcción, moduladas en función de los niveles de ingresos de sus beneficiarios, no ha resultado eficaz a efectos de estimular la rehabilitación. Así lo demuestra el hecho de que un porcentaje muy elevado -en torno al 30 por 100- de las solicitudes de ayudas para rehabilitación no lleguen ni siquiera a obtener la calificación y que de las actuaciones calificadas sólo el 50 por 100 obtienen las ayudas estatales previstas. Tampoco parece satisfactorio que las ayudas estatales se dispersen en operaciones individuales de rehabilitación, con escasa incidencia de un contexto de graves problemas de deterioro de amplias áreas de las ciudades españolas, cuya solución sólo resulta posible desde intervenciones públicas de gran envergadura y a un coste que resulta demasiado oneroso para las Administraciones territoriales."

Este modelo inicial se desarrollaría sin solución de continuidad significativa mediante seis Planes de Vivienda Estatales<sup>9</sup> que expandirían su capacidad inversora durante el periodo de la burbuja inmobiliaria. Este es un periodo de fuertes inversiones públicas, tanto en políticas de vivienda como en todo tipo de grandes obras públicas, apoyadas en el despliegue de la burbuja. El contexto expansivo de este periodo condujo a una proliferación de herramientas e instrumentos de inversión, que tendrían gran repercusión en la periferia heredada. En el mercado inmobiliario la expansión fue exponencial y alcanzó cifras inusitadas, apoyada en la gran afluencia de financiación que supuso la integración en la Unión Europea y la posterior unión monetaria. En la política de vivienda, históricamente el programa principal ha sido el de construcción de vivienda de protección oficial (VPO) destinada a venta. Es el que ha recibido mayores recursos y el que ha tenido volúmenes más significativos de producción, con máximos en la Transición y el inicio de la democracia. Las actuaciones e inversiones públicas en rehabilitación, y dentro de ella en rehabilitación urbana, son, en todo caso, testimoniales respecto al volumen de producción del mercado de obra nueva, y en especial del de vivienda libre (Fig. 7). La producción máxima de rehabilitación protegida se alcanzó con el último plan gestado en la burbuja inmobiliaria (2009-2012), con una producción anual media de algo más de 62.000 actuaciones. Si la evaluación se hiciera en cifras monetarias, el resultado sería aún menor, puesto que el gasto medio unitario por vivienda en rehabilitación es notablemente menor al de obra nueva.

El programa de rehabilitación de áreas (ARI u otras denominaciones) se desarrolla sobre perímetros (polígonos) concretos que pueden ser propuestos por los ayuntamientos o la administración autonómica, por iniciativa propia o a iniciativa de los vecinos. La necesidad y previsiones de rehabilitación deben ser justificados en un documento técnico denominado Memoria-Programa. La declaración de ARI se produce en el seno de las Comisiones Bilaterales para el desarrollo de cada Plan formada por la administración central y cada una de las Comunidades Autónomas. Las actuaciones financierables en el programa de rehabilitación de áreas son de tipo físico, centradas en la rehabilitación de edificios (conservación, accesibilidad y sostenibilidad), reurbanización, y, sólo en los primeros Planes (hasta el 96-99), en lo que se denominaba

<sup>9</sup> 1992-1995, RD 1932/1991 y RD 726/1993; 1996-1999, RD 2190/1995; 1998-2001, RD 1186/1998; 2002-2005, RD 1/2002; 2005-2008, RD 801/2008 y RD 14/2008; 2009-2012, RD 2066/2012.



**FIG. 7 / Producción anual de vivienda libre y protegida entre 1975 y 2024. Datos anualizados por períodos de programación de los Planes Estatales de Vivienda. Entre paréntesis se indica el número de años de vigencia de los Planes que no duraron 4 años**

Fuente: Elaboración propia a partir de Estadística de Vivienda Libre y Protegida del Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana (MIVAU) y de los objetivos programados en los convenios firmados con las Comunidades Autónomas para el desarrollo de los Planes de Vivienda de periodo 1992-2012

equipamiento primario (dotaciones). Parte de los fondos se reservan a actuaciones de gestión, destinadas por lo general al establecimiento de oficinas de rehabilitación en las propias áreas. La participación vecinal se instrumenta a través de estas oficinas en muchos de los barrios, en un modelo de participación incompleta, puesto que por lo general se limitan a ofrecer información y funcionar como ventanilla única a efectos de tramitación. En los casos ejemplares en los que han existido procesos de participación estructurados, contaban con financiación y recursos adicionales a los previstos en los planes. Aunque el acceso a la financiación requiere evaluar parámetros y proponer medidas socioeconómicas necesarias para el área en las Memoria-Programa, los Planes Estatales de Vivienda no financian directamente intervenciones de este tipo.

Las Comunidades Autónomas gestionan los fondos procedentes de los Planes Estatales de Vivienda y acostumbran, aunque no en todos

los casos, a programar recursos propios adicionales. Los ayuntamientos gestionan las actuaciones y las oficinas de rehabilitación y también pueden poner recursos adicionales a los estatales y autonómicos. Tanto la administración autonómica, como algunos de los ayuntamientos de mayor tamaño han contado con programas adicionales propios que se desarrollan de forma complementaria o paralela a la prevista en los Planes Estatales. Una fórmula habitual es que las tres administraciones pusieran fondos a partes iguales y los propietarios aportasen una cantidad variable, y en muchos casos inferior a la aportación pública.

Como consecuencia de la crisis inmobiliaria y las políticas de austeridad y recorte del gasto público, durante la segunda década de este siglo se fue desmantelando la política de vivienda histórica: supresión de la VPO, venta de vivienda pública y apuesta -al menos nominalmente- por la rehabilitación. La debacle inmobiliaria ha mantenido el mercado inmobiliario en

niveles de producción discretos durante la última década. En materia de vivienda las modificaciones fueron múltiples en todos los niveles administrativos. Las Comunidades Autónomas y muchas de las administraciones locales recortaron, o suprimieron, sus programas de rehabilitación urbana. El Estado recortó múltiples ayudas (HERNÁNDEZ AJA & RODRÍGUEZ SUÁREZ, 2017) y reformó el sistema de ayudas de los Planes, eliminando los programas de obra nueva, salvo los de promoción pública y con destino al alquiler, e impidiendo que se asumieran compromisos financieros más allá de la programación de cuatro años de cada Plan. Durante la etapa de austeridad se aprobaron tres Planes Estatales de Vivienda: 2009-2012, todavía expansionista e interrumpido por los recortes; 2013-2016 (RD 233/2013), que establece el nuevo modelo tras los recortes y fue prorrogado en 2017 (RD 637/2016); y 2018-2021 (RD 106/2018), que fue sometido a múltiples ajustes con el cambio de gobierno y a modificaciones adicionales tras la emergencia del COVID-19.

El sistema del programa de áreas de rehabilitación (con diferentes denominaciones) incluido en los Planes Estatales ha estado vigente hasta el actual Plan 2022-2025 (RD 42/2022), en el que se ha independizado en una regulación propia ajena al Plan Estatal (RD 853/2021) al proveer sus fondos del mecanismo de recuperación del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR). También se ha producido un cambio fundamental en los requisitos de las actuaciones, al hacerse obligatorias las dedicadas al ahorro energético para poder financiar cualquier otro tipo de actuación.

Las actuaciones financiadas de rehabilitación edificatoria han ido cambiando a lo largo de los años junto con las demandas sociales. Los tres tipos básicos de actuaciones financiables sobre la edificación residencial y algunas actuaciones típicas son: de conservación (actualización de instalaciones, cumplimiento del deber de conservación); de accesibilidad (ascensores, resolución de acceso a cota cero de la edificación); o de sostenibilidad (envolvente, instalaciones térmicas, reciclaje de aguas, amianto). Todas ellas han de desarrollarse sobre los elementos comunes de la edificación, aunque en algunos planes se incluyen también las de accesibilidad realizadas en el interior de las viviendas. En las primeras actuaciones primaban las obras de conservación. Con el paso de los años, el énfasis fue puesto en las obras de accesibilidad, en especial en la instalación de ascensores, en ocasiones mediante ampliaciones sobre el espacio libre en torno a la edificación. En la actualidad, en las obras de ahorro energético, con

el predominio de los Sistemas de Aislamiento Térmico Exterior -SATE- que están cambiando el paisaje de ladrillo habitual en las periferias.

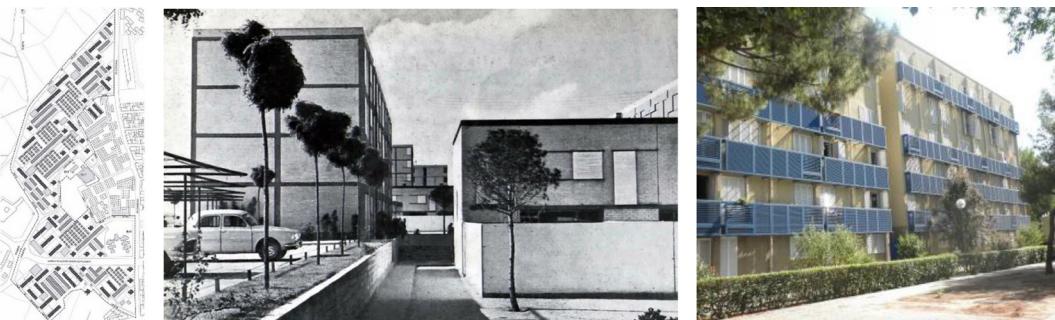
#### 4.1.2. El ARI de Caño Roto: un ejemplo temprano impulsado por la reivindicación vecinal y con gestión participada

*“Somos de Caño Roto/ No lo vamos a negar/ Somos chicos gitanos / Que nos vamos a enroillar.../ Vámonos, vente y lo verás...”*

*Somos de Caño Roto. Canción de Laberinto en el álbum “¿Qué pasa?”, 1980*

El Poblado Dirigido de Caño Roto, proyectado por José Luis Iñiguez de Onzoño y Antonio Vázquez de Castro, es uno de los más conocidos y representativos del urbanismo y la arquitectura racionalista de los años 60 (FIG. 8). Fue construido en la periferia suroeste de Madrid entre 1957 y 1963 por la Gerencia de Urbanización, la Comisaría de Ordenación Urbana de Madrid y el Instituto Nacional de la Vivienda (INV) en el marco del Plan de Urgencia Social. Con una superficie de 19,5 Ha, consta de 1606 viviendas, 602 unifamiliares agrupadas en pequeñas alineaciones a modo de cañones peatonales, y 1004 colectivas, distribuidas en 3 tipologías: 19 bloques lineales de PB+3 (232 unidades, de 80 m<sup>2</sup>), 27 pequeñas torres de PB+5 (324 viviendas, entre 63-74 m<sup>2</sup>) y 14 bloques con duplex (448 unidades, entre 80-110 m<sup>2</sup>). La formalización original de los edificios era muy potente: volúmenes rotundos con el esqueleto estructural visto al exterior, paños blancos de ladrillo silicocalcáreo y contraventanas correderas de inspiración neoplasticista.

Con el paso del tiempo, a finales de los 80 habían aparecido importantes patologías estructurales derivadas de fallos en la cimentación -llevando incluso al apuntalamiento de algunos bloques-, problemas de estanqueidad, así como una degradación de la imagen exterior por las intervenciones anárquicas de los vecinos en los huecos y la falta de previsión de tendederos. Todos los edificios carecían además de ascensores. Ante esta situación, los vecinos se agruparon y movilizaron para reclamar frente la administración la solución de los problemas constructivos, la falta de equipamientos y la inseguridad del barrio. De este modo se consiguió que en 1994 se declarase la zona como Área de Rehabilitación Preferente (siendo una de las primeras en España fuera de los cascos históricos) y se firmase un convenio tripartito entre administraciones,



**FIG. 8 / Izquierda: Plano del poblado de Caño Roto. Centro: imagen del estado original. Derecha: imagen actual del estado rehabilitado**

Fuente: CERVERO SÁNCHEZ, 2017

en el que el Ministerio se comprometió a aportar el 30% del coste de las obras, la Comunidad de Madrid -a través del IVIMA- a contribuir con otro 20% y a impulsar la constitución de una Entidad Gestora, y el Ayuntamiento a facilitar todos los procesos de gestión administrativa y a asumir la ejecución de la urbanización.

Para el desarrollo de las actuaciones fue preciso realizar un Estudio de Detalle, definiendo las ampliaciones a ejecutar para la instalación de los ascensores, la modificación de algunos volúmenes dentro de los márgenes de edificabilidad permitidos por la ordenanza, etc. Ese mismo año se constituyó también la Entidad Gestora, con la participación de la Comunidad de Madrid, el Ayuntamiento, y -lo que es más relevante- de los vecinos, que jugarían un papel clave en la misma<sup>10</sup>. Esta entidad tendría capacidad para gestionar la totalidad del proceso administrativo (secuencia de las obras, bases y procedimiento de contratación, gestión, etc) y la financiación (recepción centralizada de las subvenciones en nombre de los afiliados, pagos a cuenta, etc.) realizando un trabajo proactivo de captación y gestión “puerta a puerta”, generando la imprescindible comprensión y aceptación de la rehabilitación por parte de los vecinos.

Tras la ejecución en 1994 de una primera fase piloto con 40 viviendas, se pusieron en marcha otras 5 fases entre 1995 y 1998 (dentro de los Planes 92-95 y 96-99), con un resultado final de 992 viviendas colectivas rehabilitadas y 173 unifamiliares. El volumen total de inversión fue

de unos 23 millones de €, con una repercusión de costes de unos 26 000 € por vivienda. A diferencia de otros ejemplos posteriores, la cobertura de las subvenciones fue del 57% en las primeras fases y de apenas el 36% en las últimas, cubriendo el resto con aportaciones de los propietarios, si bien en muchos casos contaron con préstamos convenidos. (RUIZ PALOMEQUE, 2015; CERVERO SÁNCHEZ, 2017).

#### 4.1.3. El ARI de La Rondilla, en Valladolid: un ejemplo maduro del modelo de los últimos Planes Estatales

*“A veces llega un momento en que te haces viejo de repente/ Sin arrugas en la frente, pero con ganas de morir/ Paseando por las calles todo tiene igual color/ Siento que algo echo en falta, no sé si será el amor”*

*La senda del tiempo. Canción de Celtas Cortos en el álbum “Gente Impresentable”, 1990*

Un ejemplo representativo del modelo de gestión y financiación de los Planes Estatales, en su fase de mayor madurez, es el del ARI de La Rondilla (FIG. 10). Se trata de un ámbito discontinuo, formado por dos polígonos residenciales en la periferia de Valladolid, realizados por el Instituto Nacional de la Vivienda (INV) y la Obra Sindical del Hogar (OSH), para alojamiento de los trabajadores llegados como consecuencia del éxodo rural: el “Polígono 18 de Julio” (iniciado en 1955, con 550 viviendas y un colegio), que hace charnela entre el casco histórico y el propio barrio de la Rondilla; y el “Polígono XXV Años de Paz” de 1962, que corresponde a tres grandes manzanas de frentes quebrados en diente de sierra, con 503

<sup>10</sup> En particular, en la elección de los técnicos y la definición de los proyectos de intervención, que -dado que no existía protección patrimonial alguna- finalmente sacrificaron la imagen original en nombre de la reducción de los costes y la habitabilidad. (CERVERO SÁNCHEZ, 2017).

ACTUACIÓN 1 <sup>a</sup> FASE	COSTE TOTAL	M. Vivienda	JCyL	Ayuntamiento	Particulares
Rehabilitación	7 802 945,00	2 367 000,00	1 995 841,00	1 099 063,60	2 341 040,40
Urbanización	1 913 670,50	382 734,10	263 000,00	1 267 936,40	0,00
Gestión	360 530,00	144 212,00	108 159,00	108 159,00	0,00
<b>TOTAL</b>	<b>10 077 145,50</b>	<b>2 893 946,10</b>	<b>2 367 000,00</b>	<b>2 475 159,00</b>	<b>2 341 040,40</b>
%	100,00%	28,72%	23,49%	24,56%	23,23%

FIG. 9 / Coste total de las actuaciones y reparto por agente en el ARI de la Rondilla. Primera Fase

Fuente: Junta de Castilla y León



FIG. 10 / ARI de la Rondilla (Valladolid). Planos de localización, instalación de ascensores por el exterior e imágenes de la rehabilitación energética de las fachadas (antes y después)

Fuente: VIVA. Sociedad Municipal de Suelo y Vivienda de Valladolid. <https://www.smviva.com/portfolio-item/i-fase-ari-rondilla/>

viviendas, 2 colegios y un parque. Los edificios presentaban numerosas deficiencias, como humedades en cubiertas, problemas en las instalaciones y falta de accesibilidad, al tener 5 plantas sin ascensor. Entre ambos polígonos suman en total 1056 viviendas, que se delimitaron como ARI por la Junta de Castilla y León mediante Acuerdo 164/2006 y se rehabilitaron en dos fases. Las obras de la Fase I afectaron a 41 edificios con 482 viviendas y se desarrollaron entre los años 2008 y 2010. La Fase II se inició en 2012, afectando a 35 edificios con 367 viviendas.

Las actuaciones contempladas dentro de los esquemas de los Planes Estatales de Vivienda permiten incluir la urbanización y la rehabilitación edificatoria. En el ARI de La Rondilla, la reurbanización (18,8% del presupuesto total) consistió en el rediseño completo del espacio público conformado por los diversos bloques y torres, mediante la reestructuración de la secuencia de espacios interbloque, diferenciando los de simple acceso a las viviendas (que se reordenaron y peatonalizaron) y las pequeñas plazas de función más estancial, donde se realizaron zonas ajardinadas. Anticipándose al planteamiento más integrado que propondría después el Plan Estatal 2013-2016, las obras de rehabilitación edificatoria (que absorbieron

el 77,4% del presupuesto) fueron más allá de la mera conservación mediante la subsanación de las deficiencias existentes, incluyendo la accesibilidad (con la instalación de ascensores por fuera de los edificios) y la mejora de la eficiencia energética, con la colocación de aislamiento térmico por el exterior, renovando al mismo tiempo la imagen de la fachada.

Como puede verse en el cuadro adjunto (FIG. 9), la inversión total por vivienda estuvo en torno a los 20 000 € de media, con una subvención por propietario de unos 14 000 €, de forma que las aportaciones privadas por vivienda rondaron los 5000 €.

El reparto de la inversión se distribuyó casi a partes iguales (en torno al 25-30%)<sup>11</sup> entre el Ministerio, la Junta de Castilla y León, el Ayuntamiento y los propietarios. En cuanto a la gestión, se realizó por la Sociedad Municipal de Suelo y Vivienda de Valladolid, con una cierta participación vecinal.

<sup>11</sup> Los esquemas de financiación habituales suelen cubrir un mínimo del 75% con subvenciones públicas, llegando en algunos casos -véase el de San Martín de Porres- a cubrir casi el 100% (siendo entonces el reparto a tercios -un 33%- entre las 3 administraciones actuantes).

#### 4.1.4. San Martín de Porres, Córdoba: un ejemplo derivado de un programa autonómico

*"Necesito respirar/ Descubrir el aire fresco/ Y decir cada mañana/ Que soy libre como el viento [...] / Comenzamos a soñar/ Volaron los pensamientos/ Y al mirarte comprendí/ Que tu sueño era mi sueño"*

Necesito respirar. Canción de Medina Azahara en el álbum "Sin tiempo", 1992

Algunas Comunidades Autónomas han desarrollado programas propios, complementando o compatibilizando las previsiones y recursos de los Planes Estatales de Vivienda<sup>12</sup>. Es el caso de Andalucía, donde, en el marco del II Plan Andaluz de Vivienda y Suelo 1996-1999, se introdujo la figura de las Áreas de Rehabilitación Concertada (ARC), *"entendidas como instrumento global de intervención en ámbitos determinados con objetivos de impulso coordinación e integración de los distintos programas que los agentes públicos y privados pretendan desarrollar en la recuperación urbana y residencial de sectores concretos de la trama urbana, centrales o periféricos, parques residenciales públicos o privados"*. El IV Plan 2003-2007 mantuvo las ARC e introdujo la figura de la Rehabilitación Integral de Barriadas como instrumento global de intervención en ámbitos *"en proceso de degradación, afectados por graves problemas habitacionales y de integración social, con los objetivos de mejorar las condiciones de alojamiento y otros aspectos de carácter urbanístico y social"*. En el marco de estas figuras se han desarrollado actuaciones de gran envergadura sobre algunas de las barriadas andaluzas más significativas, como el Polígono Sur de Sevilla, el de Almanjáyar en Granada, El Puche en Almería o San Martín de Porres en Córdoba (MORÓN & RODRÍGUEZ GALADÍ, 2015).

La barriada de San Martín de Porres (FIG. 11) es uno de los ejemplos arquitectónicos más representativo en la región andaluza de la vivienda social racionalista de la segunda mitad del siglo XX. Se trata de un conjunto homogéneo de 96 bloques de 5 alturas con 4 viviendas por planta, con un total de 1920 unidades, proyectado por Rafael de la Hoz y construido en los 60 por la Obra Social Cordobesa Huertos Familiares y la Obra Sindical del Hogar, que

hoy alberga una población superior a los 6000 habitantes. El programa de las viviendas era verdaderamente mínimo, pues desarrollaba 3 dormitorios en una superficie inferior a 50 m<sup>2</sup>. En los años 90, la zona se encontraba muy degradada, como consecuencia del deterioro (falta de mantenimiento de las instalaciones y los elementos comunes) y obsolescencia de la edificación (ausencia de ascensor), y de los problemas sociales del barrio (abandono y ocupación de viviendas, marginalidad, droga, exclusión social, etc.).

Tras el derribo -por su alto nivel de degradación- de uno de los bloques, se produjo un movimiento ciudadano reivindicando la rehabilitación del barrio. En 2003 se redactó un primer Programa de Actuación y en 2004 se declaró la zona como Barriada de Rehabilitación Integral, en el marco del IV Plan Andaluz de Vivienda y Suelo. Las actuaciones llevadas a cabo incluyeron obras de urbanización y recualificación del espacio público, matizando el espacio indiferenciado interbloque y generando zonas verdes y áreas estanciales. Por su parte, las obras edificatorias consistieron en la rehabilitación de las instalaciones, cubiertas y fachadas<sup>13</sup>, así como en la instalación de ascensores por el exterior<sup>14</sup>. Paralelamente se fomentó la creación de comunidades de propietarios donde no existían<sup>15</sup>, y se dio formación a los vecinos sobre la importancia del mantenimiento y conservación de la edificación.

La gestión pública la realizó EPSA, dependiente de la Junta de Andalucía, que asumió el 60,7% sobre un presupuesto total de 45,6 millones de € y llevó a cabo la rehabilitación de los elementos comunes de los bloques, y, por otro lado, la empresa Viviendas Municipales de

<sup>13</sup> Teniendo en cuenta el valor arquitectónico de los edificios se debatió si colocar aislamiento por el exterior en las fachadas de ladrillo visto, pero se optó por mantener una imagen similar a la original, simplemente rejuntando y pintando de blanco el ladrillo (mejorando de paso su estanqueidad) y retirando de las fachadas los numerosos elementos que habían colocado los vecinos (antenas, cableado, cerramientos, etc.).

<sup>14</sup> Mediante demolición de la escalera y la reorganización de los accesos, ocupando el retranqueo preexistente en las fachadas anterior y posterior y ganando una pequeña superficie de unos 2,5 m<sup>2</sup> en cada vivienda.

<sup>15</sup> En el año 2004 todavía muchos edificios ni siquiera contaban con división horizontal, y muchas viviendas carecían de escrituras, lo que había favorecido un alto grado de ocupaciones irregulares. Hubo que realizar un expediente de reparcelación para deslinde las parcelas residenciales del espacio público, tras el cual -y en paralelo, a la rehabilitación- se realizaron las escrituras de obra nueva y el proceso de regularización de las viviendas otorgadas, que todavía estaban en régimen de acceso diferido a la propiedad. Concluidas las obras, se fueron otorgando las escrituras a los residentes regularizados. (MORÓN & RODRÍGUEZ GALADÍ, 2015).

<sup>12</sup> Mención aparte merecen el País Vasco y la Comunidad Foral de Navarra, que cuentan con sus propios recursos y Planes de Vivienda.



FIG. 11 / Izquierda: Programa de transformación urbana y edificatoria de San Martín de Porres (Córdoba). Derecha arriba: Imagen del estado previo a la rehabilitación. Derecha abajo: Estado rehabilitado

Fuente: Izquierda: MORÓN & RODRÍGUEZ GALADÍ, 2015. Derecha arriba: ARQUIA, Premios de Arquitectura. Derecha abajo: Manu Trillo, 2007 (en MORÓN & RODRÍGUEZ GALADÍ, 2015).

Córdoba S.A. (VIMCORSA) y el Ayuntamiento, que financiaron el 34,3% del total e intervinieron en los espacios públicos del barrio y el interior de las viviendas. Los propietarios sólo tuvieron que cubrir un 4,9% del coste total.

#### 4.2. Los programas con financiación europea: URBAN-Iniciativa Urbana-EDUSI-EDIL-PRTR

*"You can crush us, you can bruise us/ But you'll have to answer to/ Oh-oh, the guns of Brixton/ The money feels good/ And your life you like it well/ But surely your time will come/ As in Heaven as in Hell"*

*Guns of Brixton. Canción de The Clash, en el álbum "London Calling", 1979*

#### 4.2.1. Evolución de los programas europeos

El interés por la rehabilitación y regeneración urbana en Europa y la progresiva construcción de un acervo común en esta materia -conformado por conceptos, programas y experiencias prácticas- se desarrolló en paralelo a dos tipos de intervenciones sobre la ciudad consolidada. Por un lado, las actuaciones sobre los cascos históricos, enmarcadas dentro de la cultura crítica al Movimiento Moderno y la reivindicación de la memoria colectiva de la ciudad que se dieron a finales de los 60, sobre todo en Italia, donde el foco de atención se puso en la conservación del patrimonio y el mantenimiento de la población existente. Por otro, en las intervenciones sobre los polígonos periféricos de bloque abierto construidos después de la Segunda Guerra Mundial para el alojamiento de las clases trabajadoras, donde ya en los años 70 se habían comenzado

a manifestar los primeros problemas sociales<sup>16</sup> y a constatar el deterioro de la edificación y las carencias conceptuales de la arquitectura y el urbanismo funcionalista del Movimiento Moderno. Fueron precisamente los países que contaban con grandes parques de vivienda pública social los primeros en comenzar a desarrollar políticas de regeneración urbana en barrios periféricos: el Urban Programme (1968) para los “*social housing estates*” en Reino Unido, la Politique de Ville (1977) para los “*grand ensembles*” de la “*banlieue*” francesa o el Programa Kvarterloft en Dinamarca (PARKINSON, 1998; ATKINSON, 2008; LARSEN, 2003). Estas experiencias nacionales fueron nutriendo<sup>17</sup> una toma de conciencia en las instituciones europeas sobre la importancia de conformar una política urbana comunitaria, cuyos inicios pueden establecerse en el año 1990, con la publicación del “Libro Verde sobre Medio Ambiente Urbano” (COMISIÓN EUROPEA, 1990), que abrió una reflexión sobre los problemas de las ciudades europeas en el ámbito comunitario que culminaría con el lanzamiento de los Proyectos Piloto URBAN 1990-1993 y la iniciativa URBAN propiamente dicha en 1994. Por primera vez, la UE se dotaba de una política urbana común, enmarcada dentro de la política de cohesión -y, por tanto, con un fuerte componente de reequilibrio territorial y social- y definida a través de un programa de inversión bien dotado con una financiación propia procedente del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) y del Fondo Social Europeo (FSE).

De forma esquemática, las claves del programa URBAN pueden resumirse en los siguientes elementos -que conforman el denominado “*método URBAN*”, dentro del acervo urbano o “*Urban Acquis*” europeo-: son proyectos “area based”, o de intervención perimetralizada sobre un ámbito concreto, frecuentemente barrios desfavorecidos (“*deprived neighbourhoods*”), con un proyecto a medida (“*taylormade*”) basado en un enfoque integrado (“*integrated approach*”) que combina las medidas físicas de la rehabilitación edificatoria convencional con otras de carácter social, económico y ambiental; y, finalmente, se desarrollan con participación pública y gobernanza multinivel (“*multilevel governance*”). (PARKINSON, 2014).

<sup>16</sup> Los Brixton Riots sucedieron en 1981. Véase HALL, 1988.

<sup>17</sup> Y también retroalimentándose entre sí, impulsando la creación de programas nacionales con un enfoque similar al de URBAN: como el programa Kvarterloft (1996) para la intervención en 500 barrios degradados en Dinamarca; el New Deal for Communities (1998) en Inglaterra o el programa Soziale Stadt (1999) en Alemania.

España, como principal receptor de fondos de cohesión junto con Italia (hasta la incorporación de Polonia), fue el país más beneficiado por estos programas, no sólo por el relevante volumen de la inversión recibida, sino por el efecto innovador y multiplicador que esta tuvo, a pesar de la existencia de algunos problemas en su implementación práctica<sup>18</sup>. En efecto, los 45 ámbitos financiados en España<sup>19</sup> mediante los sucesivos programas URBAN (Piloto, I y II), con una inversión total de 371 millones de € (media de 8,2 millones de € por proyecto) fueron un verdadero semillero de innovación en materia de regeneración urbana, frente a la rigidez de los programas tradicionales centrados exclusivamente en lo físico. Aunque a nivel europeo el programa se desdibujó durante el período 2007-2013, pues con el denominado “*urban mainstreaming*” dejó de ser obligatorio destinar un porcentaje de los fondos de cohesión recibidos en cada país al desarrollo urbano, España siguió apostando por esta metodología y no sólo la mantuvo -con el nombre de Iniciativa Urbana- sino que la extendió para ciudades menores de entre 20 000 y 50 000 habitantes, con el nombre de Proyectos Integrados de Desarrollo Local y Urbano (PIDyL), con un total de 688 millones de € de inversión y 172 proyectos en 137 entidades locales. (INFyDE, 2013; PARKINSON, 2014; NAVARRO & al., 2020).

Más cuestionable fueron los resultados del período de programación 2014-2020. Aunque en Europa se recuperó la obligatoriedad de destinar (“*earmarking*”) al menos el 5% del FEDER de los Programas Operativos Nacionales al desarrollo urbano, el diseño que se hizo en España del conocido como programa EDUSI (Estrategias de Desarrollo Local Sostenible e Integrado) tuvo algunos aspectos discutibles (INFyDE, 2013; HERNÁNDEZ AJA & al, 2021). Entre los rasgos positivos, las EDUSI obligaron por primera vez a disponer a los municipios participantes en la convocatoria -ahora abierta a todos los mayores de 20 000 habitantes e incluso a áreas funcionales y agrupaciones de menor tamaño- de una estrategia integrada<sup>20</sup> global a

<sup>18</sup> Sobre esto, puede verse INFyDE, 2013.

<sup>19</sup> En el URBAN I los proyectos de Huelva, Toledo, Valladolid, A Coruña, Badalona, Avilés-Corvera, León, Castellón, Telde-Las Palmas, Murcia y Santa Coloma de Gramenet se desarrollaron en áreas periféricas y en el URBAN II, los de San Sebastián

Pasaia, San Cristóbal de la Laguna, Gijón y Sant Adrià de Besós.

<sup>20</sup> “La Estrategia DUSI ha de tener un carácter integrado y abordar en todo caso los cinco aspectos siguientes: económicos, ambientales, climáticos, demográficos y sociales, que favorezcan un Desarrollo Urbano Sostenible e Integrado”. (Art. 8 de la Orden HAP/2427/2015 que establecía las bases y de la primera convocatoria).

Período Programación	Nombre	Gestión	Inversión Fondos Europeos (millones de €)	Ciudades beneficiarias/ Proyectos
1990-1993	URBAN Proyectos Piloto	M Hacienda	11,06	4 ciudades.
1994-1999	URBAN I (Convocatoria 1)	M Hacienda	171,288 (FEDER: 152,284+ FSE 19,004)	17 Ciudades + 2 dentro de la iniciativa REGIS para zonas periféricas = Total 19 ciudades:
1997-1999	URBAN I (Convocatoria 2)	M Hacienda	76,085 (FEDER: 65,863+ FSE 10,222)	12 ciudades
2001-2006	URBAN II	M Hacienda	112,6 (sólo FEDER)	10 ciudades
	<b>Total URBAN</b>		<b>371,08</b>	<b>45 ciudades</b>
2007-2013	INICIATIVA URBANA (>50.000 hab)	M Hacienda	344,00	46 ciudades
	PIDLyU (20.000-50.000 hab) Convocatoria 1 (06/2008)	M Administraciones Públicas	426,03	94 entidades (112 proyectos)
	PIDLyU (20.000-50.000 hab) Convocatoria 2 (02/2011)	M Administraciones Públicas	262,41	43 entidades (61 proyectos)
	<b>TOTAL 2007-2013</b>		<b>1032,44</b>	<b>137 entidades (173 proyectos)</b>
2014-2020	EDUSI Convocatoria 1 (01/2016)	M Hacienda	730,90	83
	EDUSI Convocatoria 2 (12/2016)	M Hacienda	281,84	40
	EDUSI Convocatoria 3 (09/2017)	M Hacienda	353,40	50
	<b>Subtotal EDUSI</b>		<b>1366,14</b>	<b>173</b>
	POCS Eje 4 Economía Baja Carbono	IDAE/MITERD	987,00	
	<b>Total 2014-2020</b>		<b>2353,14</b>	
2021-2027	EDIL (Convocatoria 12/2024)	M Hacienda	1818,90	En curso

**FIG. 12 / Cuadro resumen de los programas amparados en la dimensión urbana de la política de cohesión en España desde 1990 a 2024**

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Red de Iniciativas Urbanas. <https://www.rediniciativasurbanas.es/>

nivel municipal<sup>21</sup>, en base a la cual se realizó -mediante unos criterios objetivos- la selección de los beneficiarios. Esto tuvo la virtud de superar el enfoque parcial anterior, en el que no había existido una visión global a nivel municipal, sino limitada al fragmento sobre el cual se desarrollaban las inversiones<sup>22</sup>, pero, en contrapartida supuso la fragmentación de las inversiones en una mirada de acciones sectoriales repartidas en los 4 Objetivos Temáticos (OT)

susceptibles de financiación<sup>23</sup>, generalmente descoordinadas entre sí. De este modo, el im-

<sup>21</sup> Analizando el conjunto del área urbana desde una perspectiva integrada.

<sup>22</sup> Lo que quizás había uno de los puntos más débiles del Programa URBAN.

<sup>23</sup> Que eran: OT2: Mejorar el acceso, el uso y la calidad de las tecnologías de la información y la comunicación. OT4: Favorecer el paso a una economía de bajo nivel de emisión de carbono en todos los sectores. OT6: Conservar y proteger el medio ambiente y promover la eficiencia de los recursos. OT9: Promover la inclusión social y luchar contra la pobreza.

Este carácter menos integrado y más sectorial también lo tuvo el programa del Eje 4 (Economía baja en Carbono) del Programa Operativo de Crecimiento Sostenible 2014-2020, que destinó una dotación de 987 millones de € a proyectos singulares en economía baja en carbono en el ámbito local (eficiencia energética, movilidad urbana sostenible, energías renovables, etc.), en principio dirigido a municipios menores de 20 000 habitantes, y después extendido a todos, sin límite de tamaño.

pacto que antes había tenido la inversión de los URBAN (con esa media de 8,2 millones de € por proyecto) al concentrarse sobre un ámbito o barrio concreto de acuerdo con el principio “area based”, quedó en las EDUSI (entre 5 y 15 millones, según el tamaño municipal) completamente desdibujado, con la salvedad de las ciudades pequeñas donde la EDUSI y el ámbito podían efectivamente coincidir o abarcar la totalidad.

Afortunadamente y a pesar de la demora de casi 4 años en su lanzamiento desde el inicio del período 2021-2027, estas cuestiones parecen haberse superado en la última convocatoria urbana del FEDER en 2024, ahora denominada EDIL (Estrategia de Desarrollo Integrado Local). Las novedades son importantes: se ha diseñado un amplio abanico de entidades beneficiarias, con tres tipos básicos: grandes ciudades mayores de 75 000 habitantes, ciudades intermedias de entre 20 000 y 75 000 e incluso áreas urbanas funcionales de al menos 10 000 habitantes con una cabecera (con presupuestos máximos -incluida cofinanciación- de 20, 15 y 10 millones de €). Sigue exigiéndose disponer de una estrategia global, ahora denominada Estrategia de Desarrollo Integrado Local (EDIL) -que puede ser la Agenda Urbana Local y/o un Plan de Acción Local desarrollados bajo la misma metodología, u otro documento equivalente de planificación estratégica territorial y/o urbana con una perspectiva transversal e integrada-, a partir de la cual deben desarrollarse los Planes de Actuación Integrados, quedando la integralidad nítidamente definida: *“un enfoque integrado ha de considerar diferentes dimensiones: la cooperación vertical, entre todos los niveles de gobierno y los actores locales; la cooperación horizontal, asegurando el enfoque intersectorial mediante la coordinación de las diferentes áreas de gobierno municipales en la consecución de los objetivos; el equilibrio entre inversiones en infraestructuras e inversiones centradas en el factor humano, social o creación de habilidades y redes de interés”* (Anexo III de la Orden HAC/1072/2024 reguladora de las bases de la convocatoria). Pero lo más relevante es recuperación del enfoque “area based” que se había desdibujado en las EDUSI, es decir, la necesidad de delimitación del área concreta donde se desarrollarán las actuaciones, que -retomando el espíritu de atención prioritaria a los “deprived neighbourhoods”- además debe quedar justificada en base a su carácter desfavorecido<sup>24</sup>.

<sup>24</sup> “a) Los planes de la categoría de grandes ciudades deberán contemplar actuaciones de transformación sobre aquellas áreas desfavorecidas que presenten un nivel de calidad de vida por debajo de la media de su territorio, favoreciendo su integración con el resto del territorio. Estas áreas se

#### 4.2.2. Un ejemplo de Programa URBAN como catalizador: el Barrio La Mina

*“Soy un perro callejero/ Y yo digo qué más da/ Vivo solo y como puedo/ ¿Qué me dio la sociedad?”*

*Canción de la Banda sonora de la película “Perros Callejeros II” (1980), dirigida por José Antonio de la Loma, cantada por los Chunguitos*

El Barrio de la Mina (Fig. 13) surgió en 1969 como un polígono unitario promovido por el Patronato Municipal de la Vivienda del Ayuntamiento de Barcelona sobre terrenos agrícolas comprados al municipio de Sant Adrià de Besòs, con el objetivo de realojar distintos núcleos marginales de infravivienda (“barracas”) existentes en el área metropolitana como el Campo de la Bota, la Perona, Pekín, el Somorrostro, Can Tunis o las laderas de Montjuïc. La construcción y ocupación del barrio entre 1973 y 1974 fue muy rápida, de manera que en 1975 ya había más de 2000 viviendas, con 2222 familias empadronadas y 15 133 habitantes. Esta génesis hizo que desde su origen existieran grandes carencias sociales, laborales, culturales y económicas<sup>25</sup>, que se agravaron aún más en los años 80 con la llegada de la droga, el estallido de la delincuencia, la ocupación de viviendas y la progresiva consolidación de un estigma de marginalidad<sup>26</sup> para La Mina que aún se arrastra. Estos factores sociales se vieron acentuados por la segregación del barrio y su aislamiento urbanístico con el entorno (por barreras como el río Besòs, la línea de tren y la ronda del Litoral), la falta de equipamientos, y la mala concepción del espa-

definirán utilizando indicadores cuantitativos (renta familiar, tasa de desempleo, población inmigrante, fracaso escolar, población bajo el umbral de la pobreza o en riesgo de exclusión, existencia de grupos de población marginada, etc.) y, cuando no sea posible, se completarán con indicadores cualitativos (basados en informes desarrollados por los servicios sociales). El área debe quedar delimitada de forma clara en el Plan y las operaciones seleccionadas deberán ubicarse en ella.

b) Los planes de la categoría de ciudades intermedias podrán referirse a la totalidad del término municipal, siempre que se justifique el impacto de la actuación de regeneración urbana, o limitarse a áreas urbanas concretas dentro del municipio que contengan diferente tipología morfológica y funcional: centros históricos, barrios desfavorecidos o áreas suburbanas con problemáticas específicas. En este segundo caso, el área debe quedar delimitada de forma clara en el Plan y las operaciones seleccionadas deberán ubicarse en ella”. (Anexo III de la Orden HAC/1072/2024)

<sup>25</sup> Sobre todo, desempleo y bajo nivel de renta y educativo. Según la Memoria del URBAN, el nivel de pobreza en el Barrio de La Mina era 16 veces superior a la media de Cataluña (8,2% sobre 0,5%) y doble la tasa de desempleo.

<sup>26</sup> Potenciado por el cine quinqui, que rodó allí algunas de sus películas más conocidas.



FIG. 13 / Izquierda: Maqueta del Plan Especial de Reordenación y Mejora (PERM) indicando los nuevos equipamientos. Derecha: Esquema explicativo de las viviendas demolidas y nuevas

Fuentes: Plan de Transformación del Barrio de la Mina (PTBM) Memoria de actuaciones

cio público, todo lo cual provocó una espiral de deterioro, de modo que a finales de los años 90 se hizo imprescindible plantear una intervención global a largo plazo.

En este contexto, en el año 2000 se creó el Consorcio del Barrio de la Mina, constituido por la Generalitat de Catalunya, la Diputación y los Ayuntamientos de Sant Adrià y de Barcelona. Tras un intenso proceso participativo en 2001 se redactó el Plan de Transformación del Barrio de la Mina (PTBM), con dos grandes ejes: acciones sociales enmarcadas dentro de un Plan de Actuación Social, y actuaciones urbanísticas, recogidas en un Plan Especial de Reordenación y Mejora (PERM) elaborado en 2002 por el equipo de arquitectos Jornet-Llop-Pastor que mereció el Premio Nacional de Urbanismo en 2006. En principio, el PTBM contemplaba un horizonte hasta 2010, que se ha ido extendiendo hasta la actualidad, garantizando un flujo de inversión sostenido en el tiempo.

Dentro del Plan de Actuación Social -desarrollado en programas anuales- se han llevado a cabo más de 50 acciones con 7 grandes líneas de actuación: formación e inserción sociolaboral; conciliación de la vida familiar y laboral; desarrollo económico local; participación y desarrollo comunitario; mejora de la convivencia y el civismo; apoyo social y educativo; y espacio público y civismo.

Por su parte, el Plan Especial de Reordenación y Mejora (PERM) partió de 3 claros objetivos: mejorar la interrelación de La Mina con su entorno, abriendo conexiones con las nuevas áreas

contiguas que se habían desarrollado con posterioridad al barrio (Diagonal Mar, el área del Forum 2004 y el futuro campus universitario del Besòs); aumentar la variedad urbana, mediante la introducción de nuevos espacios, tipologías de vivienda y servicios, así como la diversificación de usos y actividades; y, la creación de centralidad, configurando elementos de referencia e identidad para favorecer la convivencia vecinal. Las actuaciones concretas incluyeron: 1) la reurbanización completa del espacio público del barrio, con el derribo de varios edificios para la creación de un eje central a modo de "rambla" por el que se introdujo una línea de tranvía (T6 del Trambesòs, inaugurada en 2008) que permite la integración del barrio con la red de transporte público; 2) la construcción de nuevos equipamientos públicos: una biblioteca, una guardería, una escuela, un instituto, un polideportivo, una comisaría, y un centro religioso (FIG. 13); 3) la rehabilitación de la edificación existente, incluyendo también la instalación de ascensores; y 4) la construcción de 1145 nuevas viviendas, unas 400 de carácter protegido (para realojar a las familias de los bloques demolidos) y más de 700 libres, para introducir variedad social en el barrio y contribuir con su venta a la financiación de las actuaciones<sup>27</sup> (FIG. 14).

<sup>27</sup> El esquema financiero se resume en el Cuadro de la FIG. 14. No hay lugar aquí para abordar la compleja gestión urbanística del ámbito, que además quedó afectada por el estallido de la burbuja inmobiliaria, al interrumpirse el proceso de venta de suelo para la vivienda libre, que se ha intentado retomar a partir de 2024.

INVERSIÓN SEGÚN ACTUACIONES 2000-2023	Gastos (M de €)	%
<b>Plan de Actuaciones Sociales y Urbanísticas</b>	<b>162,99</b>	<b>61,8</b>
Programas Sociales	44,78	17,0
Equipamientos	22,4	8,5
Demolición y construcción Viviendas VPO	56,94	21,6
Rehabilitación y mejora de accesibilidad	11,47	4,3
Urbanización de los espacios públicos	27,4	10,4
<b>Amortización préstamo hipotecario convenido</b>	<b>16,14</b>	<b>6,1</b>
<b>Intereses del préstamo hipotecario</b>	<b>9,29</b>	<b>3,5</b>
<b>Proyecto de repartelación</b>	<b>32</b>	<b>12,1</b>
<b>Proyectos de expropiación</b>	<b>7,07</b>	<b>2,7</b>
Suelo cedido por las Administraciones	22,59	8,6
Estructura	13,62	5,2
<b>Total Gastos</b>	<b>263,7</b>	<b>100,0</b>
INGRESOS 2000-2023	Ingresos (M de €)	%
<b>Aportaciones Administraciones consorciadas</b>	<b>119,74</b>	<b>41,6</b>
Generalitat de Catalunya	56,54	19,7
Diputació de Barcelona	24,48	8,5
Ayuntamiento de Sant Adrià del Besòs	7,58	2,6
Ayuntamiento de Barcelona	31,14	10,8
<b>Subvenciones Administraciones consorciadas</b>	<b>4,07</b>	<b>1,4</b>
Generalitat de Catalunya	2,69	0,9
Diputació de Barcelona	0,78	0,3
Ayuntamiento de Sant Adrià del Besòs	0,6	0,2
<b>Aportaciones de las Adm. mediante la cesión de suelo</b>	<b>23</b>	<b>8,0</b>
<b>Fondos Europeos (FSE y FEDER)</b>	<b>15,36</b>	<b>5,3</b>
FSE Fondo Social Europeo	2,25	0,8
FEDER Programa URBAN	13,11	4,6
<b>Disposición de préstamo hipotecario convenido</b>	<b>46</b>	<b>16,0</b>
<b>Proyecto de repartelación: cuotas urbanísticas</b>	<b>53,28</b>	<b>18,5</b>
<b>Comercialización de las Viviendas VPO, locales y aparcamientos</b>	<b>22,36</b>	<b>7,8</b>
Otros ingresos	3,9	1,4
<b>Proyecto Expropiació Bloc Venus y Plan de Gestión</b>	<b>0</b>	<b>-</b>
<b>Comercialización Parcelas para Viviendas Libres</b>	<b>0</b>	<b>-</b>
<b>Total Ingresos</b>	<b>287,71</b>	<b>100,0</b>

FIG. 14 / Esquema financiero del Plan de Transformación del Barrio de la Mina (PTBM) 2000-2024. Gastos e ingresos

Fuente: Elaboración propia a partir de <https://www.barrimina.cat/cast/index.php/plan-de-transformacion>

Dentro todo este largo proceso jugó un papel importante la llegada de fondos europeos en el marco del Programa Iniciativa Comunitaria PIC URBAN II 2001-2006, coincidiendo con el inicio de la puesta en marcha del PTBM, con una contribución de 13,11 millones de € procedentes del FEDER, complementados con otros 2,25 millones de € del FSE. Más allá del impacto cuantitativo de estos fondos desde el punto de vista financiero -que fue muy relevante como catalizador inicial de todo el proceso, a pesar de no haber supuesto más que el 5,3% del porcentaje total de las inversiones realizadas en el período 2000-2023- es destacable su importancia cualitativa y su carácter modélico consolidando los rasgos que se han enunciado como característicos del "método URBAN": carácter integrado, diagnóstico participado, concertación interadministrativa y público-privada, seguimiento y evaluación en el tiempo, etc. (GUTIÉRREZ PALOMERO, 2010).

## 5. La gran ilusión: del estallido de la burbuja al intento de cambio de rumbo

"A veces me pregunto/ Pero no sé contestarme/ Lo que hacemos en la vida/ Luego de nada nos vale/ Todo es una mentira/ Todo se lo lleva el aire/ [...] Porque todo lo que piensas tú/ Son ilusiones, son ilusiones"

Son ilusiones. Canción de Los Chichos en el álbum "Son ilusiones", 1977

### 5.1. Un nuevo marco regulatorio para la regeneración urbana

El modelo de crecimiento que había experimentado España durante la denominada "década prodigiosa del urbanismo español" 1997-2007 y la burbuja inmobiliaria asociada al mismo colapsaron hacia principios de 2008, arrastrados por la crisis económica internacional ilustrada por la quiebra de Lehman Brothers, que se contagió después a todo el sector bancario. El final de la barra libre de liquidez internacional terminó con la borrachera colectiva, estrangulando el acceso al crédito, encareciendo las hipotecas, y provocando una resaca que afectó tanto a los ciudadanos como a las entidades financieras. De este modo, el supuesto círculo virtuoso nacional resumido en el lema "España va bien" de la época de Aznar desveló todas sus debilidades y se tornó vicioso: el desempleo se disparó desde 1,7 millones en 2007 a 6,2 millones en el

primer trimestre de 2013; la demanda interna y la de vivienda en particular se desplomaron por el deterioro de la economía y el agotamiento del modelo de crecimiento basado en el ladrillo; el sector bancario –ahogado por su exposición al riesgo inmobiliario- sufrió serios problemas de solvencia y liquidez que le llevaron a cerrar el grifo de la financiación para particulares y empresas; la deuda y el déficit público se dispararon en paralelo a la reducción de los ingresos de las Administraciones; la presión de los mercados y el incremento de la prima de riesgo conformaron un sombrío panorama que colocó al país al borde de la intervención.

Ante esta oscura perspectiva, caracterizada tanto por el hundimiento del sector inmobiliario como por la constatación de la desmesura del crecimiento expansivo anterior y la necesidad de volver de nuevo la mirada hacia la ciudad consolidada (entendida ahora como clave en la batalla global por la sostenibilidad), comenzó a gestarse un nuevo modelo que pretendía dar una solución conjugada a ambos problemas, reorientando la máquina inmobiliaria desde el crecimiento sin fin a la regeneración de la ciudad existente, al tiempo que se reactivaba el sector de la construcción. El primer indicio del cambio de rumbo fue la Ley de Suelo de 2007 y su Texto Refundido de 2008, en cuya Exposición de Motivos se afirmaba que *“la del urbanismo español contemporáneo es una historia desarrollista, volcada sobre todo en la creación de nueva ciudad. Sin duda, el crecimiento urbano sigue siendo necesario, pero hoy parece asimismo claro que el urbanismo debe responder a los requerimientos de un desarrollo sostenible, minimizando el impacto de aquel crecimiento y apostando por la regeneración de la ciudad existente”*.

Poco después, durante la Presidencia de turno de la UE en 2010, España impulsó la Declaración de Toledo<sup>28</sup>, aprobada en una Reunión Informal por todos los Ministros responsables de desarrollo urbano de la UE, en la que se define conceptualmente la regeneración urbana integrada y se destaca el papel que ésta

<sup>28</sup> También se encargaron dos interesantes -aunque bastante desconocidos- Dictámenes a las instituciones consultivas europeas:

Un Dictamen al Comité de las Regiones sobre *“El papel de la regeneración urbana en el futuro del desarrollo urbano en Europa”* [https://www.mivau.gob.es/recursos\\_mfom/pdf/F74936C6-B0B0-4D03-801C-C1CEC9C7B7B7/95957/CDR982010\\_FIN\\_AC\\_EN.pdf](https://www.mivau.gob.es/recursos_mfom/pdf/F74936C6-B0B0-4D03-801C-C1CEC9C7B7B7/95957/CDR982010_FIN_AC_EN.pdf)

Y otro Dictamen al Comité Económico y Social Europeo titulado *“La necesidad de aplicar un planteamiento integrado a la rehabilitación urbana”*, [https://www.mivau.gob.es/recursos\\_mfom/pdf/C9B4F08A-FBD9-4520-AC92-61ECBAC3C8D6/95960/ces7602010\\_ac\\_es.pdf](https://www.mivau.gob.es/recursos_mfom/pdf/C9B4F08A-FBD9-4520-AC92-61ECBAC3C8D6/95960/ces7602010_ac_es.pdf)

ha de jugar en el futuro del desarrollo urbano en Europa. En paralelo, también empezó a tomar importancia a nivel europeo -desde un punto de vista mucho más sectorial impulsado por la DG ENER<sup>29</sup> de la Comisión- el tema de la eficiencia energética en la edificación, materializado en la Directiva 2012/27/UE sobre Eficiencia Energética, en cuyo artículo 4 se obligaba a todos los Estados Miembros a disponer de una Estrategia Nacional de rehabilitación energética a largo plazo, cuya primera versión habría de entregarse en 2014 y actualizarse después cada 3 años, remitiéndola a la Comisión en el marco de los Planes Nacionales de Acción para la Eficiencia Energética.

Para poner en práctica este profundo cambio de rumbo era preciso un nuevo marco normativo, ya que la legislación tradicional de suelo y urbanismo en España no disponía de los instrumentos apropiados para la intervención en la ciudad consolidada (RUBIO DEL VAL, 2011). El primer intento lo realizó la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, que pretendió -ingenua o voluntariamente- reorientar el timón de la economía española, apostando por un nuevo *“patrón de crecimiento que concilie el desarrollo económico, social y ambiental en una economía productiva y competitiva, que favorezca el empleo de calidad, la igualdad de oportunidades y la cohesión social, y que garantice el respeto ambiental y el uso racional de los recursos naturales, de forma que permita satisfacer las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer las posibilidades de las generaciones futuras para atender sus propias necesidades”*. La Ley contenía todo un Capítulo IV dedicado a “Rehabilitación y vivienda”, en el que, por primera vez, se definían -aunque de forma algo confusa- las Actuaciones de Renovación y Rehabilitación Urbanas (art. 107 a 111). Tras un par de años de intenso trabajo se aprobó la Ley 8/2013, de 26 de junio, ya centrada exclusivamente en la “Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas”, las denominadas 3 RRR que le daban título. Esta Ley<sup>30</sup> pretendió eliminar las barreras históricas que habían venido lastrado la rehabilitación en España y para ello introdujo novedades tan significativas como: el Informe de Evaluación de los Edificios (IEE, Título I)<sup>31</sup>, completando el foco tradicional en exclusiva sobre la conservación

<sup>29</sup> Directorate-General for Energy.

<sup>30</sup> Actualmente refundida con la regulación de suelo en el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana.

<sup>31</sup> DE SANTIAGO RODRÍGUEZ, E. & JIMÉNEZ RENEDO, M. C. (2018). DE SANTIAGO RODRÍGUEZ, E., & GONZÁLEZ, I. (2019).

con la accesibilidad y la eficiencia energética; o la regulación exhaustiva de las Actuaciones sobre el Medio Urbano (Título II), definiendo un régimen propio detallado que incluía las reglas básicas para la ordenación y ejecución de estas actuaciones, concretaba los efectos de la delimitación de los ámbitos de gestión y ejecución de las actuaciones, etc. En paralelo a la Ley, se había gestado un nuevo Plan Estatal de Vivienda 2013-2016<sup>32</sup> que desplazaba el foco tradicional de los Planes Estatales desde la construcción de vivienda nueva protegida en propiedad hacia el alquiler y la rehabilitación<sup>33</sup>.

Pero todo este delicado encaje legal fue recurrido ante el Tribunal Constitucional por el Consejo de Gobierno de la Generalitat de Cataluña<sup>34</sup>, que falló finalmente en 2017 mediante la Sentencia 143/2017, de 14 de diciembre, declarando la nulidad parcial de la regulación del Informe de Evaluación de los Edificios, así como de la ejecución de las Actuaciones sobre el Medio Urbano, con lo que la compleja y cuidadosa articulación de conceptos interrelacionados que se había propuesto a nivel estatal en la Ley 8/2013 ha quedado actualmente desmembrada y desposeída de algunos de sus componentes esenciales. Esto no sería problema si -en el marco idílico de la arquitectura competencial del Estado español- las Comunidades Autónomas hubiesen completado esta regulación o incluso avanzado en ella, pero como han puesto de manifiesto los estudios comparados de Cerezo, Lora-Tamayo y Tejerina respecto al IEE<sup>35</sup> (CEREZO & al, 2024) y respecto a las

<sup>32</sup> Aprobado unos meses antes, mediante el Real Decreto 233/2013, de 5 de abril, por el que se regula el Plan Estatal 2013-2016 de fomento del alquiler de viviendas, la rehabilitación edificatoria, y la regeneración y renovación urbanas. El Plan y la Ley 8/2013 se desarrollaron en paralelo, aunque finalmente se aprobó primero el Plan. Prueba de esta interconexión es que el modelo de IEE aparece recogido en el Plan, así como un programa para su fomento, antes de que la propia ley formulase este instrumento.

<sup>33</sup> Aunque continuaba existiendo un "Programa de subsidiación de préstamos convenidos" para el mantenimiento de las ayudas de subsidiación de los préstamos concedidos en el marco de los Planes Estatales de Vivienda anteriores, en el Preámbulo se mencionaban expresamente las características de todos los planes desde 1981, que se pretendían superar: "fomentan la producción de un volumen creciente de viviendas, se basan en la ocupación de nuevos suelos y en el crecimiento de las ciudades y apuestan, sobre todo, por la propiedad como forma esencial de acceso a la vivienda". Frente a ello, la apuesta era por el alquiler y la rehabilitación. En este sentido, también ese mismo año se aprobó la Ley 4/2013 de medidas de flexibilización y fomento del mercado del alquiler de viviendas.

<sup>34</sup> Recurso de inconstitucionalidad 5493-2013.

<sup>35</sup> Entre las conclusiones, destacan cómo de la propuesta de un IEE uniforme en la Ley 8/2013, se ha pasado a todo un conjunto de regulaciones divergentes a nivel autonómico. La radiografía del IEE/ITE en 2024 muestra "una imagen calídoscópica de supuestos de sujeción que ha pasado de la definición inicial del RDL 8/2011, de un edificio residencial

Actuaciones sobre el Medio Urbano (CEREZO & al, 2025), son muy pocas las leyes autonómicas que han incorporado las novedades planteadas por la normativa estatal de 2013, con lo que algunos de los instrumentos previstos para impulsar la rehabilitación son aún inéditos.

## 5.2. El problema de la financiación en un escenario de crisis: la búsqueda de nuevas fórmulas

"¿Quien no quie' tener dinero para repartir? (¿Qué sabes tú?)/ (Ti-ti, ti-ti, ti-ti, juf!)/ Para repartir/ (Vámono', vámono', vámono', vámono', vámono")"

Para repartir. Canción de C. Tangana & Alizzz, single de 2019

Tanto el Plan Estatal 2013-2016 como la Ley 8/2013 eran plenamente conscientes de que además de las nuevas herramientas y los cambios normativos introducidos por ésta, había que superar el tradicional modelo convencional de cobertura pública del más de 75% del coste de las actuaciones de rehabilitación, pues dicho esquema no sólo era incompatible con la austerioridad presupuestaria propia de aquel momento de profunda crisis económica, sino difícilmente extrapolable para abordar los grandes volúmenes de viviendas que se necesitarían rehabilitar en todo el país durante las próximas décadas. En este sentido, se propuso como solución la búsqueda de fórmulas innovadoras de financiación y de colaboración público-privada (mediante la capitalización de los ahorros energéticos, la incorporación de plusvalías urbanísticas, etc.) que permitieran reducir el coste a repercutir a los propietarios<sup>36</sup> y agilizar la gestión. Esto se expresaba gráficamente en el art. 4 del Plan: "en los programas de rehabilitación edificatoria y de regeneración y renovación urbanas, se valorarán especialmente aquellas actuaciones en las que la participación del sector empresarial, con fondos propios, garantice su mayor viabilidad económica. Los mecanismos mediante los que podrán asociarse las Administraciones públicas y las personas físicas o

colectivo de más de 50 años que no esté en ruina y con una periodicidad de 10 años de repetición, hasta un escenario divergente de todo tipo de edificios y exenciones, con una horquilla temporal entre 80 y 30 años de antigüedad". En cuanto al alcance de la conservación, todas las regulaciones autonómicas parten de un tronco común, pero difieren sustancialmente en los efectos para los propietarios y en las obligaciones de los ayuntamientos en los casos de resultado desfavorable. (CEREZO & al, 2024)

<sup>36</sup> Sin superar nunca el tradicional límite del deber de conservación, manteniéndose la norma de que cuando la Administración ordenase obras que lo rebasasen, debería costear a su cargo dicho exceso.

*jurídicas privadas para la articulación de su cooperación en estos ámbitos serán los contemplados, específicamente, en el Capítulo VII de este Real Decreto".* El Plan introdujo también un novedoso Programa piloto de financiación mediante concurrencia competitiva denominado de "Fomento de ciudades sostenibles y competitivas"<sup>37</sup>, que -a pesar de su ambición conceptual- tuvo poco éxito entre las Comunidades Autónomas<sup>38</sup>. Por su parte, la Ley 8/2013 hizo también aportaciones notables en el ámbito de la financiación y gestión: se reformuló el deber legal de conservación (graduándolo en tres niveles), se modificó el régimen de acuerdos de la Ley de Propiedad Horizontal, se facilitó la concesión de créditos a las Comunidades de Propietarios<sup>39</sup> y se exigió una nueva Memoria de Viabilidad Económica a las Actuaciones sobre el Medio Urbano (art. 11, luego declarado inconstitucional), para asegurar "su viabilidad económica, en términos de rentabilidad, de adecuación a los límites del deber legal de conservación y de un adecuado equilibrio entre los beneficios y las cargas derivados de la misma, para los propietarios incluidos en su ámbito de actuación [...]".

### 5.3. La aparición de nuevos vectores detonantes de la rehabilitación: la accesibilidad y la mejora de la eficiencia energética

*"Mira que te dije que, sin avisar, la llama del amor/ Crece y no mengua/ Arde que te arde, no reniegues que tú sabes que te doy/ Sangre de mis venas tienes"*

<sup>37</sup> En el Preámbulo se describía del siguiente modo: "Hay que destacar, por su novedad y por el efecto de innovación y demostración que con él se persigue, el programa para el fomento de ciudades sostenibles y competitivas. Aunque no sea el más importante en términos cuantitativos, es uno de los más innovadores del Plan desde el punto de vista cualitativo, ya que se dirige a impulsar proyectos capaces de conseguir una especial visibilidad e impacto sobre las potencialidades que pueden generar las operaciones de rehabilitación edificatoria, regeneración y renovación urbanas o que resulten particularmente innovadores". Los rasgos del carácter integrado, multinivel y "area based", selección competitiva, etc. eran muy similares a los del método URBAN.

<sup>38</sup> Originalmente fue concebido como un solo programa a nivel nacional, pero por temas competenciales, tuvo que descartarse la idea y quedó al albur de las CCAA. En un contexto austeridad y recortes presupuestarios, donde el volumen total destinado a todos los Programas de Plan Estatal era escaso, la mayoría de las CCAA renunció a reservar fondos a este Programa, dedicándolos a los otros -alquiler, rehabilitación edificatoria, etc. Que nos conste, tan sólo lo implementaron Castilla La Mancha y la Comunidad Valenciana.

<sup>39</sup> Algo inédito hasta el momento y más en aquel contexto de crisis hipotecaria.

*La llama del amor (Riega este querer). Canción de Omar Montes, Jairo de Remache y Farruquito, single de 2022*

Más allá de la estricta conservación o la mejora de la habitabilidad interior de las viviendas, que fueron las preocupaciones originales de los primeros programas de rehabilitación<sup>40</sup>, la progresiva evolución de los estándares de calidad de la edificación demandados por la sociedad española y exigidos por la normativa ha ido introduciendo nuevos factores en la ecuación rehabilitadora, en particular, la eficiencia energética y la accesibilidad universal.

En relación con la energía, hay que recordar que la primera normativa que exigió un aislamiento mínimo en España se remonta a 1979, por lo que todo el parque edificado con anterioridad (nada menos que 12,8 millones de viviendas) es ineficiente térmicamente (ERESEE 2020). En cualquier caso, los estándares de la NBE-CT 79 eran bastante bajos, de manera que, en realidad, toda la edificación construida entre esa fecha y el año 2007 (fecha de aprobación del Código Técnico de la Edificación, con estándares más exigentes y acordes con la normativa europea) presenta también carencias en materia energética (otros 11,4 millones de viviendas).

Aunque en algunos Planes Estatales ya se había mencionado el "aislamiento térmico" en la rehabilitación de edificios (art. primero del RD3 375/1982, art. 32.1.c del Plan 1998-2001 y 31.1c del Plan Estatal 2002-2005) y el "ahorro de consumo energético" en la rehabilitación de viviendas aisladas (art. 39.b del Plan 1998-2001 y 31.2.b del Plan 2002-2005), en realidad se hacía de manera bastante genérica en un listado de actuaciones financierables que también incluía en la misma enumeración las "redes generales de agua, gas, electricidad, telefonía, saneamiento, servicios generales y seguridad frente a accidentes y siniestros [...]" Las primeras previsiones específicas sobre esta materia aparecen en el art. 49 del Plan Estatal 2005-2008, donde se mencionan las medidas para la "reducción del consumo energético, [...] mediante una disminución de la demanda energética, a través de mejoras en la envolvente del edificio, aumentando el rendimiento de las instalaciones térmicas", desarrolladas posteriormente mediante la Orden VIV/2784/2006<sup>41</sup> que

<sup>40</sup> Inicialmente focalizados -como se ha dicho- en los cascos históricos, que era donde la edificación estaba más degradada y obsoleta.

<sup>41</sup> Artículo tercero, dedicado a las "actuaciones para mejorar la eficiencia energética, la higiene, salud y protección del medio ambiente en los edificios".

concretaba las condiciones y requisitos de la rehabilitación aislada para mejorar las condiciones de accesibilidad, sostenibilidad y seguridad estructural. Posteriormente, el Plan 2009-2012 diseñó un programa específico denominado “Ayudas RENOVE de rehabilitación y eficiencia energética”, donde esta última quedaba perfilada de manera precisa (art. 58.2)<sup>42</sup>. Finalmente, el Plan 2013-2016 introdujo la novedad conceptual de diferenciar tres tipos de actuaciones, vinculadas expresamente al Informe de Evaluación de los Edificios (IEE), cuyo modelo se recogía en el Anexo: la conservación<sup>43</sup>, la “mejora de la calidad y sostenibilidad en los edificios”<sup>44</sup>-incluyendo la eficiencia energética- y los “ajustes razonables en materia de accesibilidad”.

Por su parte, la consolidación de la accesibilidad universal también ha tenido una larga y compleja trayectoria<sup>45</sup>, en la que primero fueron

<sup>42</sup> Y la accesibilidad en el art. 58.4. los ajustes razonables en materia de accesibilidad,

<sup>43</sup> Obras de carácter obligatorio según el resultado desfavorable del IEE, y, por tanto, dentro del primer nivel del deber de conservación. Ver Preámbulo Ley 8/2013 y DE SANTIAGO & GONZÁLEZ, 2019.

<sup>44</sup> Obras de carácter voluntario, pero que se buscaba incentivar sinérgicamente con las de conservación. La terminología remite claramente al tercer nivel del deber de conservación de la Ley 8/2013: las obras de “mejora de la calidad y sostenibilidad del medio urbano”. (Preámbulo de la Ley 8/2013 y art. 15 del TR de la Ley de Suelo de 2015). (DE SANTIAGO & GONZÁLEZ, 2019).

<sup>45</sup> Sin ánimo de exhaustividad, ésta puede remontarse a 1974, fecha de celebración de la Primera Conferencia Nacional para la Integración de los Minusválidos en la Sociedad y de aprobación por el Consejo de Ministros de un programa donde por vez primera se planteaba la necesidad de superar las barreras arquitectónicas, introduciendo unas normas incipientes con condiciones de accesibilidad para los aparcamientos, el acceso a edificios y su interior (puertas, ascensores, rampas interiores, pasillos, etc.). Estas primeras normas se fueron concretando progresivamente, a partir de la Ley 13/1982 de Integración Social de los Minusválidos (LISM), marcándose unas condiciones mínimas de accesibilidad para las nuevas Viviendas de Protección Oficial para discapacitados (Real Decreto 355/1980 y Orden Ministerial de 3 de marzo de 1980 incluyendo condiciones técnicas referidas a dimensiones, antideslizamiento y maniobrabilidad), para los edificios de nueva construcción -de uso públicos o privado con ascensor- (Real Decreto 556/1989, Real Decreto 505/2007, Real Decreto 173/2010), para las instalaciones deportivas destinadas a espectáculos públicos (Ley 10/1990), o para los espacios públicos urbanizados (Real Decreto 505/2007, Orden VIV/561/2010). Para posibilitar las obras a realizar y facilitar los acuerdos, hay que destacar varias modificaciones de la Ley de Propiedad Horizontal (Ley 3/1990, Ley 15/1995, Ley 8/1999, Ley 8/2013, etc.). Los hitos más recientes han sido la Ley 38/1999 de Ordenación de la Edificación (desarrollándose los requisitos básicos de accesibilidad mediante el Código Técnico de la Edificación de 2006 y su modificación de 2010), la Ley 51/2003 de Igualdad de Oportunidades, No Discriminación y Accesibilidad Universal (conocida como LIONDAU, que trató de unificar las diferentes leyes y reglamentos de ámbito autonómico publicados a raíz del mandato expresado en la LISMI), y el Real Decreto Legislativo 1/2013, por el que se

aprobándose unas exigencias mínimas para la urbanización y las viviendas de nueva construcción, pero que hasta 2011 no resultaron exigibles para la edificación existente. Tras la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad celebrada en Nueva York en 2006, la Ley 26/2011 de adaptación normativa a la misma, exigió la realización de los denominados “ajustes razonables en materia de accesibilidad universal” antes de 2015, momento a partir del cual resultan ya obligatorios, de forma que en la actualidad los Informes de Evaluación de los Edificios deben establecer si éstos son susceptibles o no de realizar dichos ajustes razonables y en qué términos. La exigencia es relevante, pues -según datos del Censo de 2011- en ese año existían en España 3,4 millones de viviendas en edificios de más de 3 plantas carentes de ascensor (DE SANTIAGO, 2015), siendo muy frecuentes los bloques de 4 y hasta 5 plantas sin ascensor construidos durante el franquismo. La referencia a la accesibilidad en los programas del Plan Estatal también se remonta a los años 80 (donde ya aparece la posibilidad de incluir la “mejora, sustitución o nuevas instalaciones de ascensores”, art. primero del RD 375/1982), si bien ha ido ganando importancia con el paso del tiempo, en paralelo al envejecimiento de la población y, muy especialmente, a partir de 2015 con la obligatoriedad de realizar los “ajustes razonables”.

Por el contrario, en relación con la eficiencia energética, no hay una obligación como tal de alcanzar unos requisitos mínimos con carácter sobrevenido para la edificación existente de forma individualizada, aunque sí unos objetivos agregados a nivel nacional. En efecto, la importancia que -de manera progresiva- han ido tomando en la Unión Europea la eficiencia energética, la reducción de las emisiones de carbono y las renovables (CUCHI & SWEATMAN, 2011), se ha traducido en unos ambiciosos objetivos ambientales que incluyen la completa descarbonización del sector de la edificación para el año 2050. El artículo 2 bis de la Directiva 2010/31/UE relativa a la Eficiencia Energética de los Edificios, modificada por la Directiva 2018/844/UE estableció la obligación de que los Estados Miembros desarrollasen una Estrategia a largo plazo para “la renovación de sus parques nacionales de edificios residenciales y no residenciales, tanto públicos como privados, transformándolos en parques inmobiliarios con alta eficiencia energética y descarbonizados a más tardar en 2050, facilitando la transformación eficiente en costes de

aprueba el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, derogando las anteriores. (GYG CONSULTORES EN TECNOLOGÍA S.L. & RODRÍGUEZ-PORRERO, 2014).)

*los edificios existentes en edificios de consumo de energía casi nulo”.*

España cumplió con esta obligación mediante la presentación de la “Estrategia a largo plazo para la Rehabilitación Energética en el Sector de la Edificación en España (ERESEE)”, en tres versiones: 2014, 2017 y 2020, de acuerdo con los plazos establecidos por la Directiva<sup>46</sup>. La ERESEE 2020 asume como objetivo para 2050 la descarbonización del parque edificado, tanto residencial como no residencial, y dibuja la senda para conseguirlo estableciendo la necesidad de rehabilitar en profundidad<sup>47</sup> 7,1 millones de viviendas hasta esta fecha, con el objetivo intermedio de 1,2 millones en el año 2030. Teniendo en cuenta que, como punto de partida, se estimaba un volumen de unas 30 000 viviendas rehabilitadas al año en 2020, la propuesta implica multiplicar el ritmo por 10 hasta llegar a la rehabilitación de 300 000 unidades al año en 2030<sup>48</sup> y mantener a partir de entonces esa velocidad de crucero durante las dos décadas restantes. Además, se contempla la renovación de unos 8,4 millones de equipos de ACS y de 8,9 millones de calderas de calefacción<sup>49</sup>.

El volumen total de inversión necesario para el cumplimiento de estos objetivos planteados en la ERESEE para 2020-2030 sería de 41 471 millones de €, de los cuales 15 520 millones corresponderían a inversiones privadas (consideradas como tendenciales) para la renovación de equipos de ACS y/o calefacción por simple agotamiento de su vida útil y otros 10 227 millones de inversión privada inducida por 2557 millones de fondos públicos (cubriendo 1/5 de la inversión total) para impulsar la sustitución de equipos de ACS y/o calefacción con los cambios de combustible necesarios para conseguir los objetivos energéticos marcados en 2030. El resto del total de 6946 millones de € de inversión pública estimada -otros 4389 millones- se destinaría a incentivar la

<sup>46</sup> En las tres ocasiones, la ERESEE española fue la mejor valorada por la Comisión Europea y el BPIE Buildings Performance Institute Europe entre los 27 Estados Miembros.

<sup>47</sup> Entendiendo por ello una reducción del consumo energético superior al 60%, incluyendo obligatoriamente la intervención sobre las envolventes (aislamiento en fachadas y cubiertas, renovación del cerramiento de los huecos, etc.).

<sup>48</sup> El objetivo puede parecer ambicioso, pero debe recordarse que la máquina inmobiliaria española fue capaz de producir 658.510 viviendas nuevas en el año 2006.

<sup>49</sup> Algunos de estos cambios por equipos más eficientes se estima que se realizarán por simple agotamiento de su vida útil (en los que supone que las inversiones privadas entrarían dentro del escenario tendencial y por tanto no precisarían ayudas públicas). En otros casos, será necesario cambiar -además del equipo- el tipo combustible actual por otro acorde con la senda de descarbonización planteada para la consecución de los objetivos energéticos en 2030, para lo cual sí se supone que debe existir una inversión pública que incentive estos cambios.

rehabilitación de envolventes, movilizando otros 8778 millones de inversión privada (cubriendo 1/3 de la total necesaria)<sup>50</sup>. Con ello, los porcentajes de inversión pública sobre la inversión privada inducida por ésta serían del 25% en el caso de las instalaciones y del 50% en el caso de la envolvente. (ERESEE, 2020, pp. 302-304). (FIG.15).

Estas cifras dan una idea del ingente volumen de recursos necesarios para abordar la rehabilitación a gran escala<sup>51</sup>. De los tres elementos clave de la rehabilitación – planificación, gestión, financiación– el cuello de botella había sido tradicionalmente el escaso volumen de financiación disponible<sup>52</sup>(DE SANTIAGO, 2021; RUBIO DEL VAL, 2015). Hasta el año 2020, y en un contexto de crisis económica, las cifras planteadas por la ERESEE parecían completamente imposibles de alcanzar y justifican plenamente los esfuerzos comentados por encontrar nuevas fórmulas de financiación.

Sin embargo, tras la pandemia del COVID en 2020, la Unión Europea puso en marcha un instrumento excepcional de recuperación temporal conocido como Next Generation EU dotado con 750 000 millones de € para el conjunto de los Estados Miembros, con el Mecanismo para la Recuperación y la Resiliencia (MRR) como componente fundamental, dentro del cual correspondieron a nuestro país aproximadamente 140 000 millones. Para canalizar estos fondos, España puso en marcha el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR), detallando una completa agenda de inversiones y reformas y especificando las metas, objetivos e indicadores

<sup>50</sup> En los 1,2 millones de viviendas donde se plantea la rehabilitación profunda de la envolvente, el coste unitario estimado por vivienda es de unos 10 900 €, con una subvención pública de unos 3600 € por vivienda.

<sup>51</sup> Hay que tener en cuenta que la Directiva supone -pensando en países de climas fríos- que gran parte de la inversión privada se va a amortizar rápidamente mediante los ahorros energéticos obtenidos. Sin embargo, en España esta hipótesis resulta mucho menos plausible. (Aunque no desestimable: la propia ERESEE calcula que en buena parte de los casos -dependiendo de las tipologías y las zonas climáticas- la capitalización de los ahorros energéticos a 10-15 años podría cubrir entre 1/3 y 1/2 de los costes).

<sup>52</sup> Por ejemplo, en el caso de Madrid, en el año 2016 se aprobó el mapa de Áreas Preferentes de Impulso a la Regeneración Urbana (APIRUS), ampliado después en 2017. En él se identifican 120 APIRUS, con una superficie total de 3689 Ha, incluyendo 590 000 viviendas y 1,25 millones de habitantes (el 40% del municipio). Durante los años posteriores, se han venido desarrollando distintos planes para impulsar la rehabilitación: el Plan Madrid Recupera (Plan MADRE, 2016, 2017 y 2018) y los Planes Rehabilita Madrid (2020, 2021, 2022, 2023 y 2024). El vigente Plan Rehabilita Madrid 2024 prevé una inversión de 20 millones de € para 2025 y de 30 millones para 2026, por lo que (suponiendo una subvención media por vivienda de 5000 €) a ese ritmo de 5000 viviendas/año se tardarían 118 años en rehabilitar las viviendas incluidas en las APIRUS.

ACTUACIONES	Nº ACTUACIONES	INVERSIÓN TOTAL M€	INVERSIÓN PRIVADA M€						INVERSIÓN PÚBLICA M€	
			TOTAL	%	TENDENCIAL	%	INDUCIDA POR PÚBLICA	%	TOTAL	%
Equipos ACS. Renovación por agotamiento vida útil	7 631 850	6685,3	6.685,30	100	6685,3	100				-
Equipos ACS. Renovación con cambio de combustible	840 747	1002,9	802,4	80		-	802,4	80	200,6	20
Equipos Calefacción. Renovación por agotamiento vida útil	4 205 259	8834,9	8834,9	100	8834,9	100				-
Equipos Calefacción. Renovación por cambio de combustible	4 720 979	11 780,7	9424,6	80		-	9424,6	80	2356,1	20
Viviendas con Rehabilitación energética de la envolvente	1 200 079	13 166,7	8777,8	66,7		-	8777,8	66,7	4388,9	33,3
	<b>TOTAL</b>	<b>41 470,6</b>	<b>34 524,9</b>	<b>83,3</b>	<b>15 520,2</b>	<b>37,4</b>	<b>19 004,7</b>	<b>45,8</b>	<b>6945,6</b>	<b>16,7</b>

FIG. 15 / Inversiones previstas en la ERESEE 2020. (M=Millones de €)

Fuente: Elaboración propia a partir de ERESEE 2020. Tabla 9.16

para su seguimiento y control. La cuantía prevista para el Componente 2 del PRTR, que es donde se incluyen las partidas dedicadas a rehabilitación de vivienda y eficiencia energética, alcanza unos 10 820 millones de €, de los cuales -grosso modo- puede estimarse que 4720 corresponden a estos dos rubros.<sup>53</sup> De manera que, con esta financiación, las cifras previstas por la ERESEE parecen más posibles de alcanzar y ponen de relieve la importancia de la mejora de la eficiencia energética como detonante de la rehabilitación en el futuro. En estos momentos se está redactando el Plan Nacional de Renovación, que debe entregarse a finales de 2025 y actualizarse cada 5 años.

#### 5.4. Ejemplos de rehabilitación energética. Un caso tradicional exitoso (Ciudad de los Ángeles) y otros de innovación en la financiación (Laguna de Duero, Alférez Rojas, Pirineus)

El barrio de la Ciudad de los Ángeles, en la periferia sur de Madrid, es un ejemplo en el que la

accesibilidad y la eficiencia energética han actuado como vectores fundamentales de un proceso exitoso de rehabilitación a escala urbana.

Este polígono surgió como una ciudad satélite de iniciativa privada en la zona industrial de capital, con el objeto de alojar a los trabajadores de las fábricas cercanas, en especial, la factoría Barreiros. Es un claro exponente de urbanismo funcionalista, en cuyo trazado participó el arquitecto Secundino Zuazo, donde se combinan una serie de torres de más de 10 plantas y bloques exentos de hasta 5 plantas sin ascensor, dispuestos de forma paralela con orientación N-S y adaptados a la topografía del terreno mediante bancales configurando pequeños espacios interbloque ajardinados.

En el año 2005, la Asociación de Vecinos (ASVEYCO) impulsó la declaración del barrio como ARI Área de Rehabilitación Integrada en el marco del Plan Estatal de Vivienda 2005-2008, con una superficie de 59,6 ha, 7996 viviendas distribuidas en 441 bloques y una población estimada actual de más de 31 000 personas. Además de la conservación, se incorporó la mejora de la eficiencia energética, con la colocación de un aislamiento tipo SATE por el exterior, y la accesibilidad, con la instalación

<sup>53</sup> Más otros 1080 millones del PIREP para la rehabilitación energética de edificios públicos.



**FIG. 16 / Proyecto CITYFiED en Torrelago (Laguna de Duero, Valladolid): Estado anterior y valor de transmitancia de la fachada antes de la intervención (Arriba, derecha) y después (Arriba, centro). Esquema de la red de calefacción de distrito (Arriba, izquierda). Modelo de negocio (Abajo, izquierda) y Esquema de financiación (Abajo, derecha)**

Fuente: Estefanía VALLEJO ORTEGA (CARTIF) (2019)

de ascensores<sup>54</sup>. El desarrollo de las obras tuvo lugar entre 2007 y 2016, dentro del marco conocido de la coordinación interadministrativa y financiación propia de los Planes Estatales<sup>55</sup>, con una gestión eficaz del Ayuntamiento de Madrid a través de la EMVS que permitió rehabilitar 1440 de las 1536 viviendas calificadas inicialmente (MORCILLO & al, 2016).

<sup>54</sup> Ante la ausencia de un marco legal que permitiera la ocupación del suelo por los ascensores (cuestión que abordó la Ley estatal 8/2013) fue necesario redactar un Plan Especial, legitimando dicha ocupación y el incremento de edificabilidad correspondiente.

Antes que nada, fue preciso resolver el problema de la delimitación de la titularidad del suelo, dado que, al realizarse la urbanización original de la zona, las promotoras privadas habían realizado las cesiones de suelo para viario y dotaciones, pero no las de los espacios interbloque, cuya titularidad habían asignado proporcionalmente a las viviendas en sus escrituras de propiedad. Este condicionante hacía imposible la gestión individualizada y obligó a la redacción del Plan Especial en 2007, delimitando la titularidad del suelo, ordenando los espacios interbloque y estableciendo áreas de movimiento para los ascensores, reordenando el paso de instalaciones y los recorridos peatonales.

<sup>55</sup> Con una inversión total de 61,2 millones de € (44,6 millones en rehabilitación de las viviendas y 16,5 para los espacios públicos), con un reparto del 25% de financiación privada y del 75% de subvenciones públicas, de las cuales 30% correspondieron al Ministerio, otro 30% a la Comunidad de Madrid, y 40% al Ayuntamiento. El coste medio por vivienda fue de unos 35 000 €. (MORCILLO & al, 2016).

Más allá de este esquema de financiación tradicional con porcentajes de subvenciones en torno o superiores al 75%, han comenzado a aparecer otros modelos innovadores como el de Torrelago, en Laguna de Duero (Valladolid). Se trata de un polígono de promoción privada unitaria desarrollado entre los años 1977 y 1981 en Laguna de Duero (22 907 habitantes), en la periferia de Valladolid. El conjunto está formado por 31 torres iguales de 12 plantas en H, con 4 viviendas por planta, con un total de 1488 viviendas y 3858 vecinos. Dado que el barrio contaba desde su origen con una red de calefacción de distrito, gestionada por una empresa privada de servicios energéticos mediante los correspondientes contratos con los vecinos, se planteó un proyecto con dos componentes: la reducción de la demanda mediante mejora de la envolvente con la instalación de un SATE por el exterior de los edificios<sup>56</sup>, y la reducción del consumo mediante 3 actuaciones: el cambio de la caldera centralizada de la red por otra más eficiente, pasando de un combustible fósil a otro renovable (biomasa)<sup>57</sup>; la implantación de un sistema

<sup>56</sup> Reduciendo el valor de la transmitancia de 1,35 W/m<sup>2</sup>C a 0,339 W/m<sup>2</sup>C.

<sup>57</sup> Cambio del sistema de generación de 100% gas natural a 80% biomasa y 20% gas natural.

de control avanzado a nivel de barrio, edificio y vivienda; y, finalmente, la producción de energía eléctrica y térmica mediante un equipo de cogeneración a gas. Con todo ello se obtuvieron unos ahorros del 38,72% y una contribución del 57,32% de fuentes de energía renovables.

El proyecto se desarrolló como caso piloto de un programa europeo con otras ciudades (CITYFiED<sup>58</sup>), y es un ejemplo de colaboración público-privada (con participación del Ayuntamiento y varias empresas como Veolia, Acciona, 3IA, Cartif, o Tecnalia), siendo lo más novedoso el esquema de financiación que se resumen en la Fig. 16, en la que -más allá de la financiación europea- el resto de los costes de la intervención son adelantados por las empresas participantes a cargo de la capitalización de los ahorros energéticos mediante un contrato de gestión a largo plazo.

Otros ejemplos innovadores son el llevado a cabo por el Ayuntamiento de Santa Coloma de Gramanet en la zona Pirineus, como ejemplo de traslación a la rehabilitación a escala urbana de un sistema similar a la gestión urbanística por cooperación, donde el Ayuntamiento adelanta los costes de la rehabilitación, que recupera posteriormente mediante el pago de cuotas por parte de los vecinos<sup>59</sup>. O la propuesta -posteriormente frustrada- en el barrio de Alférez Rojas/Delicias en Zaragoza de generar plusvalías urbanísticas (mediante el incremento de edificabilidad en la última planta de los edificios) para contribuir así a la viabilidad económica de la actuación, reduciendo las aportaciones de los vecinos.

## 6. La creciente importancia del enfoque integrado y la mirada a escala urbana

*"No pienses que estoy muy triste/ Si no me ves sonreír/ Es simplemente desiste/ Maneras de vivir/ [...]Voy aprendiendo el oficio/ Olvidando el porvenir/ Me quejo sólo de vicio/ Maneras de vivir".*

*Maneras de vivir. Canción de Leño en el álbum "En directo", 1981*

<sup>58</sup> <http://www.cityfied.eu/>

<sup>59</sup> Adelantándose a los vecinos que no puedan pagarla e inscribiendo esta deuda como carga en el Registro, de forma que tenga que devolverse si hay una transmisión patrimonial.

Esta previsión se contemplaba ya en la Ley8/2013 (actualmente en el art. 14 del Texto Refundido de la Ley de Suelo de 2015).

### 6.1. El enfoque integrado: de la teoría a la práctica

Como se ha comentado (ATKINSON, 2008; PARKINSON, 2014), las primeras experiencias europeas de regeneración y rehabilitación urbana surgieron ligadas al patrimonio y a los cascos históricos. Ya desde un primer momento se vio la importancia de ir más allá de la mera intervención física sobre la edificación y el entorno construido, acuñándose el concepto de "conservación integrada" en la Declaración de Ámsterdam del Consejo de Europa en 1975. En paralelo, en los países donde se implementaron políticas urbanas sobre los barrios periféricos de vivienda social, tuvieron mucha importancia las medidas sociales y económicas, ya que sus principales problemáticas gravitaban sobre cuestiones como la vulnerabilidad, el desempleo, la inmigración, el bajo nivel educativo, la falta de servicios, etc. Políticas nacionales como la Politique de Ville francesa, el programa alemán Soziale Stadt o el danés Kvarterloft se centraron fundamentalmente en estos problemas.

También se ha mencionado el modo en que este enfoque integrado se fue consolidando como elemento central del acervo urbano europeo o "Urban Acquis", materializándose en el programa URBAN. Pero desde el punto de vista conceptual, su formulación teórica aparece posteriormente en la Carta de Leipzig suscrita por los Ministros responsables de desarrollo urbano de la UE en 2007, cuyos dos puntos principales son precisamente el enfoque integrado (*"integrated approach"*) y la necesidad de prestar especial atención a los barrios desfavorecidos (*"deprived neighbourhoods"*). El otro gran documento de referencia a nivel europeo es la Declaración de Toledo, suscrita en la Reunión Ministerial de 2010, donde se desarrolla conceptualmente el enfoque integrado aplicado a la regeneración urbana, (MARTÍN-CONSUEGRA, F. & al., 2015). En el Documento de Referencia anejo a la Declaración se ofrece una perspectiva múltiple de la Regeneración Urbana Integrada desde los puntos de vista medioambiental, social, económico, urbanístico, arquitectónico y cultural. También se desarrollan los elementos clave del enfoque integrado (la perspectiva holística, la gobernanza multinivel y la necesidad de coordinación horizontal, vertical y transversal, la articulación de las escalas temporales y espaciales, etc.) y sus beneficios, relacionándose las principales herramientas operativas que pueden favorecer su puesta en práctica.

La incorporación del enfoque integrado en nuestro país ha sido más tortuosa, encontrándose con muchas dificultades y barreras mentales

para superar los enfoques parcelarios o sectoriales convencionales (NAVARRO, 2020; MATESANZ, 2017).

### 6.1.1. El enfoque integrado como complemento externo a la regeneración física en los Planes Estatales

*"Si estuvieras a mi lado, sí que yo te diría: "Tienes tú la llave, la llave de mi corazón"/ [...] Si yo no te quiero, ¿quien te va a querer?/ [...] De noche y de día... No existe el tiempo/ Déjate llevar, mar adentro/ Mira que ya viene, mira que digo/ Ya llegó"*

*La Llave De Mi Corazón. Canción de Hechos Contra El Decoro, Banda sonora de la película "Barrio" de F. León de Aranoa, 1998*

Los programas estatales de rehabilitación y regeneración urbana asumieron tempranamente el concepto de “conservación integrada”: el Real Decreto 2555/1982 incorporaba la denominación de “rehabilitación integrada” en las áreas denominadas ARI (Área de Rehabilitación Integrada<sup>60</sup>), aunque en principio la rehabilitación se pensaba para el patrimonio arquitectónico y las áreas se referían sólo a “centros urbanos, núcleos rurales y conjuntos histórico-artísticos”. En el año 1983 se aprobó la primera regulación estatal<sup>61</sup> que ampliaba la posibilidad de que se declarasen áreas sobre “conjuntos urbanos, que constituyan sectores de tejido urbano claramente definidos sobre una unidad superior de asentamiento al que pertenecen” (art. 5.2.a), con independencia de sus valores patrimoniales.

Desde los inicios del programa de rehabilitación de áreas se exigía la redacción de un estudio pormenorizado de rehabilitación que, de acuerdo con las determinaciones de planeamiento urbanístico, contenga “soluciones concretas de rehabilitación edificatoria, funcional, ambiental y socio-económica” (art. 3. Orden 30/11/83). Con la incorporación del programa de ARI a los Planes Estatales en el de 1992-1995, este documento pasó a denominarse Memoria-Programa, y dejaron de referirse las cuestiones sociales como parte de sus contenidos.

<sup>60</sup> El adjetivo “integrado” pasa a “integral” en el Plan 2005-2008, cambiando la perspectiva.

<sup>61</sup> Orden de 30 de noviembre de 1983 sobre las áreas de rehabilitación integrada reguladas en el Real Decreto 2329/1983, de 28 de julio, de Protección a la Rehabilitación del Patrimonio Residencial y Urbano.

Además, más allá del uso de esta terminología, las actuaciones previstas (art. 5 y 6) se ceñían a la rehabilitación aislada de viviendas, edificios completos y a actuaciones públicas de equipamiento primario, a las que posteriormente se añadiría la urbanización. También se contemplaban costes de gestión de estas actuaciones, que permitieron poner en marcha muchas oficinas de rehabilitación enclavadas en los barrios y que funcionan como ventanilla única a efectos de tramitación. Estas siguen siendo a día de hoy las actuaciones financiables, sin recursos de los planes disponibles para actuaciones de carácter social o económico. En definitiva, sólo medidas físicas: los tradicionales “ladrillo y adoquín”.

A finales de los años 90, la experiencia de los programas europeos y el enfoque integrado fueron calando poco a poco y en Plan 1998-2001 (Real Decreto 1186/1998, art. 31) recuperó las cuestiones sociales en los contenidos de la “Memoria-Programa donde se recojan, al menos, las correspondientes delimitaciones geográficas, los elementos sociológicos, técnicos y económicos<sup>62</sup> esenciales de las actuaciones rehabilitadoras previstas y su programación, en especial la estimación de los costes, y se justifique la viabilidad financiera de la operación”. Los contenidos de esta Memoria-Programa se fueron perfilando mejor en el Plan 2005-2008 (RD 801/2005)<sup>63</sup>, hasta adquirir una formulación más completa en el Plan 2009-2012 (art. 48 del RD 2066/2008), donde se detalla la documentación exigida para las ARI, consistiendo en:

*“1.º Una Memoria justificativa de la situación de vulnerabilidad social, económica y ambiental del ARI, debidamente justificada sobre la base de indicadores e índices estadísticos objetivos en relación con la media municipal, autonómica y estatal o, en su defecto, sobre la base de informes técnicos que avalen dicha situación. Esta Memoria incluirá asimismo un Diagnóstico de la situación existente y la enumeración de los objetivos de la actuación.”*

<sup>62</sup> El subrayado es nuestro, así como los restantes de este epígrafe.

<sup>63</sup> En cuyo art. 59 se exigían los siguientes contenidos: “a) Las correspondientes delimitaciones geográficas; los elementos sociológicos, incluyendo, en su caso, el programa de actuaciones integrales que se vayan a concertar con otras Administraciones Públicas a fin de alcanzar el impacto social dinamizador requerido por el espacio urbano en proceso de degradación.

b) Los aspectos técnicos y económicos esenciales de las actuaciones rehabilitadoras previstas y su programación, en especial la estimación de los costes, debidamente desglosados a efectos de las subvenciones y las fuentes de financiación previstas, que justifiquen la viabilidad financiera de la operación”.

*2.º Un Programa de Acciones Integradas coherente con los objetivos enumerados en el Diagnóstico y que especifique de forma pormenorizada las instituciones públicas y privadas implicadas, la estimación de costes y las fuentes de financiación y subvenciones previstas, así como los compromisos establecidos para su puesta en marcha, desarrollo y seguimiento, con justificación de la viabilidad financiera de las operaciones propuestas.*

*El Programa de Acciones incluirá las medidas propuestas en los siguientes ámbitos: Socio-económico, educativo y cultural; dotaciones y equipamientos públicos; eficiencia energética y utilización de energías renovables; y mejora de la habitabilidad y accesibilidad del entorno urbano y de las viviendas y edificios incluidos en el área [...] .*

*El Programa de Acciones Integradas incluirá asimismo un cuadro de indicadores de seguimiento, para verificar la incidencia de las actuaciones en la mejora de la situación de vulnerabilidad del área, y una Memoria que acredite la participación ciudadana en el diseño del mismo”.*

En definitiva, se recogen teóricamente casi todos los elementos característicos del carácter integrado para la intervención sobre barrios desfavorecidos según el acervo europeo (delimitación en base a un diagnóstico, secuencia análisis-diagnóstico-planificación-ejecución-seguimiento, carácter holístico, participación pública)<sup>64</sup> pero dentro del Programa no se financian más que las acciones físicas, debiéndose buscar fuentes de financiación externa.

### 6.1.2. La Ley de Barrios de Cataluña y un ejemplo de su implementación en Santa Perpetua de Mogoda

*“Contigo quiero volar/ Para poder verte desde el cielo/ En busca de lo imposible/ Que se escapa entre mis dedos/ Seré un poquito más libre/ Y podré remontar el vuelo”.*

*Cuando Amanece. Canción de Estopa en el álbum “Allenrok”, 2008*

El ejemplo más elaborado en España de Programa de intervención en barrios con vocación de integralidad es el desarrollado en Cataluña por la Ley 2/2004, de 4 de junio, de Mejora de Barrios, Áreas Urbanas y Villas que

requieren una Atención Especial (NELLO, 2009; TEJEDOR BIELSA, 2013).

Una de las fortalezas de la Ley de Barrios es que más allá de la teorización, se previó desde el inicio su desarrollo efectivo mediante un Programa competitivo para la selección de actuaciones, del cual se hicieron 7 convocatorias anuales desde 2004 hasta 2010, beneficiando a 141 barrios y más de 1 millón de personas. La inversión total del Fondo de Mejora de Barrios fue de unos 1300 millones (700 por parte de la Generalitat y 600 de inversión municipal), con una media de 11 millones de € por proyecto/barrio.

De acuerdo con la idea de transversalidad que caracterizaba al Programa, casi la mitad de su financiación<sup>65</sup> (un 45,8%) se destinó a intervenciones de mejora del espacio público y zonas verdes, seguida de la dotación de equipamientos (21,8%), la rehabilitación de elementos comunes en la edificación residencial (9,8%), los programas sociales y de dinamización económica (8,7%), la mejora de la accesibilidad y la supresión de barreras arquitectónicas (6,4%), y otras menores como el fomento de la sostenibilidad (4,3%), la igualdad de género o las tecnologías de la información (NELLO 2009 p.15, TEJEDOR BIELSA, 2013). De las actuaciones realizadas el 47% correspondió a cascos antiguos, el 30% a polígonos de vivienda construidos en los años 60 y 70, y el 23% restante a áreas de urbanización marginal (NELLO, 2009, p. 38).

Un ejemplo concreto de desarrollo de la Ley es el del barrio de Can Folguera (Fig. 17) en el municipio de Santa Perpetua de Mogoda (25 960 hab) en el área metropolitana de Barcelona, con un presupuesto de 13,7 millones de €, de los cuales 6,8 millones se aportaron por el Fondo de Barrios (en la convocatoria 2005-2006). Se trataba de un polígono de vivienda de finales de los 60, con deficiencias urbanísticas, bastante deterioro de la edificación y de los espacios públicos, falta de equipamientos y población en riesgo de exclusión social. El proyecto trató de convertir a este barrio periférico en una nueva área de centralidad a nivel municipal, mediante un conjunto de acciones integradas: de urbanización (31,3% del presupuesto total para la plaza de Can Folguera, la mejora del Parc del Paísos Catalans y la peatonalización de algunas calles), equipamiento (9,4% de la inversión total, para la creación de un Centro de Ancianos, de un Centro de formación ocupacional y desarrollo empresarial en Can Soldevilla, y la adecuación

<sup>64</sup> En los Planes posteriores al 2009-2012 se ha ido simplificando la redacción de los contenidos de la Memoria-Programa, perdiéndose algunos de estos elementos.

<sup>65</sup> Datos referidos al período 2004-2008.



**FIG. 17 / Reurbanización del Parc del Països Catalans y nuevos espacios peatonales y mobiliario urbano en una calle. Santa Perpetua de Mogoda, Barcelona**

Fuente: Nel.lo, 2009, p. 248

del Centre Obert destinado a familias, niños y mujeres), rehabilitación de la edificación y servicios urbanos (20% del presupuesto, destinado sobre todo a mejoras en la red de saneamiento y la instalación de ascensores en los bloques), medidas sociales (39,9% de la inversión para el “Programa de mejora de la empleabilidad”, promoción comercial, mejora social y de la convivencia), y otras partidas menores para el fomento de la sostenibilidad, la igualdad y las nuevas tecnologías. Además, todo ello se hizo en coordinación con los programas “Salut al Barris” y “Treball als Barris” de los departamentos respectivos de la Generalitat.

Inspirándose en este modelo, posteriormente se aprobaron la Ley 2/2009 de Rehabilitación y Mejora de Barrios en Baleares, y la Ley 16/2010 de actuación integral en Zonas de Atención Especial en Extremadura<sup>66</sup>. En la Comunitat Valenciana se presentó en 2022 un Anteproyecto de Ley de Barrios, que fue admitido a trámite en las Cortes Valencianas como Proyecto de Ley de Barrios de protección pública en marzo de 2023, decayendo tras el cambio de gobierno en julio de ese año. En el caso de Cataluña, tras la interrupción del programa durante los años del Procés, en 2022 se aprobó una nueva Ley 11/2022 denominada ahora de Mejoramiento Urbano, Ambiental y Social<sup>67</sup>.

<sup>66</sup> Que sepamos, sólo la extremeña se concretó en alguna convocatoria anual, enfocada a proyectos sociales y gestionada por la Consejería correspondiente.

<sup>67</sup> Como se indica en el Preámbulo, la novedad -que no dejar de resultar paradójica en una norma que se reconoce deudora de la primera Ley de Barrios, pionera en la superación de lo meramente edificatorio- es el énfasis en las actuaciones sobre la edificación en materia de habitabilidad, conservación y eficiencia energética: “Asimismo, la Ley debe permitir superar ciertas carencias de la normativa anterior. [...] se han mantenido conjuntos de viviendas que no

Finalmente, a escala nacional, en diciembre de 2024 se ha presentado una Proposición de Ley Integral para Barrios Vulnerables en el Congreso de los Diputados.

### 6.1.3. El caso andaluz: de la ERACIS a nivel regional al PLIZD municipal de Sevilla

*“Donde crecen malas hierbas, crecen las buenas/ [...] /El barrio, los parques, los vicios, corrales/ Mi barrio, el cielo, estrellas dan nombre a sus calles”*

*Del barrio para el barrio. Canción de SFDK, en colaboración con El Límite y Karvoh, 2020*

#### a) La Estrategia Regional Andaluza para la Cohesión e Inclusión Social (ERACIS)

Andalucía es una de las Comunidades Autónomas donde la visión integrada de la regeneración urbana, superando los enfoques sectoriales, ha estado más presente. En efecto, ya en 1989 se creó un Plan de Barriadas de Actuación Preferente (BAP) que delimitó 8

*cumplen los requisitos legales mínimos de habitabilidad y que tienen un estado general calificado por la inspección técnica de grave o muy grave, o que no llegan a los mínimos estándares de eficiencia energética que requiere el nuevo contexto de crisis climática, la nueva ley introduce un ámbito de actuación [...]: el de las transformaciones físicas, entendidas como el conjunto de actuaciones -incluyendo posibles remodelaciones con realojamiento- destinadas a mejorar la eficiencia energética, la accesibilidad, la seguridad o la habitabilidad de edificios [...]. Por otra parte, y con la voluntad de promover intervenciones integrales en estos barrios y villas, los proyectos deben prever actuaciones en los ámbitos de la transición ecológica y la acción sociocomunitaria”.*



FIG. 18 / Principios rectores y zonas identificadas en el Plan Local de Intervención en Zonas Desfavorecidas PLIZD de Sevilla

Fuente: PLIZD de Sevilla

barriadas de intervención<sup>68</sup>, proponiendo una visión transversal que incluía acciones coordinadas de las distintas Consejerías en materia de formación, animación sociocultural, inserción social y, finalmente, urbanismo, infraestructuras y vivienda. En 1991 la Consejería de Asuntos Sociales puso en marcha la actuación en estas áreas mediante la concesión de subvenciones a entidades sin ánimo de lucro (DÍEZ BERMEJO & al., 2021). Tras diversos cambios de nombre y matices en su enfoque<sup>69</sup>, en 2018 se aprobó la Estrategia Regional Andaluza para la Cohesión e Inclusión Social Intervención en zonas desfavorecidas (ERACIS), impulsada por la Consejería de Igualdad y Políticas Sociales, con cofinanciación con el Fondo Social Europeo en el Marco del Programa Operativo FSE Comunidad Autónoma de Andalucía 2014-2020. La ERACIS tiene 12 principios rectores y se estructura en 4 ejes<sup>70</sup>, 54 objetivos operativos y 129 medidas, con el objeto de actuar sobre las zonas donde se registran situaciones graves de exclusión social y/o donde

existen factores de riesgo. La ERACIS plantea una nueva forma de intervención guiada por el enfoque integrado y comunitario, respondiendo a los objetivos y principios del Decreto-ley 7/2013 de medidas extraordinarias y urgentes para la lucha contra la exclusión y la Ley 9/2016 de Servicios Sociales de Andalucía. (DÍEZ BERMEJO & al., 2021).

En base a unos indicadores estadísticos, la Estrategia delimita preliminarmente 99 Zonas Desfavorecidas Identificadas (ZDI), para que, posteriormente sean los Ayuntamientos o Diputaciones los encargados de implementar la ERACIS a través del diseño de un Plan Local de Intervención de Zonas Desfavorecidas (PLIZD).

#### b) El Plan Local de Intervención en Zonas Desfavorecidas (PLIZD) 2018-2022 de Sevilla

En el marco de desarrollo de la ERACIS, el Ayuntamiento de Sevilla aprobó su correspondiente Plan Local de Intervención en Zonas Desfavorecidas (PLIZD) 2018-2022, tras un trabajo colaborativo entre personal técnico, agentes sociales y empresariales, y ciudadanía en seis zonas desfavorecidas de la capital sevillana. El PLIZD contempla 144 actuaciones que desarrollan un total de 69 medidas de las 129 que contiene la ERACIS, priorizadas por relevancia en un proceso participativo realizado en cada una de las áreas, con el fin de responder al objetivo general de “establecer mecanismos de compensación al objeto de que las personas residentes en barrios desfavorecidos puedan acceder a los distintos Sistemas de Protección Social operados por las distintas Administraciones, especialmente la de educación y la de empleo, así como a otros servicios públicos” (PLIZD de Sevilla, p. 7). Estas medidas responden a las problemáticas

<sup>68</sup> En el Decreto 202/1989, de 3 de octubre que lo regulaba se declararon como tales las barriadas de El Puche en Almería, La Paz-Puntales en Cádiz, Las Moreras en Córdoba, Cartuja-Almanzaya en Granada, Marismas del Odiel en Huelva, La Magdalena-San Vicente de Paul en Jaén, Palma-Palmilla en Málaga, y Polígono Sur en Sevilla.

<sup>69</sup> Véase DÍAZ BERMEJO & al., 2021.

<sup>70</sup> Los principios son: enfoque comunitario; integración de la perspectiva de género; empoderamiento y autonomía; integridad; cooperación público-privada; participación de la ciudadanía y agentes intervinientes; coordinación; prevención; utilización preferente e inteligente de los activos en la zona; solidaridad y equidad; enfoque centrado en las personas y en las familias; y fomento de la interculturalidad y diversidad humana.

Los ejes: Eje 1: Desarrollo económico y comunitario sostenible. Eje 2: Políticas públicas para el bienestar y la cohesión social. Eje 3: Mejora del hábitat y la convivencia. Eje 4: Trabajo en red e innovación en la intervención social comunitaria.

y necesidades analizadas en las seis zonas<sup>71</sup> y se desarrollan en actuaciones concretas y proyectos que abarcan áreas de intervención en educación, familia, seguridad, vivienda, salud y empleo (Fig. 18). El presupuesto total del PLIZD del Ayuntamiento de Sevilla 2018-2021 asciende a 17,7 millones de €, de los cuales 12,8 millones de € corren a cargo de la Junta de Andalucía y los Fondos Europeos y otros 4,9 millones de € del propio Ayuntamiento.

#### 6.1.4. El Programa Izartu en el País Vasco

*"Todo este sábado me lo voy a pasar/ Privando en mi casa hasta reventar/ Ya estoy harto, no quiero salir más/ Siempre lo mismo, ¡mierda de ciudad! Oi, Oi, Oi!"*

*Mierda de ciudad. Canción de Kortatu en el álbum "Kortatu", 1985*

En Euskadi, cabe destacar el Programa Integral de Revitalización Urbana de la Comunidad Autónoma del País Vasco (Programa Izartu), enmarcado dentro de la “Política de Cohesión Territorial” del Gobierno Vasco con una clara inspiración de los programas URBAN, con los cuales compartían la perspectiva integrada, el enfoque “area based”, la selección competitiva de las iniciativas a partir de una propuesta basada en un diagnóstico previo, la cofinanciación y colaboración entre administraciones, etc.

Se desarrolló en dos fases: Programa Izartu 2001-2005 regulado por Decreto 236/2000, y Programa Izartu 2004-2008 regulado por Decreto 306/2003. En total, se llevaron a cabo 116 programas integrados de revitalización urbana, interviniendo en 86 municipios, es decir en el 35% del total de los municipios vascos correspondientes a los tres territorios históricos. La inversión total ejecutada ascendió a 371 millones de euros (205,9 en la primera convocatoria y 164,7 en la segunda), con una financiación media del 66% de la inversión subvencionable por parte del Programa Izartu (la inversión media fue de 4 millones de € por proyecto en la convocatoria primera y de 2,5 en la segunda).

El tipo de actuaciones financiadas se enmarcaba en las siguientes líneas definidas en las convocatorias: “Solucionar problemas de integración territorial”, “Introducir nuevas tecnologías de la

información y las comunicaciones”, “Recuperar entornos degradados”, “Fomentar la actividad económica promoviendo nuevas empresas”, “Apoyar al empresariado, PYMES, turismo y patrimonio municipal”, “Mejorar el medio ambiente urbano”, “Dotar a los municipios de equipamientos sociales”, “Mejorar la imagen urbana a través de proyectos de rehabilitación”, o “Discriminación positiva a favor de colectivos amenazados de exclusión social y laboral”. Según la evaluación del Programa, las tipologías de proyectos y municipios beneficiarios se dividieron en dos grandes grupos: por un lado, municipios con problemas derivados de la crisis industrial de los años 80 (donde se daban situaciones de estancamiento y declive socioeconómico con pérdida progresiva de población, envejecimiento, déficit de equipamientos y servicios públicos, etc.); y, por otro, barrios desfavorecidos con estándares de calidad urbanística por debajo de los de su entorno, con problemas como la alta densidad y la escasa integración con el resto del tejido urbano, la falta de infraestructuras, equipamientos y servicios, o la marginalidad social.

#### 6.2. La necesidad de apertura de la lente hacia la escala urbana de conjunto

Para conseguir los ambiciosos objetivos de rehabilitación establecidos de forma agregada a nivel nacional, estos deben aterrizar sobre el territorio y ser interiorizados y asumidos por las administraciones autonómicas y municipales. Parafraseando a Solá-Morales, la Declaración de Toledo dice que *“la ciudad es tiempo y es espacio. El carácter integrado implica buscar la correcta articulación de todas las ‘escalas temporales’ (largo-medio-corto plazo) y de todas las ‘escalas espaciales’ (región-área metropolitana-ciudad grande/mediana/pequeña-barrio, etc.) y, finalmente la conjunción de ambas entre sí”*. Esto significa que, por supuesto no sólo hay que superar las actuaciones vivienda a vivienda o edificio a edificio, primando las de escala de barrio, sino que debe existir una articulación entre la escala de barrio y la escala urbana, que los proyectos urbanos no tienen sentido de manera aislada, sino coordinada y emarcada dentro de una estrategia o plan municipal de regeneración urbana que planifique espacialmente las actuaciones y las secuecie según una programación temporal<sup>72</sup>. En definitiva, se trata de la vieja ar-

<sup>71</sup> Torreblanca de los Caños-El Parchís-Los Blancos; Palmete-Padre Pío-La Plata; El Cerezo; Polígono Norte-Vacie La Bachillera; Tres Barrios-Amate; y Polígono Sur.

<sup>72</sup> Esta misma idea está presente en el art.2.1 del Texto Refundido de la Ley de Suelo de 2015, cuando dice que *“Las actuaciones de regeneración y renovación urbanas*

ticulación entre estrategia y plan<sup>73</sup>, y entre plan y proyecto, formulada ahora como dialéctica entre la Agenda Urbana y los Planes de Acción, entre Estrategia de Desarrollo Integrado Local (EDIL) y Planes de Actuación Integrados (PAI) o entre Estrategia de Regeneración y Planes de Barrio. Sea dentro de uno u otro instrumento, o como parte de éstos, parece imprescindible que los municipios cuenten con una planificación a largo plazo de la regeneración, rehabilitación y renovación urbana en su ámbito territorial. Para ayudarlos en esta tarea, el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana desarrolló en 2022 la Guía de Estrategias Locales de Rehabilitación Urbana<sup>74</sup> (MITMA 2022) y la herramienta URBAN3R<sup>75</sup> enfocada a la toma de decisiones para el diseño de planes y estrategias de regeneración a escala urbana, desde la escala de barrio a la municipal, de forma alineada con la ERESEE 2020.

### 6.2.1. Zaragoza: la apertura de la lente desde el casco histórico a los barrios periféricos. El “Estudio de los conjuntos urbanos de interés”

*“Yo vengo de un barrio marginal donde las cosas no eran fáciles/ Donde el silencio era el trapecio de los frágiles/ Tampoco es que fuese un ghetto/ Pero entre los puños y palabras te ganabas tu respeto,/ [...] Así es mi barrio, mi calle, mi plaza, mi templo/ Mi vida, mi bosque de alegría y de tormento/ El árbol de la vida donde florecen mis frutos/ Los años pasan como los minutos”*

*Mi Barrio. Canción de Rap'susklei en el álbum “Melancolía”, 2012*

Zaragoza es uno de los Ayuntamientos españoles con mayor experiencia en el fomento de la rehabilitación edificatoria a través de la Sociedad

---

*tendrán, además, carácter integrado, cuando articulen medianas sociales, ambientales y económicas enmarcadas en una estrategia administrativa global y unitaria”.*

<sup>73</sup> Experiencias de este tipo existen en múltiples comunidades autónomas y municipios y han tenido un desarrollo diverso y mediante variedad de instrumentos que tratan de articular políticas sectoriales y planeamiento (RODRÍGUEZ SUÁREZ & al, 2023) : Estudio y propuesta de Áreas de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbana (ARRU) de Castelló de la Plana; Estrategia municipal de Rehabilitación, Regeneración y Renovación urbana de Palencia; Plan Director de Rehabilitación y Regeneración Urbana de Albacete (2018); Estrategia de Regeneración Urbana en Castilla y León (2016).

<sup>74</sup> Guía para Estrategias Locales de Rehabilitación Urbana. [https://cdn.mitma.gob.es/portal-web-drupal/AUE/doc/132\\_guia\\_estrategias\\_rehabilitacion.pdf](https://cdn.mitma.gob.es/portal-web-drupal/AUE/doc/132_guia_estrategias_rehabilitacion.pdf)

<sup>75</sup> <https://urban3r.es/>

Municipal Zaragoza Vivienda<sup>76</sup>, que viene trabajando desde el año 1989 en la gestión de ayudas públicas para el fomento de la rehabilitación privada, experimentando con distintos enfoques y herramientas. Inicialmente, las políticas se centraron en el ámbito del casco histórico, pero a partir del año 2000 el Ayuntamiento –con el acuerdo unánime de todos los grupos políticos– extendió esta acción de fomento de la rehabilitación edificatoria al conjunto del municipio, ampliando el cuerpo de viviendas de 15 000 a más de 80 000. Esta acción de estímulo se canalizó en principio a través de la aplicación de la Ordenanza Municipal de Fomento a la Rehabilitación Privada (hasta 2011), ampliándose después a través de la gestión de ayudas provenientes de otras administraciones, como el Gobierno de Aragón, el Gobierno de España o los fondos europeos. La aplicación de la Ordenanza, concebida simplemente para la rehabilitación aislada en edificios que tuviesen más de 40 años, sin importar su localización, derivó en una “lluvia fina” de actuaciones dispersas, *“que sin ser perjudicial, en muchas áreas de la ciudad se quedaba muy corta y pronto se comprendió que era necesario concentrar esfuerzos de gestión y económicos en determinadas zonas, así como fijar algunas prioridades en cuanto al tipo de obras a subvencionar”* (RUBIO DEL VAL, 2015).

Con este objetivo de llevar a cabo la extensión de las actuaciones tradicionales desde el casco histórico a otros tejidos, Zaragoza Vivienda realizó en 2006 -dentro del proyecto europeo REVITASUD-, un trabajo titulado "Estudios y Propuestas Técnicas para la Rehabilitación de 21 Conjuntos Urbanos de Interés" (RUBIO DEL VAL & RUIZ-PALOMEQUE, 2006). Aunque no llega abarcar la totalidad del municipio, se trata de un enfoque pionero en España en el que por primera vez se abre la lente hacia la escala urbana, analizando 21 conjuntos representativos, con 616 edificios y 8843 viviendas en total, ubicados en los barrios de Las Fuentes, San Agustín-Tenerías, Torrero, La Paz, San José, Arrabal-Picarral, Avda. Cataluña-La Jota, Delicias, Oliver y Casetas. De cada uno de ellos se realiza una

---

<sup>76</sup> Según el balance publicado en su web, entre el año 1989 y 2017 se han concedido ayudas a más de 43 000 viviendas (3742 edificios), que representan el 13,2% del total de la ciudad. La inversión total ha alcanzado unos 205 millones de €, movilizados a partir de 78,5 millones en ayudas, con un coste medio por vivienda 13 539 € y un porcentaje medio cubierto por las ayudas del 42,2 %.

Esto se traduce en que cada euro de ayuda pública ha movilizado 2,6 euros de inversión privada, generando más de 3600 puestos de trabajo.

Datos de: [https://www.zaragozavivienda.es/M07\\_REHABILITACION-URBANA/02actuaciones-resultados.asp#gsc.tab=0](https://www.zaragozavivienda.es/M07_REHABILITACION-URBANA/02actuaciones-resultados.asp#gsc.tab=0)



FIG. 19 / Izquierda: Plano de Zaragoza con la localización de los grupos estudiados. Derecha: Resumen de propuestas para el conjunto de Balsas de Ebro Viejo

Fuente: RUBIO DEL VAL & RUIZ-PALOMEQUE, 2006

radiografía social y física a modo de diagnóstico (Fig. 19), con unas primeras propuestas de actuación, que posteriormente se desarrollaron en mayor detalle en estudios socio-urbanísticos de barrio<sup>77</sup>. Finalmente, muchas de estas pro-

puestas se han desarrollado en el marco de los Planes Estatales mediante pequeños ARI que han funcionado como actuaciones piloto tanto en términos constructivos como arquitectónicos y de gestión, con la idea de ser extrapolables a ámbitos de mayor escala en caso de contar con financiación suficiente para ello.

<sup>77</sup> Disponibles en: [https://www.zaragozavivienda.es/M07\\_REHABILITACION-URBANA/03estudiosypublicaciones.asp#gsc.tab=0](https://www.zaragozavivienda.es/M07_REHABILITACION-URBANA/03estudiosypublicaciones.asp#gsc.tab=0)

## 6.2.2. La Estrategia Madrid Recupera: visión estructural, ordenación del interbloque y mejoras en la urbanización

La Estrategia Madrid Recupera (denominada Plan MAD-RE<sup>78</sup> o Madrid Regenera en algunos de los documentos) se aprobó<sup>79</sup> el último año de gobierno de Ahora Madrid, con Manuela Carmena como alcaldesa. La Estrategia establece un marco de actuación y coordinación de la administración municipal para la regeneración urbana de la primera periferia de la ciudad. Incluye un programa de 375 actuaciones de 5 tipologías: nuevas centralidades, espacio público, regeneración integral de barrios, movilidad, y ambientales. La mayor parte influyen en polígonos de bloque abierto o inciden directamente en ellos. Las actuaciones deberán ser desarrolladas por planes y/o proyectos sobre áreas, ejes lineales o espacios públicos puntuales (HERNÁNDEZ AJA & al., 2020).

En 2019 la Estrategia dejó de ser desarrollada por el gobierno municipal, aunque es el antecedente directo de algunas de las políticas recientes del Ayuntamiento de Madrid. Las actuaciones de mayor trascendencia en los años siguientes son los PIB Planes Integrales de Barrio previstos para 48 ámbitos. Se conciben en la Estrategia como actuaciones híbridas de varios tipos de intervenciones: edificación, urbanización, ordenación del espacio interbloque con definición de alineaciones, cesiones de suelo, e incluso la posibilidad de incrementos de edificabilidad. Su desarrollo requiere una “tarea previa relativa a investigación de titularidades y a la gestión de suelo” (Memoria Plan Madrid Recupera, Tomo I: 69). También pueden incorporar medidas de regeneración económica y social con enfoques participados. En los últimos años se han aprobado varios instrumentos de planeamiento especial que se basan en estos supuestos, aunque no utilizan la denominación de PIB y reducen su alcance a la calificación del interbloque, la fijación de alineaciones y la definición de propuestas de reurbanización. El de mayor alcance es el que afecta a 44 polígonos públicos de la Agencia de Vivienda Social AVS de la Comunidad de Madrid<sup>80</sup>. Estos planes per-

mitirán la obtención de suelo de redes públicas pendientes de ser transferidas al ayuntamiento, y la asignación de responsabilidad de mantenimiento y conservación de los espacios libres. La solución se basa en la introducción de una nueva calificación (Espacio Libre de Uso General ELUG) que establece una servidumbre de uso público sobre suelos privados. De este modo, se trata de resolver la indeterminación jurídica de los espacios libres entre la edificación, que estaban impidiendo o condicionando las intervenciones que muchos de estos tejidos necesitan.

## 7. ¿La botella medio llena o medio vacía? La encrucijada actual y los retos futuros: la necesidad de repensar integradamente las periferias de bloque heredadas

*(Yo siempre estaré a tu lado)/ ¿Cómo vivimos dentro de ti?/ Pues como la luz vive en su lámpara/ [...] / No estamos listos para ello/ Tendremos que hacer algo/ Próxima estación...:/...Esperanza, Avenida de la Paz”.*

*Infinita Tristeza. De Jose María Sanchez-Silva / Jose-Manuel Chao. Cantada por Manu-Chao en el álbum “Próxima estación...Esperanza”, 2001*

La extensión de los tejidos periféricos de bloque construidos durante el franquismo y las características propias de su ordenación, con tipologías edificatorias repetitivas y abundancia de espacios libres, constituyen una oportunidad de gran alcance para la mejora de la sostenibilidad social y ambiental de nuestras ciudades y de la calidad de vida de sus habitantes.

La rehabilitación y regeneración de estos tejidos tiene una larga tradición en el periodo democrático. Se han probado, corregido, ampliado y ajustado diversas fórmulas y modalidades de intervención, con alcance sólo sobre los elementos físicos o con enfoques integrales; sobre piezas aisladas o formando parte de propuestas de mayor alcance de encaje en la estructura urbana. Para ello se han utilizado recursos procedentes de todo tipo de fuentes y se dispone de un modelo de funcionamiento multinivel, con participación europea, estatal, autonómica y local, y el liderazgo último en la ejecución de las propuestas de la administración municipal. También se han realizado modificaciones en el marco jurídico que han ido ampliando las posibilidades de intervención y derribando muchas de las barreras históricas

<sup>78</sup> La denominación Plan MAD-RE se utiliza también como denominación del plan municipal de ayudas a la rehabilitación edificatoria en Áreas Preferentes de Impulso a la Regeneración Urbana (APIRU). Se trata de programa independiente, aunque están relacionados y el Madrid Recupera menciona el plan de ayudas.

<sup>79</sup> Acuerdo de Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid el 5 de diciembre de 2018 (BOAM 11/12/18),

<sup>80</sup> PE.00.314. Plan Especial de Incremento y Mejora de las Redes Públicas en Barrios de Promoción Pública. Aprobación definitiva 08/2022.

que dificultaban o inviabilizaban las actuaciones. Todo ello constituye un acervo disciplinar dotado de herramientas y abundantes buenas prácticas que ha permitido construir una cultura de la rehabilitación de la periferia en permanente actuación.

Sin embargo, el panorama es fragmentario y los recursos que se dedican a rehabilitación urbana continúan siendo insuficientes. Además, las necesidades en muchos de los tejidos son amplias, multidimensionales y cambiantes, con tendencia al enquistamiento de las situaciones de vulnerabilidad en los mismos espacios. Muchas de las carencias originales de este tipo de tejidos aún no han sido subsanadas y algunas de las mayores dificultades de intervención se refieren hoy a la indeterminación jurídica y morfológica de los espacios libres derivada de sus propias condiciones de ordenación y gestión. El balance es, por tanto, ambivalente, y la botella puede verse medio llena o medio vacía: se cuenta con instrumentos y ejemplos, pero los resultados son insuficientes. Parece imprescindible ampliar la escala y el volumen de las intervenciones y ello conllevará afrontar una serie de retos:

- En la intervención en la edificación deben superarse las actuaciones exclusivas de conservación, eficiencia energética en la envolvente, o sólo de accesibilidad. Las intervenciones deberían ser integrales sin descartar aumentos de volumen para mejorar las prestaciones funcionales de la edificación, o aportar recursos que viabilicen las operaciones, en aquellos tejidos que tengan capacidad para admitirlos.
- En el espacio libre interbloque debe ser aclarada su titularidad y reordenarse funcionalmente para impedir que estos espacios de gran potencial sean meros residuos entre las edificaciones. Debe aprovecharse también la posibilidad para materializar el concepto de infraestructura verde y resignificar estos espacios.
- Los equipamientos deben ser articulados como parte de la reordenación del espacio público y como respuesta a las demandas cambiantes de las poblaciones. Podrían plantearse fórmulas de gradientes de privacidad para el soporte no ocupado por la edificación no lucrativa, así como cambios de uso tanto en el espacio interbloque como en los espacios dotacionales.
- Es necesario abrir el debate sobre los efectos de la inversión pública en RRR (rehabilitación, regeneración/renovación) sobre la revalorización del patrimonio y los procesos

de gentrificación<sup>81</sup>. Deberían plantearse fórmulas que permitan a la administración pública recuperar las plusvalías generadas por su propia actividad rehabilitadora. Esto ayudaría, además, a incrementar el volumen y alcance de las intervenciones.

- La respuesta a los compromisos y demandas de rehabilitación requiere una ampliación del volumen de recursos dedicados a ello. No se trata sólo de ampliar los espacios susceptibles de ser rehabilitados, sino de aumentar la financiación dedicada a cada operación y acompañarla con los dilatados tiempos de ejecución. Como no parece que los recursos públicos puedan incrementarse a corto plazo, podrían plantearse operaciones híbridas mediante actuaciones sobre el medio urbano combinando las de transformación urbanística, dotación y edificación, así como de reurbanización.
- Apostar por actuaciones que tengan un verdadero carácter integrado y tratar de resolver el mayor número de cuestiones o coadyuvar a que estas se resuelvan. Deben superarse las intervenciones meramente edificatorias, articulándolas con medidas sociales, ambientales y económicas. Dentro de las edificatorias, hoy en día son frecuentes las intervenciones parciales sólo dedicadas a la conservación, la rehabilitación energética o la accesibilidad, pero éstas no deben impedir ver los barrios como una totalidad, obviando otras cuestiones como la habitabilidad de la edificación, los valores arquitectónicos y patrimoniales o los efectos sobre el paisaje urbano.

---

<sup>81</sup> Como un ejemplo de solución innovadora puede mencionarse la Ley catalana 11/2022, de 29 de diciembre, de mejoramiento urbano, ambiental y social de los barrios y villas: "Artículo 22. Censo enfitético".

1. *Las viviendas y los locales de propiedad privada que se beneficien directamente de ayudas, subvenciones o actuaciones públicas en aplicación de la presente ley mediante mejoras, ya sea en el inmueble o en los elementos comunitarios de la edificación, pueden estar afectados por un censo enfitético a fin de que, en caso de transmisión, las administraciones públicas puedan resarcirse, en su caso, del incremento del valor de los inmuebles derivado de las inversiones efectuadas. El establecimiento del censo enfitético debe acordarse en el marco del contrato de colaboración al que se refiere el artículo 9.5.*

2. *El censo enfitético no puede tener una duración superior a diez años. El importe que debe ser resarcido en caso de transmisión no puede ser superior a la inversión efectuada por el ayuntamiento sobre el inmueble afectado. Dicho importe se reduce progresivamente en función del tiempo que quede del plazo de duración establecido.*

3. *Los recursos obtenidos mediante la aplicación del censo enfitético deben destinarse a la financiación del Fondo de Recuperación Urbana, Ambiental y Social de Barrios y Villas de Atención Especial".*

- Superar las intervenciones a escala de vivienda o edificio y enmarcarlas en actuaciones de regeneración a nivel de barrio, planificando estas y enmarcándolas a su vez en estrategias de ciudad. Resulta crucial una visión de conjunto a escala municipal y una programación temporal y económica de las previsiones. Los recursos y capacidades de intervención son finitos y deben priorizarse y secuenciarse bien las actuaciones desde esa visión de conjunto.
- Es necesario entender la rehabilitación urbana como un proceso que se dilata en el tiempo y que debe tener capacidad de adaptación, utilizando la variedad de herramientas disponibles de forma secuencial o conjunta y allegando a las operaciones todos los recursos sectoriales que resulte viable. Para este fin resulta muy oportuno contar con redes descentralizadas de gestión, participación y toma de decisiones, que podrían residenciararse en oficinas de rehabilitación en las propias áreas.
- Cualquier intervención debe plantearse sobre bases de participación real de los vecinos afectados, que no se limite a la simple elección de alternativas, sino que debe incluirse en la propia evaluación de las necesidades y la concepción del modelo de intervención.

En cualquier caso, y con independencia de los retos a los que se deba hacer frente en cada caso concreto, resulta imprescindible repensar de forma integrada las periferias de bloque heredadas, mejorando su encaje en el conjunto urbano, priorizando y programando las intervenciones, y aprovechando las oportunidades propias de estos tejidos, así como los efectos sinérgicos y correctores de las contradicciones que ofrece el enfoque integrado.

## 8. Bibliografía

- ALFEO ÁLVAREZ, J. C. & GONZÁLEZ DE GARAY, B. (2011): La ciudad periférica: paisajes urbanos de marginalidad en el cine español de la Transición. En F. GARCÍA GARCÍA & R. GARCÍA FERNÁNDEZ (Coord) (2011) *Actas del II Congreso Internacional Ciudades Creativas*: Vol. 2, Tomo 2, ISBN 9788493907761, págs. 777-797
- ALGUACIL GÓMEZ, J. & DENCHE MORÓN, C. & HERNÁNDEZ AJA, A. & LEÓN, C. & VELÁZQUEZ VALORIA, I. & RODRIGUEZ VILLASANTE, T. (1989): *Retrato de chabolista con piso: Análisis de redes sociales en la remodelación de barrios de Madrid*. Cuadernos de Vivienda. IVIMA, SGV, Revista Alfoz-CIDUR, Madrid. ISBN 84-866635-11-X. <https://oa.upm.es/14695/>
- ATKINSON, R. (2008): European urban policies and the neighbourhood: an overview. *Proceedings of the ICE* - Urban Design and Planning, 161 (3). pp. 115-122. ISSN 1755-0793.
- AYUNTAMIENTO DE MADRID (2009): Plan de Calidad del Paisaje Urbano de la Ciudad de Madrid.
- BLOS, D. (2000): *Los polígonos de vivienda social. Perspectivas hacia su recuperación en España, Francia y Brasil*. Tesis Doctoral. Universitat Politècnica de Catalunya. <https://www.tdx.cat/handle/10803/6129>
- BRUQUETAS CALLEJO, M. & MORENO FUENTES, F.J. & WALLISER MARTÍNEZ, A. (2005): *La regeneración de barrios desfavorecidos*, Fundación Alternativas, 67/2005.
- CAPEL, H. (1975): *Capitalismo y morfología urbana en España*. Ed. Libros De La Frontera.
- CERVERO SÁNCHEZ, N. (2017): La Rehabilitación urbana del Poblado Dirigido de Caño Roto (Madrid): análisis del modelo de intervención. *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, 49(194), 699-712. <https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/76590>
- CEREZO-IBARRONDO, Á. & LORA-TAMAYO-BALLVÉ, M. & TEJERINA-GONZÁLEZ, J. I. (2024): Informe de Evaluación de Edificios e Inspección Técnica de Edificios en España 2023. *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, 56 (221), 1023–1052. <https://doi.org/10.37230/CyTET.2024.221.16>
- CEREZO-IBARRONDO, Á. & LORA-TAMAYO-BALLVÉ, M. & TEJERINA-GONZÁLEZ, J. I. (2025): Las actuaciones sobre el Medio Urbano en España 2024. *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, 57 (223). 405-428. <https://doi.org/10.37230/CYTET.2025.223.20>
- COLECTIVO IOÉ (1985): Participación ciudadana y urbanismo. Consolidación de la democracia y desmovilización popular en la ciudad de Madrid. *Colectivo Ioé Intervención sociológica y análisis grupal*. Madrid. 189 pág. [https://www.colectivoioe.org/index.php/publicaciones\\_investigaciones/show/id/93](https://www.colectivoioe.org/index.php/publicaciones_investigaciones/show/id/93)
- COMISIÓN EUROPEA (1990): *Libro verde sobre el medio ambiente urbano* - Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento. COM (90) 218 final, de 26-07-1990. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo.
- CONFEDERACIÓN ESPAÑOLA DE ORGANIZACIONES EMPRESARIALES (2010): La reactivación de la economía a través de un cambio en la reforma de viviendas y en la rehabilitación de edificios, abril de 2010.
- CUCHI, A. & SWEATMAN, P. (2011): Una visión-país para el sector de la edificación en España. Hoja de ruta para un nuevo sector de la vivienda, GBCe y Fundación CONAMA.
- DIEZ-BERMEJO, A. & RODRIGUEZ-SUÁREZ, I. & ÁLVAREZ-DEL VALLE, L. & CÓRDOBA-HERNÁNDEZ, R. & SÁNCHEZ-TOSCANO, G. & HERNÁNDEZ-AJA, A. (2021): La Estrategia Regional Andaluza para la Cohesión e Inclusión Social: intervención en Zonas Desfavorecidas (ERACIS). *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, 53(M), 159–178. <https://doi.org/10.37230/CyTET.2021.M21.09>
- DE SANTIAGO-RODRÍGUEZ, E. (2021): La Estrategia de Rehabilitación ERESEE 2020: una oportunidad para un cambio de modelo en el sector de la vivienda en España. En *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, 53(M), 239–276. <https://doi.org/10.37230/CyTET.2021.M21.14.1>
- DE SANTIAGO-RODRÍGUEZ, E. & GONZÁLEZ GARCÍA, I. (2019): El deber legal de conservación, la ITE y el IEE: nuevos instrumentos normativos para el impulso de la conservación y la rehabilitación edificatoria. *Informes de*

- la Construcción*, 71(554), e287. <https://doi.org/10.3989/ic.63735>
- DE SANTIAGO-RODRÍGUEZ, E. & JIMÉNEZ RENEDO, M. C. (2018): Estudio comparado de la regulación del Informe de Evaluación de Edificios (IEE) en la normativa autonómica vigente. *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, 50(196), 335–356. <https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/76666>
- DE SANTIAGO-RODRÍGUEZ, E. (2015): Diagnóstico sobre la accesibilidad en el parque residencial español: Análisis general y según la caracterización tipológica de los edificios de vivienda. Capítulo en "Libro de Ponencia Seminario. Accesibilidad y ajustes razonables en edificación existente (II)". Instituto de Ciencias de la Construcción Eduardo Torroja. IETcc. Consejo Superior de Investigaciones Científicas. CSIC. <https://es.scribd.com/document/682140604/Accesibilidad-y-ajustes-razonables-en-edificacion>
- DE TERÁN TROYANO, F. (1978): *Planeamiento urbano en la España contemporánea: historia de un proceso imposible*. Barcelona: Gustavo Gili, 1978. ISBN 84-252-0711-8.
- GIGOSOS PÉREZ, P. & SARAVIA MADRIGAL, M. (1993): Relectura del planeamiento español de los años 80: Generación de planes, generaciones de urbanistas. *Ciudades*, (01), 37–52. <https://doi.org/10.24197/ciudades.01.1993.37-52>
- GOBIERNO VASCO. DEPARTAMENTO DE ECONOMÍA & HACIENDA (2012): *Política de Cohesión Territorial en la Comunidad Autónoma del País Vasco*. Programa Izartu. Accesible en [http://www.ogasun.ejgv.euskadi.net/r51-19160/es/contenidos/informacion/portada\\_izartu/es\\_pizartu/portada\\_izartu.html](http://www.ogasun.ejgv.euskadi.net/r51-19160/es/contenidos/informacion/portada_izartu/es_pizartu/portada_izartu.html)
- GUTIERREZ PALOMERO, A. (2010): La Unión Europea y la intervención integral en barrios en crisis: el caso de URBAN La Mina. En *Los procesos urbanos postfordistas: Actas del VIII Coloquio y Jornadas de campo de Geografía Urbana. Illes Balears*, 19-24 de junio de 2006. <https://geourbana.age-geografia.es/wp-content/uploads/2022/12/Los-procesos-urbanos-postfordistas.pdf>
- GYG CONSULTORES EN TECNOLOGÍA S.L. & RODRÍGUEZ-PORRERO C. (2014): *Historia de la accesibilidad en España*. CEAPAT-IMSERSO.
- HALL, P. (1988): *Cities of Tomorrow: An Intellectual History of Urban Planning and Design in the Twentieth Century*. En español: Ciudades el mañana: Historia del urbanismo en el siglo XX. Ediciones del Serbal, S.A. Colección La Estrella Polar, Barcelona, 2002.
- HERNÁNDEZ AJA, A. & ÁLVAREZ DEL VALLE; L. & DIEZ BERMEJO, A. & CÓRDOBA HERNÁNDEZ, R. & FERNÁNDEZ RAMÍREZ, C. & MATESANZ PARELLADA, Á. & RODRÍGUEZ SUÁREZ, I. (2021): *Informe sobre los planes y programas asociados a las Estrategias de Desarrollo Urbano Sostenible (EDUSI) y su vinculación con la vulnerabilidad urbana en España en el marco de los nuevos retos urbanos*. Ministerio de Transportes Movilidad y Agenda Urbana y la Universidad Politécnica de Madrid. <https://oa.upm.es/69248/>
- HERNÁNDEZ AJA, A. & DIEZ BERMEJO, A. & MATESANZ PARELLADA, Á. & CÓRDOBA HERNÁNDEZ, R. & RODRÍGUEZ SUÁREZ, I. & SÁNCHEZ-TOSCANO, G. & ÁLVAREZ DEL VALLE, L. (2020): *Informe sobre otros observatorios de la vulnerabilidad urbana y su vinculación con las políticas urbanas de regeneración de barrios en Europa y España*. Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana e Instituto Juan de Herrera de la UPM, Madrid. <https://oa.upm.es/66041/>
- HERNÁNDEZ AJA, A. & GARCÍA MADRUGA, A. & RODRÍGUEZ SUÁREZ, A. & MATESANZ PARELLADA, A. (2014): Políticas estatales en áreas de rehabilitación integral, tipología urbana y vulnerabilidad social. *Revista ACE, Arquitectura, Ciudad y Entorno*, año 9, núm. 26. <https://revistes.upc.edu/index.php/ACE/article/view/3686>
- HERNÁNDEZ AJA, A.; MATESANZ PARELLADA, Á.; RODRÍGUEZ-SUÁREZ, I., & GARCÍA MADRUGA, C. (2015): Evolución de las políticas de rehabilitación en Áreas de Rehabilitación Integrada en España (1978-2012). *Informes De La Construcción*, 67(Extra-1), m024. <https://doi.org/10.3989/ic.14.057>
- HERNÁNDEZ AJA, A. & RODRÍGUEZ ALONSO, R. & RODRÍGUEZ SUÁREZ, I. & GÓMEZ GIMÉNEZ, J. & GONZÁLEZ GARCÍA, I. & CÓRDOBA HERNÁNDEZ, R. & ALGUACIL GÓMEZ, J. & CAMACHO GUTIÉRREZ, J. & CARMONA MATEOS, F. & JARAMILLO CÁCERES, S. (2018): *Barrios vulnerables de las grandes ciudades españolas. 1991/ 2001/2011*. Madrid, Instituto Juan de Herrera (IJH). <https://oa.upm.es/51015/>
- HERNÁNDEZ AJA, A. & RODRÍGUEZ SUÁREZ, I. & ÁLVAREZ DEL VALLE, L. & MARTÍNEZ SOLANO, A. VIEDMA-GUARD, A. & DIEZ BERMEJO, A. (2023): *Localización espacial de clústeres tipológicos de vivienda en las grandes ciudades españolas y su relación con la vulnerabilidad urbana*. Instituto Juan de Herrera, Madrid. ISBN 978-84-9728-610-7. <https://oa.upm.es/71984/>
- INFYDE (2013): *Informe Final Estudio sobre el Desarrollo Urbano Sostenible cofinanciado por el FEDER en España 2014-2020: Directrices Estratégicas y Prioridades de Inversión*. Informe para la Comisión Europea DGRegio Procedimiento Negociado N° 2012.CE.160.AT.012.
- INSTITUTO UNIVERSITARIO DE URBANÍSTICA DE VALLADOLID (2010): *Regeneración Urbana Integrada en Europa. Documento de Síntesis*. Documento encargado por el Ministerio de Vivienda para la Reunión Informal de Ministros responsables de Desarrollo Urbano celebrada en Toledo.
- LARSEN, J. N. (2003): *Kvarterloft - effect of an area-based and integrated Danish urban regeneration programme*. Paper presented at European urban development research and policy The Future of European Cohesion Policy, Budapest, Hungary.
- MARTÍN-CONSUEGRA, F. & ALONSO, C. & FRUTOS, B. (2015): La regeneración urbana integrada y la declaración de Toledo. *Informes de la Construcción*, 67(Extra-1), nt002. <https://doi.org/10.3989/ic.14.084>
- MATESANZ PERELLADA, A. (2012): Polígono Sur de Sevilla. Buscando la integralidad. Entrada en el Blog REHAB Crisis Urbana, Rehabilitación y Regeneración, miércoles 11 abril, 2012. <https://vps181.cesvima.upm.es/re-hab/2012/04/11/poligono-sur-de-sevilla-en-busca-de-la-difícil-integralidad/>
- MATESANZ PERELLADA, A. (2017): *Políticas urbanas y vulnerabilidad. Las dimensiones de la regeneración urbana integrada en barrios vulnerables*. Tesis doctoral. UPM. [https://doi.org/10.20868/UPM\\_thesis.44893](https://doi.org/10.20868/UPM_thesis.44893)
- MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA (MITMA) (2022): *Guía para Estrategias Locales de Rehabilitación Urbana*. (Desarrollada por Observatorio Ciudad 3R). <https://cdn.mitma.gob.es/>

- [portal-web-drupal/AUE/doc/132\\_guia\\_estrategias\\_rehabilitacion.pdf](http://portal-web-drupal/AUE/doc/132_guia_estrategias_rehabilitacion.pdf)
- MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA (MITMA) (2020): *Estrategia a largo plazo para la rehabilitación energética en el sector de la edificación en España. ERESEE 2020.* <https://www.mivau.gob.es/el-ministerio/planes-estrategicos/estrategia-a-largo-plazo-para-la-rehabilitacion-energetica-en-el-sector-de-la-edificacion-en-espana>
- MINISTERIO DE VIVIENDA (2010): La Rehabilitación del Parque Residencial Existente en la Unión Europea y otros Países Europeos. Documento para la XVIII Reunión Informal de Ministros responsables de Vivienda celebrada en Toledo.
- MONCLÚS, J. & DÍEZ MEDINA, C. (2020): *Ciudad de bloques. Reflexiones retrospectivas y prospectivas sobre los conjuntos de vivienda 'modernos'*. Madrid: Abada editores. 2020
- MORCILLO ÁLVAREZ, D. & ARJONA MARTÍN, C. & MARTÍN ACOSTA, N. (2016): Recuperando la periferia: la rehabilitación energética de Ciudad de los Ángeles en Madrid. *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, 48(187), 57–76. <https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/76464>
- MORÓN SERNA, E. & RODRÍGUEZ GALADÍ, J.I. (2015): Rehabilitación integral de barriadas con dificultades sociales en Andalucía. La experiencia de San Martín de Porres en Córdoba. *Informes de la Construcción*, 67(extra-1): m027, DOI: <http://dx.doi.org/10.3989/ic.14.051>.
- NAVARRO, C. J., (2020): Políticas de regeneración urbana en España en el marco de las iniciativas de la Unión Europea. En *Papers: Regió Metropolitana de Barcelona*, ISSN-e 2013-7959, Nº. 63, 2020 (Ejemplar dedicado a: Metrópolis, vulnerabilidad urbana e polítiques de millora de barris), págs. 68-81
- NAVARRO, C. J. & RODRÍGUEZ GARCÍA Mª J. & GUERRERO MAYO Mª J. (Ed. lit.) (2020): *Lógica e impactos de la estrategia integral en políticas urbanas*. Editores: Icaria, 2020.
- NELLO, O. (Dir.) (2009): *La llei de barris. Una aposta collectiva per la cohesió social*. Departament de Política Territorial i Obres Públiques, Barcelona.
- PARKINSON, M. (2014): Regeneración urbana integrada en 2014: nada nuevo bajo el sol y ¿Qué pasa con España? *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, 46(179), 11–27. <https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/76284>
- PARKINSON, M. (1998): *Combating social exclusion: lessons from area-based programmes in Europe*, The Policy Press. Bristol.
- RODRÍGUEZ SUÁREZ, I. (2023a): *El derecho a la ciudad urbanizada*. Tesis Doctoral, E.T.S. Arquitectura (UPM). <https://doi.org/10.20868/UPM.thesis.73225>
- RODRÍGUEZ SUÁREZ, I. (2023b): Espacios libres indeterminados. El interbloque de los polígonos de vivienda periféricos de Madrid. *Ciudades*, (26), 1–20. <https://doi.org/10.24197/ciudades.26.2023.1-20>
- RODRÍGUEZ-SUÁREZ, I. & ÁLVAREZ-DEL-VALLE, L. & DÍEZ-BERMEJO, A. (2023): Planeamiento y regeneración urbana: la articulación entre políticas urbanísticas y sectoriales como respuesta a los retos urbanos. *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, 55 (217), 859–872. <https://doi.org/10.37230/CyTET.2023.217.15>
- RUBIO DE VAL, J. (2015): Potencial del nuevo marco normativo para el impulso de la rehabilitación y la regeneración urbana en los ámbitos autonómico y local. *Informes de la Construcción*, 67(Extra-1), m023. <https://doi.org/10.3989/ic.14.072>
- RUBIO DEL VAL, J. (2011): Rehabilitación urbana en España (1989-2010). Barreras actuales y sugerencias para su eliminación. *Informes de la Construcción*, vol. 63 Extra. <https://doi.org/10.3989/ic.11.060>
- RUIZ PALOMEQUE, G. (2015): Gestión de la rehabilitación sostenible en Grandes Conjuntos de las periferias urbanas por las administraciones públicas locales. *Informes de la Construcción*, 67(EXTRA-1): m025, doi: <http://dx.doi.org/10.3989/ic.14.047>
- RUIZ PALOMEQUE, L.G. & RUBIO DEL VAL, J. (2006): *Nuevas propuestas de rehabilitación urbana en Zaragoza. Estudio de conjuntos urbanos de interés*. Sociedad Municipal de Rehabilitación Urbana de Zaragoza SMRUZ, Zaragoza. <https://oa.upm.es/14586/>
- SAMBRCIO RIVERA ECHEGARAY, C. (Ed. lit.) (2003): *Un siglo de vivienda social. 1903-2003*. Catálogo de la exposición organizada por el Ministerio de Fomento, el Ayuntamiento de Madrid-EMV y el Consejo Económico y Social (CES). Nerea. Ayuntamiento de Madrid. Consejo Económico y Social de España, 2003. ISBN 84-89569-91-6.
- SPYOT. SEMINARIO DE PLANEAMIENTO Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO DE LA ETSAM (1981): *Evaluación crítica del Plan General de Madrid de 1963. Oficina Municipal del Plan*. Documento elaborado por encargo de la Oficina Municipal del Plan como documento preparatorio del PG85. <https://oa.upm.es/76925/>
- TEJEDOR BIELSA, J. (2013): Nuevos Instrumentos de Planificación y Gestión de la Rehabilitación y la Regeneración Urbana. En J. TEJEDOR BIELSA (Ed.) (2013): “Rehabilitación y Regeneración Urbana en España. Situación Actual y Perspectivas”. Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública XV, Zaragoza, 2013, pp. 27-72.
- CAMPOS VENUTI, G. (1981): *Urbanismo y austeridad*. Siglo Veintiuno de España Editores.
- VALLEJO ORTEGA, E. (2019): *Rehabilitación integral de viviendas: modelos de negocio*. presentación realizada en San Sebastián, 5 junio 2019.
- VIEDMA-GUIARD, A. & RODRÍGUEZ-SUÁREZ, I. & HERNÁNDEZ-AJA, A. & ÁLVAREZ DEL VALLE, L. & MARTÍNEZ SOLANO, A. (2022): El papel del planeamiento en la caracterización tipológica de la edificación. *VLC Arquitectura. Research Journal* 9 (2):333-57. <https://doi.org/10.4995/vlc.2022.17753>