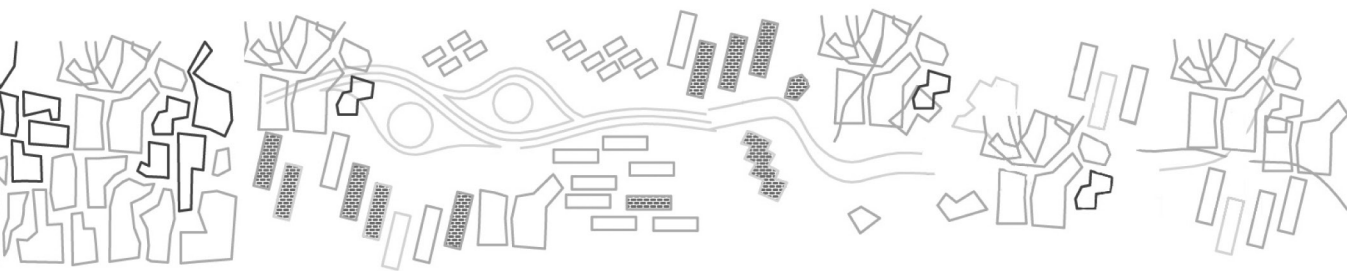


# CIUDAD Y TERRITORIO ESTUDIOS TERRITORIALES **CyTET**



Vol. LIII. Cuarta época **Monográfico** 2021

**Vivienda, transformaciones urbanas y desigualdad socioespacial en las grandes ciudades españolas**



## **Director / Editor-in-Chief**

Rafael MATA OLMO  
Universidad Autónoma de Madrid

## **Subdirector / Deputy Editor**

Jorge OLCINA CANTOS  
Universidad de Alicante

## **Secretario / Editorial Manager**

Eduardo DE SANTIAGO RODRÍGUEZ  
Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana

## **Coordinadora / Editorial Coordinator**

M<sup>a</sup> JOSÉ HERNÁNDEZ SÁNCHEZ  
Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana

## **Consejo de Dirección / Management Board**

Presidente de Honor / Honorary President

Pedro SAURA GARCÍA  
Secretario de Estado de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana  
Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana

## **Presidente / President**

David LUCAS PARRÓN  
Secretario General de Agenda Urbana y Vivienda  
Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana

## **Vicepresidente / Vicepresident**

Iñaki CARNICERO ALONSO-COLMENARES  
Director General de Agenda Urbana y Arquitectura  
Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana

## **Vocales / Members**

Ángela DE LA CRUZ MERA  
Subdirectora General de Políticas Urbanas  
Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana

Miguel BAIGET LLOMPART

Subdirector General de Suelo, Información y Evaluación  
Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana

Alejandro SOLER MUR

Director General de SEPES  
Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana

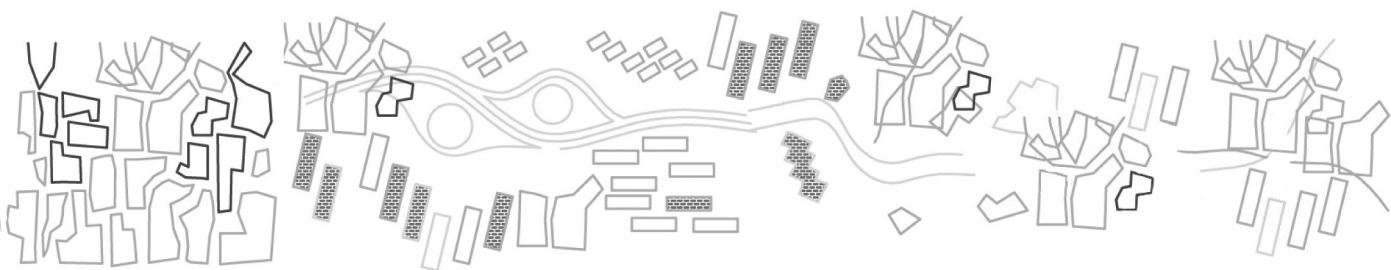
Francisco Javier GONZÁLEZ MATESANZ

Subdirector General de Geodesia y Cartografía (IGN)  
Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana

Ana DE LAS CUEVAS SUÁREZ

Directora del Centro de Publicaciones  
Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana

# CIUDAD Y TERRITORIO ESTUDIOS TERRITORIALES **CyTET**



Vol. LIII. Cuarta época **Monográfico** 2021

**Vivienda, transformaciones urbanas y desigualdad socioespacial en las grandes ciudades españolas**



GOBIERNO  
DE ESPAÑA

MINISTERIO  
DE TRANSPORTES, MOVILIDAD  
Y AGENDA URBANA

## Comité de Redacción/Editorial Board

Rafael MATA OLMO – *Universidad Autónoma de Madrid*  
Jorge OLCINA CANTOS – *Universidad de Alicante*  
Omar BOUAZZA ARIÑO – *Universidad Complutense de Madrid*  
Graziella TROVATO – *Universidad Politécnica de Madrid*  
Luis Ángel COLLADO CUETO – *Universidad Autónoma de Madrid*  
Eduardo de SANTIAGO RODRÍGUEZ – *Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana*

## Consejo Asesor Internacional/International Scientific Advisory Board

Antonio ACIERNO. *Università degli Studi di Napoli Federico II (Italia)*  
Arturo ALMANDOZ MARTE. *Universidad Simón Bolívar de Caracas (Venezuela) y Pontificia Universidad Católica (Chile)*  
Rachelle ALTERMAN. *Technion Israel Institute of Technology (Israel)*  
Nacima BARON. *Ecole Nationale des Ponts et Chaussées, París (France)*  
Paola BRIATA. *Politecnico di Milano (Italia)*  
James BUCKLEY. *University of Oregon (USA)*  
Joan BUSQUETS. *Harvard University (USA)*  
Laurent COUDROY DE LILLE. *Université de Paris-Est-Créteil (France)*  
Karen CHAPPLE. *Berkeley University of California (USA)*  
Fernando DE TERÁN TROYANO. *Universidad Politécnica de Madrid (España)*  
José María DE UREÑA FRANCÉS. *Universidad de Castilla-La Mancha (España)*  
Juan Carlos DEL CASTILLO DAZA. *Universidad Nacional de Colombia, Sede Bogotá (Colombia)*  
Paulo V. DIAS CORREIA. *Universidade de Lisboa (Portugal)*  
Elizabeth ESPINOSA DORANTES. *Universidad Autónoma Metropolitana. Unidad Azcapotzalco (México)*  
Ana María FERNÁNDEZ-MALDONADO. *TU Delft University of Technology (The Netherlands)*  
Fania FRIDMAN. *Universidade Federal do Rio de Janeiro (Brasil)*  
Alvaro Antonio GOMES DOMINGUES. *Universidade do Porto (Portugal)*  
Josefina GÓMEZ MENDOZA. *Universidad Autónoma de Madrid (España)*  
Laureano LÁZARO ARAUJO. *Universidad Complutense de Madrid (España)*  
Jesús LEAL MALDONADO. *Universidad Complutense de Madrid (España)*  
Francesco LO PICCOLO. *Università degli Studi di Palermo (Italia)*  
Marta LORA TAMAYO. *UNED Universidad Nacional de Educación a Distancia (España)*  
Ángel MENÉNDEZ REXARCH. *Universidad Autónoma de Madrid (España)*  
Leandro MINUCHIN. *Manchester University (United Kingdom)*  
Sergio MONTERO MUÑOZ. *Universidad de Los Andes, Bogotá (Colombia)*  
Luis MOYA GONZÁLEZ. *Universidad Politécnica de Madrid (España)*  
Demetrio MUÑOZ GIELEN. *Radboud University Nijmegen (The Netherlands)*  
Zaída MUXÍ MARTÍNEZ. *UPC Universitat Politècnica de Catalunya, Barcelona (España)*  
Vincent NADIN. *TU-Delft University of Technology (The Netherlands)*  
Michael NEUMAN. *University of Westminster, London (United Kingdom)*  
Luciano PAREJO ALFONSO. *Universidad Carlos III de Madrid (España)*  
Fernando PARRA SUPERVÍA. *Universidad Autónoma de Madrid (España)*  
Rubén Omar PESCI. *FLACAM y Cátedra UNESCO para el Desarrollo Sustentable (Argentina)*  
Héctor QUIROZ ROTHE. *UNAM Universidad Nacional Autónoma de México (México)*  
Josep ROCA CLADERA. *UPC Universitat Politècnica de Catalunya, Barcelona (España)*  
Nelson SAULE. *Pontificia Universidade Católica de São Paulo (Brasil)*  
Guillermo TELLA. *Universidad Nacional de General Sarmiento, Buenos Aires (Argentina)*  
Catalina TURCU. *UCL University College London (United Kingdom)*  
Antonio VÁZQUEZ BARQUERO. *Universidad Autónoma de Madrid (España)*  
Fernando VIVIESCAS MONSALVE. *Universidad de Guadalajara (México) y Universidad Nacional de Colombia, Sede Bogotá (Colombia)*  
Alicia ZICCARDI. *UNAM Universidad Nacional Autónoma de México (México)*  
Karl ZIMMERER. *Pennsylvania State University. (USA)*

# Índice/Contents

## Presentación/Presentation

Vivienda, transformaciones urbanas y desigualdad socioespacial en las grandes ciudades españolas Marta DOMÍNGUEZ-PÉREZ & Jesús LEAL-MALDONADO & Margarita BARAÑANO-CID .....	12
---	----

## Estudios/Articles

Agendas y marcos mediáticos sobre la imagen de la vivienda y la vulnerabilidad social <i>Media agenda and frames of housing problem and social vulnerability</i> Emilio MARTÍNEZ-GUTIÉRREZ & María GOENAGA-RUIZ DE ZUAZU.....	13
Emancipación residencial y acceso de los jóvenes al alquiler en España: un problema agravado y su diversidad territorial <i>Residential emancipation and young access to rental housing in Spain: An aggravated problem and its territorial diversity</i> Antonio ECHAVES-GARCÍA & Almudena MARTÍNEZ-DEL OLMO .....	27
El ocaso de un modelo de vivienda de difícil reemplazo <i>The decline of a residential model difficult to be replaced</i> Jesús LEAL-MALDONADO & Almudena MARTÍNEZ-DEL OLMO .....	43
Las consecuencias de la turistificación en el centro de las grandes ciudades. El caso de Madrid y Barcelona <i>The consequences of touristification in the center of large cities. The case of Madrid and Barcelona</i> Montserrat CRESPI-VALLBONA & Marta DOMÍNGUEZ-PÉREZ.....	61
Embajadores/Lavapiés, ¿un barrio con vulnerabilidad o gentrificado? <i>Embajadores/Lavapiés, A vulnerable or gentrified neighborhood?</i> Margarita BARAÑANO-CID & Pedro UCEDA-NAVAS .....	83
Desigualdad, renta familiar y políticas de vivienda en Bilbao <i>Inequality, family income and housing policy in Bilbao</i> José Enrique ANTOLIN-IRIA & Amaia IZAOLA-ARGÜESO.....	101
Efectos del abandono de las políticas públicas de vivienda en barrios populares y multiculturales <i>Effects of the abandonment of public housing policies in popular and multicultural neighbourhoods</i> Daniel SORANDO-ORTIN & Chabier GIMENO-MONTERDE .....	119
Territorio, lugar e identidad en los barrios vulnerables. El <i>barrionalismo</i> como práctica política <i>Territory, place and identity in vulnerable neighborhoods. "Barrionalismo" as a political practice</i> Sara PORRAS-SÁNCHEZ & Francesca DONATI.....	139

## Índice

La Estrategia Regional Andaluza para la Cohesión e Inclusión Social. Intervención en Zonas Desfavorecidas (ERACIS) <i>The Regional Strategy for Social Cohesion and Inclusion in Andalusia: The "ERACIS" (Estrategia Regional Andaluza para la Cohesión e Inclusión Social. Intervención en Zonas Desfavorecidas)</i> Ana Díez-BERMEJO & Iván RODRÍGUEZ-SUÁREZ & Lucas ÁLVAREZ-DEL VALLE & Rafael CÓRDOBA-HERNÁNDEZ & Gonzalo SÁNCHEZ-TOSCANO & Agustín HERNÁNDEZ-AJA.....	159
Los Catálogos de Barrios Vulnerables de España. Análisis de la vulnerabilidad en las ciudades españolas entre 1991 y 2011 <i>Spain's Urban Analyses of Vulnerable Neighbourhoods between 1991 and 2011</i> Iván RODRÍGUEZ-SUÁREZ & Agustín HERNÁNDEZ-AJA & José Manuel GÓMEZ-GIMÉNEZ & Ángela MATESANZ-PARELLADA & Ana Díez-BERMEJO.....	179

## Experiencias/*Urban Practices*

Área de Regeneración Urbana de "Santa Adela" de Granada <i>Santa Adela neighborhood's Urban Regeneration Area (Granada)</i> Emilia ROMÁN-LÓPEZ & Marta GAYOSO-HEREDIA & Rafael CÓRDOBA-HERNÁNDEZ & Carmen SÁNCHEZ-GUEVARA.....	201
Área de conservación y rehabilitación 1: Carrer Pirineus, Santa Coloma de Gramenet, Barcelona <i>Santa Coloma de Gramenet neighborhood's conservation and rehabilitation area 1: Carrer Pirineus (Barcelona)</i> Emilia ROMÁN-LÓPEZ & Marta GAYOSO-HEREDIA & Rafael CÓRDOBA-HERNÁNDEZ & Carmen SÁNCHEZ-GUEVARA.....	209

## Estudios Comparados/*Comparative Studies*

Porcentajes de reserva de suelo para vivienda sometida a algún régimen de protección pública <i>Land reservation percentages for housing subject to some public protection regime: a comparative study</i> Francisca PICAZO-RUIZ.....	217
---	-----

## Documentación/*Documents*

La Estrategia de Rehabilitación ERESEE 2020: una oportunidad para un cambio de modelo en el sector de la vivienda en España <i>The ERESEE 2020 Rehabilitation Strategy: an opportunity for a model change in the Spanish housing sector</i> Eduardo DE SANTIAGO-RODRÍGUEZ.....	239
Políticas e instrumentos de fomento de la rehabilitación energética en Francia y Alemania <i>Policies and tools to promote buildings' energy renovation in France and Germany</i> GARCÍA-MADRUGA & Patricia MOLINA-COSTA.....	277

## CIUDAD Y TERRITORIO

### ESTUDIOS TERRITORIALES

ISSN(P): 2697-231X; ISSN(E): 2697-2328

Vol. LIII, N.º Monográfico 2021

Págs. 5-12

<https://doi.org/10.37230/CyTET.2021.M21.00>

CC BY-NC-ND



## Presentación

### Vivienda, transformaciones urbanas y desigualdad socioespacial en las grandes ciudades españolas

#### *Housing, urban transformations and socio-spatial inequality in large Spanish cities*

La vivienda constituye un derecho social recogido en la Constitución Española de 1978, por discutida que sea su efectividad jurídica (PISARELLO, 2009, 2013), y a la vez, ha venido siendo el epicentro de uno de los mercados y actividades económicas más pujantes desde mediados del siglo pasado, incluso con una intensidad creciente.

Se añade a ello el hecho de que constituye uno de los ejes centrales sobre los que pivota el acceso al bienestar de la mayor parte de los hogares de esta sociedad. (LEAL, 2004). Y es que en los regímenes de bienestar “mediterráneos”, hegemónicos no sólo en España sino, en la Europa del Sur, caracterizados por una tardía y débil participación del Estado en la provisión del llamado “cuarto pilar” así como en la cobertura de otros derechos sociales, como la vivienda, este bien se configura, de forma mayoritaria, como una mercancía, accesible según el nivel de renta o patrimonio previo acumulados. Se trata de entornos geográficos donde la presencia de la vivienda social o de promoción oficial alcanza unas cifras muy reducidas, que no sobrepasa, en el caso español, el 2%. Y es en estos mismos espacios donde el porcentaje de la vivienda en propiedad ha venido siendo más elevado, lo que parece contrastar con la menor riqueza de muchos de estos hogares. Cabe comprender, en buena medida, esta aparente paradoja teniendo en cuenta la importancia que ha tenido el hecho de poseer una vivienda para garantizar el bienestar, en un

contexto en el que las expectativas de acceder a este bien de otro modo, mediante ayudas públicas o a través de alquiler, han sido tan escasas en las últimas décadas y en el que la precariedad salarial y laboral, o incluso la economía informal, han tenido un peso elevado. Además, en muchos casos, otros miembros de la familia, más allá de los convivientes, han ayudado a conseguir este fin, dado el importante esfuerzo económico que ha venido suponiendo (LEAL & MARTÍNEZ DEL OLMO, 2013; 2017).

Pero entender las razones de este predominio del sistema de tenencia en propiedad, de un lado, así como las dificultades de acceso a este bien necesario para la vida, de otro, requiere, además, tener en cuenta la dimensión jurídico-política de su conformación. Y ello tanto por lo que hace a los marcos regulativos que apostaron claramente, ya desde mediados de los cincuenta del pasado siglo, por el impulso de la vivienda en propiedad, como por lo que se refiere a los actores sociales en presencia y a los importantes elementos de continuidad de todo ello en el mercado de la vivienda posterior y actual. La conocida frase del Ministro de Vivienda, J. L. Arrese (1957) “*Queremos un país de propietarios, no de proletarios*”, apuntaba ya en esta dirección; esto es, extender la mercantilización de la vivienda al conjunto de la sociedad española, no únicamente a sus sectores más favorecidos.

La apuesta de las políticas públicas en esta dirección se entrelaza además, ya desde entonces, con una creciente centralidad de este mercado en el conjunto de la actividad económica, espoleada por la industrialización de las grandes ciudades y la gran oleada migratoria del momento, merced a la cual millones de personas se desplazarán desde sus núcleos de origen hacia los centros urbanos de atracción, configurando áreas y luego regiones metropolitanas en las que la

necesidad de vivienda, y la escasez de la misma, van a configurar uno de los principales problemas sociales. La escasez de la respuesta pública en términos de vivienda social o en alquiler va a ser, asimismo, decisiva en la entronización del modelo hegemónico de propiedad, que se ha mantenido desde entonces.

Los rasgos que han venido caracterizando así al modelo de vivienda en España, esto es, el predominio de la tenencia en propiedad y la gran dificultad de una buena parte de la población para acceder a la misma, dibujan todavía hoy uno de los principales problemas sociales de la sociedad española, con graves repercusiones en múltiples aspectos de la vida social (FOESSA 2019, *Provivienda* 2019). Así, apenas cabe desligar estos hechos del retraso en la edad de emancipación de las personas jóvenes, el mantenimiento de la cohabitación con los progenitores hasta edades más avanzadas que en otros países europeos, o, en fin, la baja y tardía fecundidad. Además, su impacto negativo resulta especialmente destacable en determinados espacios urbanos y colectivos sociales, lo que pone de manifiesto que se trata de una realidad fuertemente entreverada con la segregación espacial y la desigualdad social, como se evidenciará en este monográfico. Así, el problema de acceso a la vivienda, o del carácter deficitario de esta, resulta, sin duda, más sangrante en el caso de los barrios vulnerables, en los que se experimentan, en mayor medida, déficits de todo tipo, incluyendo la existencia de infravivienda, el subarriendo de los hogares o la carencia de servicios básicos que es también donde se desarrollan estrategias de supervivencia. Valga añadir un dato más muy significativo: son también los espacios en los que los desahucios han golpeado con más fuerza (datos de lanzamientos del Consejo del Poder Judicial 2020).

La repercusión del problema de la vivienda en la desigualdad social resulta también muy visible en el caso de los colectivos menos favorecidos, por distintas circunstancias, como su origen socioeconómico, su edad, o su procedencia nacional o étnica. Cabe citar aquí el caso de las personas migrantes extranjeras llegadas a nuestro país a lo largo de las dos últimas décadas, muchas de las cuales se han visto obligadas a compartir vivienda para poder afrontar el pago de la renta o incluso de la hipoteca (BARAÑANO & al., 2010) y que, además, han sufrido, incluso en mayor medida, el azote de los desahucios (LEAL & MARTÍNEZ DEL OLMO, 2013, 2017). O el problema de vivienda y de segregación espacial sufrido por las personas de etnia gitana. Y qué decir de la situación de muchas otras personas y hogares cuya vida gira en torno al mercado informal

o terciario de trabajo, sumergidas, en muchos casos, en una precariedad vital (TEJERINA, 2010), y una situación de vulnerabilidad agravada por la carencia de la vivienda o por la situación deficitaria de la misma, como asuntos primordiales (FOESSA 2019; *Provivienda* 2019). Por último, las dificultades vividas, por una parte, por muchas personas mayores, atrapadas en viviendas y edificios sin condiciones de accesibilidad, o que deberían ser objeto de una rehabilitación profunda, y de otra, por niños y personas jóvenes que habitan en barrios sin zonas verdes o instalaciones deportivas, o, en fin, por vecinas y vecinos de barrios escasamente comunicados, en viviendas de reducidas dimensiones, con personas dependientes a cargo, y a las que tienen dificultades de atender por esta situación de alejamiento, escasez del espacio habitable o de servicios básicos cercanos, abundan en esta dirección.

Todas estas realidades se tensionan aún más en la etapa crisis y también de la llamada postcrisis, identificando esta última con la que se abre, sobre todo, desde 2016 en adelante. Así, a los procesos antes descritos se sumarán desde esa fecha una nueva y profunda oleada gentrificadora sobre todo en los espacios centrales (SORANDO, 2016; DOMÍNGUEZ & LÓPEZ (coord.), 2015; SEQUERA & JANOSHCKA, 2015), vinculada ahora, en gran medida, a la turistificación o “estudentificación”, que se extienden por la geografía de las ciudades, sobre todo, de las de mayor tamaño y más conectadas, expulsando a muchas personas de sus espacios iniciales de residencia hacia unas periferias urbanas cada vez más alejadas, como se pone de manifiesto en este monográfico. En este contexto, el mercado de la vivienda es testigo de importantes transformaciones, tales como la entrada en el mismo de nuevos actores internacionales, tanto de personas físicas como de grandes compañías, interesados, casi de manera exclusiva, en su potencial de inversión y rentabilidad. La financiarización (SASSEN, 2015; MÉNDEZ, 2018) se entroniza con fuerza en el terreno de este declarado ámbito de derecho, agudizando problemas previos y haciendo emerger nuevas realidades, tales como el repunte del régimen de tenencia en alquiler. Algo, que conviene destacar, no sucede sólo en España, sino que se extiende, asimismo, en otros muchos países, y, muy singularmente, en los del Sur de Europa, de régimen familiarista semejante al español (ALLEN & al., 2008).

Por si ello fuera poco, sobre este convulso contexto de cambio y problematicidad social, incide de manera inesperada la crisis sanitaria asociada al Covid19 (2020), poniendo sobre la mesa, de nuevo además de amplificando, no sólo los grandes problemas que persisten en este ámbito

sino también la centralidad de la vivienda para el bienestar y una vida buena. Pisos interiores sin luz y ventilación; hacinamiento o, por el contrario, soledad y aislamiento en otras viviendas; dimensiones reducidas de los espacios habitacionales, que dificultan el confinamiento de quienes tienen que guardar cuarentena; imposibilidad de seguir pagando el alquiler o la hipoteca, etc. Las desigualdades sociales en este ámbito, así como su gran impacto en la supervivencia y la calidad de vida, afloran ahora con más fuerza si cabe, volviendo a poner sobre la mesa la gran asignatura pendiente en este terreno y las negativas consecuencias que se derivan de la actual situación.

La gran pregunta es ¿cómo sobreviven los barrios vulnerables y los colectivos vulnerables, a las dificultades planteadas por la actual situación de la vivienda que la actual crisis refuerza y exacerba? La confluencia de estos factores dibuja una situación que se agudiza en el marco de la actual pandemia de 2020, y plantea serios interrogantes tanto de corto como de medio plazo. Más allá de a la vivienda en sentido estricto, estas cuestiones afectan al conjunto de la ciudad, su estructura y su funcionamiento. Y ello por lo que hace especialmente a las mayores, y, dentro de estas, a las llamadas ciudades globales, en las que los impactos han sido más notables: ¿se incrementará y recrudescerá la situación de la vulnerabilidad urbana?, ¿se producirá una “huida” de ésta en dirección hacia espacios más accesibles y de mejores condiciones de sus zonas periféricas o periurbanas, o incluso de otras provincias o regiones urbanas próximas?; ¿Qué va a pasar con los centros urbanos en los que se ha concentrado la proliferación de pisos turísticos, se quedarán vacíos, serán ocupados por nuevos sectores sociales vinculados a la gentrificación o volverán a ser habitados por la población que antes los ocupaba?; ¿disminuirá el número de viviendas habitadas por personas migrantes extranjeras que llegaron a España en las dos últimas décadas, ya que un porcentaje reseñable de las mismas retornará a sus países de origen?; ¿regresarán parte de las personas mayores, que conforman hoy hogares unipersonales, a habitar con otros familiares, que puedan cuidar de ellas?; ¿cómo se va a organizar el cuidado de estas personas, de las menores y de las personas con diversidad funcional, en el contexto del COVID 19?, ¿explosionarán los barrios en una incontenencia de la vulnerabilidad urbana ante el recrudescimiento de la situación residencial?

Es cierto que tardaremos en disponer de análisis y estudios que nos permitan responder de manera adecuada a estas y otras importantes preguntas. Pero el argumento aquí sostenido es que, más allá de la novedad que todo ello parece

representar, lo que estamos viviendo en relación con los hogares o las ciudades hoy se asienta en tendencias que llevan con nosotros décadas, que necesitamos repensar. Dichas tendencias se han manifestado en el régimen de vivienda, pero también en otros procesos urbanos, caracterizados, en España y en otros países del Sur de Europa, por muchos de los rasgos antes descritos. Todas estas realidades, además, han registrado transformaciones en el marco de las dinámicas consolidadas en este siglo, que han venido a sumarse y a remodelar las anteriores. En segundo lugar, consideramos que una adecuada comprensión de las tendencias en curso, en este convulso período actual, marcado por la pandemia, más que de ejercicio de futurología, requiere de un buen conocimiento de las realidades previas en este ámbito. Destacan aquí, a nuestro entender, tres asuntos cruciales, que reclaman un atento estudio: la cuestión de la vivienda, una de las grandes asignaturas pendientes de la sociedad española; su contextualización en el marco de procesos recientes, como la globalización, la configuración de barrios multiculturales, la profundización de la segregación espacial, la gentrificación, la turistificación o la urbanización dispersa; y, por último, las desigualdades sociales y urbanas, con especial atención a la conformación de nuevas vulnerabilidades en este terreno y que requieren de análisis precisos y continuados.

## 1. Justificación del monográfico

Este monográfico que aquí se presenta se centra en el examen detenido de estas cuestiones, y se apoya también en la convicción de que los temas referidos a la vivienda y al medio urbano tienen una posición relevante entre las preocupaciones de la ciudadanía, y constituyen uno de los pilares centrales del bienestar social y de la reproducción cotidiana de la vida. El frecuente olvido de su importancia ha llevado, en muchos casos, a relegar las políticas requeridas en este ámbito, o a dejar campar a sus anchas o incluso reforzar aquellas que han supuesto un incremento de las desigualdades y vulnerabilidades sociales y urbanas, y que se han traducido en una ciudad más injusta.

Este número monográfico se apoya, por último, en la convicción de que es necesario ampliar la aportación sociológica e interdisciplinar a los estudios de los procesos urbanos y la vulnerabilidad, situada todavía por debajo de lo logrado en otros contextos académicos de referencia. Los estudios urbanos han sido cultivados por personas expertas de múltiples especialidades, pero no siempre las adscritas a las ciencias sociales

han tenido una voz protagonista, al menos en nuestro medio intelectual. El carácter pluridisciplinar de esta disciplina exige no solamente docentes bien formados sino también la disposición de una documentación científica que eleve el nivel sociológico de los proyectos y de las intervenciones en el medio urbano.

Estas convicciones nos llevan a impulsar los estudios de sociología urbana y de la vivienda, lo que supone proponer un desarrollo de las investigaciones y las publicaciones sobre el tema. En ese sentido, se han seleccionado una serie de artículos ligados a distintas investigaciones, muchas de ellas de carácter aplicado, llevadas a cabo en distintas universidades, como son las de Barcelona, Madrid, País Vasco, Sevilla y Zaragoza o áreas regionales como Andalucía. En estos artículos participan autores con un amplio conocimiento de estas materias, tanto en lo que respecta a la vivienda, la segregación socioespacial y sus consecuencias, como a la diferenciación social del espacio o a la percepción imaginaria de los barrios de las ciudades, así como a la vulnerabilidad de los hogares y sus diferencias entre unos y otros. El objetivo es disponer de un material que ayude a difundir estos temas entre estudiantes y profesionales, de forma que su conocimiento ayude a conseguir mejoras en la convivencia, la cohesión social y en la calidad de vida de nuestras ciudades, y que la Agenda Urbana propone.

Junto con el conocimiento acumulado de estos profesionales, el monográfico aporta resultados recientes obtenidos desde varios proyectos de investigación competitivos: *Vulnerabilidad, participación y ciudadanía* VUPACI-Comunidad de Madrid, Fondo Social Europeo S2015/HUM-3413; y el proyecto nacional *Influencia de los cambios en los regímenes de producción y acceso a la vivienda sobre la reestructuración social de las grandes ciudades españolas* CSO2017-83968-R<sup>1</sup>; además del proyecto “*Género, redes sociales, arraigo, bienestar local y cuidados en las ciudades iberoamericanas. Análisis comparado de los casos de Barcelona, Buenos Aires, Madrid, México capital y Sao Paulo*” (GENREDAB, 2019), y del reciente COMURES 2020-2023 (Comunidad de Madrid y Fondo Social Europeo), este último en fase de inicio. El objeto de estudio de todos ellos es la vulnerabilidad residencial y urbana, así como los efectos de los cambios en los regímenes de producción y acceso a la vivienda sobre la reconfiguración social de las grandes ciudades españolas, o, en fin, la intervención de todo ello,

junto con el régimen de género o de cuidados, en el bienestar local en las grandes ciudades, temas en que los equipos presentes continúan trabajando en la actualidad. Todos estos proyectos se centran en el análisis comparado de los principales fenómenos sociales y urbanos contemporáneos, tal como se desarrollan en las principales ciudades españolas. Al respecto, destaca el valor que aporta la metodología innovadora empleada de adaptación del análisis censal entre 2001 y 2011, así como el uso de fuentes más recientes sobre las variaciones residenciales en estas ciudades hasta 2017.

## 2. Los diferentes artículos del monográfico

Se abre el monográfico con una serie de artículos contextualizadores de la situación de la vivienda como eje principal de la caracterización de la vulnerabilidad en el caso español, así como de su relevancia en el imaginario colectivo en estos últimos años. Se pasa así a describir su impacto en un caso particular como el colectivo juvenil como uno de los más característicos y problemáticos de la sociedad española o también en espacios como el centro de la ciudad donde varias lógicas coincidentes relacionadas con la vivienda presionan a la salida de la población más vulnerable. Se presentan casos de varias ciudades españolas y sus efectos para la vida cotidiana de sus residentes más vulnerables. Por último, se señala la necesidad de instrumentos para identificar e investigar estos espacios y así estas áreas vulnerables son caracterizadas en el marco nacional donde se mide su magnitud y se ve que han incrementado su presencia en los últimos años.

Como se ha señalado, el panorama español se mueve en un marco de escasa relevancia de la vivienda social y tradicionalmente de la vivienda en alquiler, y donde es el mercado el que ha de satisfacer las necesidades de la población desigual que obviamente accede desde distintas posiciones. Es por tanto que el monográfico se abre con el señalamiento de vulnerabilidad y su relación con la vivienda y su escasez así como con la dificultad de acceso en el panorama español. Para ello se destaca la situación actual en cuanto a la vivienda social que en otros países sería aquella que iría dirigida a la población vulnerable pero que en el caso de España se ve restringida. Así **Jesús LEAL & Almudena MARTÍNEZ** en “**El ocaso de un modelo de vivienda de difícil**

<sup>1</sup> Con la colaboración de los investigadores: Ainhoa Ezquiaga Bravo, Ivo Andre Jurado, Triksia Salvador, Mónica Mongui, Enrique Casachia, Pablo Serradilla, y Lucía García Larrauri en

las fases de recopilación y elaboración de datos, así como de realización y transcripción de entrevistas.

**reemplazo**” ponen de manifiesto el tema que abre como escenario el resto de artículos, y es que la crisis actual de la vivienda se expresa en el difícil acceso para los nuevos hogares y para los que tienen ingresos más bajos, que han venido sufriendo en los últimos años la imposibilidad de adquirir y el incremento desproporcionado de los alquileres en las grandes ciudades españolas. Esta crisis tiene que ver con el fracaso de unas políticas que durante más de medio siglo han estado impulsando el acceso en propiedad e interviniendo con objetivos y medios que desvirtuaban el principal propósito que ha de tener la actuación pública, como es facilitar la disposición de una vivienda a aquellos hogares que no pueden acceder al mercado libre. La conclusión es que se hace necesario un cambio profundo que suponga una revisión de los medios utilizados hasta ahora y que se replantee un presupuesto más adecuado a las necesidades residenciales, con objetivos durables en el tiempo que se centren en posibilitar a todos los ciudadanos el ejercicio del derecho que tienen a una vivienda adecuada y digna.

A continuación, dentro también del marco de explicación del tema abordado, **Emilio MARTÍNEZ & María GOENAGA** en **“Agendas y marcos mediáticos sobre la imagen de la vivienda y la vulnerabilidad social”** evidencian la importancia y relevancia de este elemento, la vivienda, en el imaginario español colectivo, a través de un análisis basado en la prensa escrita (2018-2019) concretamente de dos rotativos de amplia difusión y diferente posicionamiento, *El País* y *El Mundo*, para demostrar su valor en la vida cotidiana de los ciudadanos. Esto es, ¿qué importancia tiene la vivienda y la vulnerabilidad como temas en la sociedad española?, ¿cómo es de importante para distintos sectores sociales?, ¿cómo se construye este imaginario? Desde los dos niveles (*priming* y *framing*) de la teoría de la *Agenda-Setting*, el objetivo es comprender cómo se construye la imagen de la vivienda y la vulnerabilidad social a través de los medios de comunicación y cuáles son los imaginarios manejados por la opinión pública. Estas imágenes y el sentido otorgado a los problemas constituyen el contexto en que operan los actores sociales, cuyas acciones refuerzan a su vez el propio marco. La estrategia metodológica consiste en un análisis de contenido de carácter mixto que mide la importancia de determinados *issues* relevantes en los titulares y subtítulos de la prensa escrita, y cómo y dónde aparecen (entre el 2 de junio de 2018: fecha de la toma de posesión del cargo de Sánchez hasta el 13 de marzo de 2019: un mes antes del comienzo de la campaña electoral para las Elecciones Generales). Con todo ello se construye un índice de importancia de las

noticias para proceder a su análisis cualitativo en un periodo de estudio donde el tema de la vivienda se encuentra ubicado en la agenda política. Se detecta una escasa relevancia del tema en la prensa española en torno al problema y además, se comprueba en *El Mundo* un claro predominio de una perspectiva economicista; mientras que en *El País* se vislumbra un enmarcado de mayor tinte social. Son las ediciones de Madrid y Barcelona de ambos rotativos donde se encuentran más noticias de carácter social en torno a la vulnerabilidad (desahucios, vivienda social o precio del alquiler).

La vivienda se considera así como uno de los principales problemas de la población española y particularmente para una serie de colectivos más vulnerables: los mayores, los jóvenes, las familias monomarentales, los inmigrantes, los discapacitados, o las clases populares. A continuación, se presenta la situación en un caso paradigmático y de gran alcance como es el de los jóvenes españoles que caracteriza de manera particular al caso español en el marco europeo. **Antonio ECHAVES & Almudena MARTÍNEZ**, en **“Emancipación residencial y acceso de los jóvenes al alquiler en España: un problema agravado y su diversidad territorial”**, presentan el caso del colectivo juvenil como un colectivo que retrasa su edad de emancipación en España ante las dificultades de acceso a la vivienda con la que presenta una especial relación, sobre todo en el caso del alquiler afectado por un alza de precios en los últimos años. Las diferencias entre comunidades autónomas ponen en valor la incidencia que las políticas de vivienda tienen sobre el indicador de edad de emancipación, así como el esfuerzo que han de realizar los hogares para dicho acceso. En este artículo se pone de manifiesto que tras el fatal desenlace que supuso el boom inmobiliario, se ha asistido en los últimos años a un renacimiento de un denostado mercado de alquiler, algo insospechado dado el fuerte asentamiento y predilección con los que tradicionalmente ha contado el mercado de la propiedad en nuestra sociedad. Este giro hacia el alquiler no se encuentra exento de dificultades pues su escasa promoción desde las políticas de vivienda y la alta informalidad y especulación que opera sobre el mismo pone en riesgo a los grupos sociales más vulnerables ya que son los que, en mayor medida, han dependido del arrendamiento a la hora de satisfacer sus necesidades residenciales. Así, el presente artículo se centra en analizar la relación entre el impacto de los cambios sufridos en la tenencia de la vivienda y las condiciones de acceso a la vivienda de los jóvenes para lo cual se lleva a cabo un análisis comparado por comunidades autónomas. Se sostiene que se asiste a un agravamiento generalizado

de las dificultades de acceso a la vivienda de los jóvenes, con una disminución en las tasas de emancipación y un aumento del esfuerzo de acceso a la vivienda. Al mismo tiempo, se concluye que es posible establecer diferencias entre comunidades autónomas de manera que en aquellas que muestran un sistema de tenencia menos equilibrado (menos vivienda pública), existe una mayor presión sobre el sector del alquiler (aumento de precios) y son las que presentan peores expectativas en el acceso a la vivienda de los jóvenes (tasas de emancipación y esfuerzo).

De igual modo que sobre los colectivos señalados, el monográfico aborda el impacto estructural y espacial que sobre la ciudad tienen estas dinámicas de las dificultades de acceso a la vivienda, así como de la apropiación de la misma por parte de otros sectores (financiero, inmobiliario, etc.). Por ello, el artículo siguiente se centra en el impacto que sobre el centro de las ciudades tiene estas dinámicas de apropiación y expulsión que afectan sobre todo a los más vulnerables. **Montserrat CRESPI & Marta DOMÍNGUEZ**, en “**Las consecuencias de la turistificación en el centro de las grandes ciudades. El caso de Madrid y Barcelona**” se sirven de los barrios vulnerables del centro de la ciudad, el Raval y Embajadores, para ilustrar el proceso. Territorialmente estas lógicas de desigualdad en el acceso afectan a distintas partes de la ciudad, y entre ellas a los centros urbanos que, en una etapa de auge del turismo, gentrificación, “estudentificación” y financiarización, impactan sobre ellos a través de las lógicas de promoción del alquiler, sobre todo. Dicho impacto provoca el desplazamiento de dichos colectivos vulnerables que compiten particularmente en esta arena con los turistas, los fondos de inversión y otros. Así las lógicas globalizadoras como la turistificación inciden en el auge de precios de la vivienda, lo cual tiene consecuencias sobre dichos colectivos vulnerables en el caso del centro urbano. De este modo, el desplazamiento a las periferias mediante la exclusión física y simbólica es uno de los efectos más graves.

De igual modo, focalizado en el tema de la vivienda y en el espacio del barrio, se evidencia esta tensión entre las lógicas globales y locales en los barrios vulnerables del centro donde se dan estas tensiones entre las nuevas lógicas neoliberales y el arraigo de sus antiguos pobladores, más vulnerables. **Margarita BARAÑANO & Pedro UCEDA** en “**Embajadores/Lavapiés, ¿un barrio con vulnerabilidad o gentrificado?**” toman nuevamente el caso del barrio de Embajadores para evidenciar esta realidad y profundizar, esta vez, en la complejidad social interna configurada. En los últimos años han proliferado los estudios

que han analizado la transformación de esta parte del centro de la ciudad de Madrid, el barrio de Embajadores, entrelazando diversos objetos de estudio muy distantes entre sí como pueden ser los efectos del proceso de gentrificación, el barrio multicultural por antonomasia de la ciudad e Madrid debido a los efectos que la inmigración ha tenido sobre el mismo o incluso los análisis de los dispositivos de seguridad desplegados en el barrio. Este trabajo persigue evidenciar que los procesos antes citados no agotan el repertorio de la mudanza de este barrio, y, sobre todo, que conviene alejarse de la consideración de cada uno de ellos por separado, como exclusivo o único eje del cambio en marcha. Para ello, y a través de metodología multivariante así como herramientas cualitativas de investigación, el artículo muestra cómo los procesos de vulnerabilidad pueden llegar a convivir en el espacio con otros como los gentrificadores, dado que a pesar del creciente espacio gentrificado, cierto tipo de vulnerabilidades se mantienen durante la etapa de estudios 2001-2011; evidenciando que detrás de un barrio que se pretende denominar como “cool”, coexisten otras vertientes que lo pueden identificar como inseguro o conflictivo dada la heterogeneidad de situaciones que se producen en el mismo escenario urbano.

Pero si Madrid y Barcelona son los dos casos que despuntan como particulares en el caso español, en el resto de las grandes ciudades de España acontecen procesos muy interesantes que están relacionados con este impacto del cambio de régimen de la vivienda sobre la vulnerabilidad urbana y en cuanto a la localización de dichos espacios. Así casos como Bilbao o Zaragoza, grandes ciudades, pero diferentes de Madrid y Barcelona, ponen de manifiesto que dichas lógicas de incremento de las desigualdades por los cambios en la tenencia de la vivienda y de las políticas de vivienda, provocan una mayor diferenciación entre centro y periferia. **Enrique ANTOLÍN & Amaia IZAOLA** en “**Desigualdad, renta familiar y políticas de vivienda en Bilbao**” presentan primeramente una visión sobre los debates en torno a la desigualdad urbana para posteriormente evidenciarla en el caso de la ciudad de Bilbao. En este punto se analiza el conjunto de los barrios de Bilbao y se analiza la evolución de las rentas familiares desde el 2001-2017 (rentas totales, rentas de trabajo, mobiliarias, inmobiliarias, y de transferencia). Se observa así cómo van evolucionando los hogares, dependiendo de la renta familiar. Por ejemplo, el papel que juegan las rentas mobiliarias e inmobiliarias en aquellos barrios con rentas más altas, mientras que los barrios con rentas más bajas son fundamentalmente las rentas de trabajo y de transferencia las que juegan un papel fundamental. A

continuación, el artículo se centra en el problema de la vulnerabilidad urbana y se realiza un análisis de ésta. A través del censo 2011, se seleccionan diversos indicadores, se realiza un Análisis Factorial de Componentes Principales y posteriormente un *cluster* para crear una tipología de zonas vulnerables. Por último y en un cuarto momento se analizan las políticas de vivienda implementadas haciendo alguna referencia al caso de Bilbao.

Y ¿cómo sobreviven y desarrollan estrategias estos espacios vulnerables?, ¿Es la cohesión social y la solidaridad la estrategia que permite la supervivencia? Para ilustrar esta hipótesis se presentan dos artículos en esta línea. En este sentido, se aporta también el caso de otra gran ciudad: Zaragoza, con **Chabier GIMENO & Daniel SORANDO** en “**Efectos del abandono de las políticas públicas de vivienda en barrios populares y multiculturales: el caso de Abrantes (Madrid) y Las Fuentes (Zaragoza)**” donde se describe cómo los barrios periféricos del desarrollismo franquista atraviesan procesos de diversificación y precarización similares, acogiendo hoy a una población multicultural y con posiciones de clase contrapuestas. Se trata de espacios vulnerables. El caso de Zaragoza que se compara con el de Madrid, conecta estas ciudades en el caso de la periferización de la vulnerabilidad hacia barrios donde las estrategias de apoyo mutuo son las que permiten sobrevivir a las clases vulnerables desplazadas y atrapadas en el espacio periférico. El estudio cuantitativo de los cambios sociodemográficos en dos barrios de Zaragoza y Madrid es complementado, mediante una aproximación cualitativa, con el análisis de las estrategias vecinales, tanto colectivas como individuales. Estas se despliegan, con mayor o menor éxito, ante la ausencia de unas políticas públicas de vivienda que frenen el deterioro urbanístico y social de estos territorios. Concluimos que los contextos políticos locales, tanto institucionales como asociativos, propician diferentes ritmos en la evolución de la precarización de la vivienda y sus habitantes. Aunque estas fases convergen en escenarios de reperiferización.

Abundando en esta línea y a través de otro de los artículos, **Francesca DONATI & Sara PORRAS**, en “**Territorio, lugar e identidad en los barrios vulnerables. El *barrionalismo* como práctica política. El caso de Madrid**”, evidencian que son estas estrategias de las clases populares las que se ponen de manifiesto para poner de manifiesto, no obstante, cómo la vivienda y el barrio sirven de elementos de sutura para tejer las redes y el arraigo en el espacio urbano y permitir la supervivencia desde la vulnerabilidad y explicar cómo es posible ésta. Este artículo sostiene

la pertinencia de aproximarse al estudio de los conflictos urbanos desde la perspectiva del barrio como espacio depositario de sentidos compartidos. Analizando para ello los espacios desde su triple dimensión, material, simbólica e imaginaria. En concreto desarrollando la importancia del sentimiento de identidad como elemento preconstitutivo para el despliegue de estrategias de resistencia a la vulnerabilidad que crece en el caso español y el despliegue del *barrionalismo* como práctica política emergente. La dimensión temporal ha de ser atendida desde dos perspectivas: relacionado con el concepto del lugar, como el vínculo establecido a lo largo de un periodo de tiempo sobre un territorio concreto. Producto, en este sentido de las luchas y resistencias que han operado en esos lugares. Por otro lado relacionado con su dimensión cotidiana, a la disponibilidad material del mismo por parte de las personas que, a su vez, viene determinado en gran parte por el espacio de la ciudad que ocupen. Para ello en concreto se analizan treinta y una entrevistas realizadas a distintos perfiles en los barrios de Abrantes y Entrevías, de la ciudad de Madrid y Reyes Católicos de Alcalá de Henares. Estos barrios son espacios urbanos con altos niveles de vulnerabilidad y, a pesar de haber tenido un desarrollo urbanístico similar y coincidente en el tiempo, las estrategias políticas y los sentimientos de identidad y arraigo sobre el lugar son muy diferentes, lo que nos lleva a defender la pertinencia de esta perspectiva analítica para su estudio.

Por último, y como cierre que ha de añadirse a la contextualización nacional de la existencia de barrios vulnerables de este tipo, el monográfico cierra con dos artículos que permiten localizar las áreas vulnerables en el contexto nacional y que son de gran utilidad, así como ponen de relevancia la necesidad de su desarrollo. Son los artículos de **Iván RODRÍGUEZ, Agustín HERNÁNDEZ-AJA, Jose Manuel GÓMEZ, Angela MATESANZ, & Ana Díez** en “**Los Catálogos de Barrios Vulnerables de España. Análisis de la vulnerabilidad en las ciudades españolas entre 1991 y 2011**” centrado en el marco nacional y las ciudades de más de 50.000 habitantes y que se perfila como una útil herramienta para la Agenda Urbana; y **Ana Díez, Iván RODRÍGUEZ, Lucas ÁLVAREZ, Rafael CÓRDOBA, Gonzalo SÁNCHEZ & Agustín HERNÁNDEZ-AJA** en “**La Estrategia Regional Andaluza para la Cohesión e Inclusión Social. Intervención en Zonas Desfavorecidas (ERACIS)**”, que se centra en el caso andaluz donde se presenta la Estrategia Regional Andaluza para la Cohesión e Inclusión Social. Intervención en Zonas Desfavorecidas (ERACIS), que es una iniciativa puesta en marcha en el año 2018 que pretende localizar y caracterizar las zonas vulnerables en Andalucía.

En el primero, de **Iván RODRÍGUEZ & al.**, se presenta un instrumento, los Catálogos, que son uno de los componentes principales del Observatorio de la Vulnerabilidad Urbana del actual Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana y que la Agenda Urbana Española propone como herramientas para impulsar la regeneración urbana y fomentar la cohesión social buscando la equidad. Es así que se cuenta en el caso español con un instrumento para detectar estas zonas vulnerables y poder intervenir sobre ellas posteriormente. Estos han sido realizados en tres momentos (1991, 2001 y 2011). El artículo hace un recorrido histórico sobre cómo se elaboraron los tres (a partir de indicadores socioeconómicos y socioresidenciales, así como de presencia de inmigración), expone sus principales resultados destacando sobre todo el incremento de este tipo de áreas en el periodo considerado, y concluye señalando sus ventajas y limitaciones. De este modo, se cuenta así con una herramienta que permite identificar estas áreas vulnerables.

En el último artículo del monográfico, **DÍEZ & al.**, se presenta la ERACIS en el caso andaluz como herramienta particular desarrollada para dicha delimitación geográfica. Esta aporta un abanico de indicadores más completo y adaptado que permite una mayor profundización en la vulnerabilidad para un marco de menor extensión geográfica demostrando su bonanza y utilidad.

De este modo y en definitiva, este monográfico pone de manifiesto la relevancia de la vivienda en los estudios sociológicos y urbanos, el estudio de los procesos urbanos a los que sus limitaciones de acceso dan lugar, así como, ligado a ésta, la relevancia del territorio y sobre todo, la escala local, el barrio, para articular formas de vida y estrategias de supervivencia entre los sectores más vulnerables que expliquen cómo puede sobrevivir ésta a las crisis urbanas, cuáles son sus estrategias. Con todo ello se hace una llamada a la consideración de las variables territoriales para el análisis y diseño de los procesos sociológicos como factor explicativo de éstos, y por tanto como elemento a considerar para la planificación urbana, máxime ahora en el contexto de la Agenda Urbana a implementar.

## Bibliografía

- ALLEN, J. & al. (2008): *Housing and welfare in Southern Europe* (Vol. 16). John Wiley & Sons.
- BARAÑANO CID, M. & PÉREZ-AGOTE, A., & TEJERINA MONTAÑA, B. (Eds.). (2010): *Barrios multiculturales: relaciones interétnicas en los barrios de San Francisco (Bilbao) y Embajadores/Lavapiés (Madrid)*. Trotta.
- DOMÍNGUEZ PÉREZ, M., & LÓPEZ VILLANUEVA, C. (Eds.). (2015): *Barcelona y Madrid: Procesos urbanos y dinámicas sociales*. Síntesis.
- FOESSA (2019): *VIII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España*. Madrid.
- LEAL MALDONADO, J. L. (2004): El diferente modelo residencial de los países del sur de Europa: el mercado de viviendas, la familia y el Estado. *Arxius de sociologia*, (10), 11-37.
- LEAL MALDONADO, J. & MARTÍNEZ DEL OLMO, A. (2013): La crisis que viene. Reflexiones sobre el futuro residencial de Madrid. *Madrid. Materia de debate*.
- & MARTÍNEZ DEL OLMO, A. (2017): Tendencias recientes de la política de vivienda en España. *Cuadernos de Relaciones Laborales*, 35(1), 15.
- MÉNDEZ, R. (2018): *La telaraña financiera: una geografía de la financiarización y su crisis*. RIL Editores.
- PISARELLO PRADOS, G. PSASS (2009): El dret a l'habitatge com a dret social: Implicacions constitucionals. *Revista catalana de dret públic*, (38).
- (2013): El derecho a la vivienda: constitucionalización débil y resistencias garantistas. *Espaço Jurídico: Journal of Law*, 14(3), 135-158.
- PROVIVIENDA (2019): Cuando la casa nos enferma. Madrid. <https://www.provivienda.org/wp-content/uploads/Informe-Cuando-la-casa-nos-enferma-II.pdf> consultado 9 de noviembre 2020
- SASSEN, S. (2015): *Expulsiones: brutalidad y complejidad en la economía global* (Vol. 3090). Katz editores.
- SEQUERA, J., & JANOSCHKA, M. (2015): Gentrification dispositifs in the historic centre of Madrid: a reconsideration of urban governmentality and state-led urban reconfiguration. *Global gentrifications: Uneven development and displacement*, 375-394.
- SORANDO, D., & ARDURA, Á. (2016): *First we take Manhattan: la destrucción creativa de las ciudades*. Catarata.
- TEJERINA, B. (2010): *La sociedad imaginada: movimientos sociales y cambio cultural en España*. Madrid: Trotta.

Marta DOMÍNGUEZ-PÉREZ  
Profesora Titular  
Departamento de Sociología Aplicada,  
GISMAT y TRANSOC  
Universidad Complutense de Madrid

Jesús LEAL-MALDONADO  
Profesor Honorífico  
Departamento de Sociología Aplicada,  
GISMAT y TRANSOC  
Universidad Complutense de Madrid

Margarita BARAÑANO-CID  
Profesora Titular  
Departamento de Sociología Aplicada, GRESCO,  
TRANSOC e INSTIFEM  
Universidad Complutense de Madrid

## CIUDAD Y TERRITORIO

### ESTUDIOS TERRITORIALES

ISSN(P): 2697-231X; ISSN(E): 2697-2328

Vol. LIII, N.º Monográfico 2021

Págs. 13-26

<https://doi.org/10.37230/CyTET.2021.M21.01>

CC BY-NC-ND



# Agendas y marcos mediáticos sobre la imagen de la vivienda y la vulnerabilidad social

Emilio MARTÍNEZ-GUTIÉRREZ  
María GOENAGA-RUIZ DE ZUAZU

Sección Departamental Sociología aplicada - Universidad Complutense de Madrid (UCM)

**RESUMEN:** Exploramos en este trabajo el modo como se representa el objeto vivienda en los medios de comunicación, construyendo una imagen característica para la opinión pública y para los actores políticos, en el conflicto/negociación entre agendas y significados. Esta imagen fabricada cumple como parámetro de evaluación y de acción por parte de los diferentes actores en concurrencia. El objetivo es indagar en la imagen mediática de la vivienda en España a partir de un abordaje múltiple, constituido por el establecimiento de agendas y enmarcado de las cuestiones más relevantes, como una ampliación y un refinamiento en el modo de comprender el problema de la vivienda.

**PALABRAS CLAVE:** Vivienda; Agenda-setting; Framing; Prensa; España.

## Media agenda and frames of housing problem and social vulnerability

**ABSTRACT:** This paper explores the representation of housing problems by the mass media, constructing a characteristic image for public opinion and political actors, in the conflict / negotiation between mass media agendas and their frames. This manufactured image complies as an evaluation and action parameter by the different actors involved. The objective is to investigate the media image of housing in Spain from a multiple approach, consisting of setting mass media agendas and framing of the most relevant issues, such as an expansion and refinement in the way of understanding the housing problem.

**KEYWORDS:** Housing; Agenda-setting; Framing; Press; Spain.

Recibido: 2.06.2020; Revisado: 30.09.2020.

Correo electrónico: [emilmmar@ucm.es](mailto:emilmmar@ucm.es); N.º ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7121-5269>

Correo electrónico: [mgoenaga@ucm.es](mailto:mgoenaga@ucm.es); N.º ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2276-770X>

Los autores agradecen los comentarios y sugerencias realizados por los evaluadores anónimos, que han contribuido a mejorar y enriquecer el manuscrito original.

## 1. Introducción

Desde hace varias décadas los barómetros periódicos del CIS contienen una pregunta relativa a la percepción ciudadana de los principales problemas de España. Entre los ítems considerados se incluye el de la vivienda, sin mayor precisión, de modo que asuntos asociados (hipotecas, desahucios, etc.) pueden aparecer enjuiciados de forma independiente. En todo caso, la mera presencia de la cuestión es *per se* reveladora de la significación que concede el instituto de opinión a dicha problemática, y por la regularidad con que se efectúan dichos estudios es posible colegir cómo evoluciona la opinión de la ciudadanía al respecto. Así, en septiembre de 2007, en el estallido de la larga crisis económica que dio en asociarse con la burbuja inmobiliaria, la preocupación por la situación de la vivienda alcanzó el pico más alto entre la opinión pública (37,3%). En ese tiempo, actores políticos, expertos, medios de comunicación y ciudadanos situaban en un primer plano los múltiples problemas ligados a la economía y la cuestión residencial, el alza de los tipos de interés, las hipotecas *subprime*, etc. Desde entonces el porcentaje de población que lo ubica como uno de los principales problemas del país ha ido paulatinamente descendiendo. Sin que deje de estimarse como uno de ellos, aparece en un rango inferior respecto a otros trastornos que un porcentaje más alto de ciudadanos juzga como más graves e importantes, bien en lo colectivo bien en lo personal: el paro, las cuestiones de índole económica, la corrupción, los políticos, la inmigración, la violencia machista, etc.

La inquietud por el problema de la vivienda entre la ciudadanía ha experimentado un ligero repunte en los últimos meses, aunque nos movemos en cifras muy lejanas a las alcanzadas en plena crisis: en el barómetro de junio ref. n.º 3252 (CIS, 2019) —cuando comenzamos el escrito presente— un 4% de los entrevistados lo distinguía como uno de los tres principales problemas del país (en febrero de 2018 sólo un 0.9%). Lo interesante en este último estudio es que, coincidiendo con la negociación política en busca de líneas programáticas y de actuación conjunta entre el partido de gobierno y los posibles aliados, el CIS introduce una batería de preguntas específicas sobre la cuestión residencial: qué proporción de hogares son propietarios de su vivienda, cuánta población vive de alquiler a precio de mercado o reducido, cuáles son las expectativas que tienen o qué medidas parecerían justificadas para

afrontar el ejercicio del derecho a la vivienda... En conjunto el estudio procura una representación escueta pero muy ajustada de la situación de la vivienda en España en parámetros muy próximos a los proporcionados en los análisis regulares del Observatorio Inmobiliario (CyT-ET), las encuestas de Condiciones de Vida y la de Hogares del INE, y estudios específicos como los de la Fundación BBVA (2019). Igualmente, en este tiempo se ha verificado en los medios de comunicación un incremento del flujo de noticias relativas a la evolución del precio del alquiler, la compra-venta de viviendas y los efectos en el espacio urbano y el parque residencial de una turistificación basada en plataformas de intercambio *blockchain*; también se ha podido advertir una cobertura más celosa en forma de editoriales y/o artículos de opinión. Es llamativo que un comportamiento parecido tuvo lugar durante el episodio de negociación política tras la moción de censura al gobierno conservador del Partido Popular y el establecimiento del gobierno del PSOE. Durante el otoño de 2018 el PSOE y Unidos Podemos proponían impulsar medidas tendentes a revertir la crisis social de la vivienda sobre las que algunos medios afines dieron buena cuenta: modificación de las normativas que afectasen al alquiler, incremento del volumen de viviendas sociales, protección frente a los desahucios, etc. Ayer como hoy se configura una suerte de triangulación de actores y agendas políticas, mediáticas y personales donde la cuestión relativa al significado y alcance de la crisis de la vivienda es objeto de un relato en disputa (en combinación, sin duda, con otros elementos de la política económica y social del país).

En esta óptica, y dado que apreciar la orientación de la agenda ciudadana parece factible a través de los barómetros del CIS y otros estudios, nos gustaría examinar hasta qué punto y cómo los medios de comunicación actúan como vectores de representación del objeto vivienda, en sentido lato, construyendo una imagen característica para la opinión pública y política, en el conflicto/negociación entre agendas y significados. Hemos de pensar que la imagen construida puede cumplir como parámetro de evaluación y de acción por parte de los diferentes actores en concurrencia (ciudadanos, inversores, militantes...). El objetivo es indagar en la imagen mediática de la vivienda en España a partir de un abordaje que, sin pretender constituir una alternativa al registro de trabajo habitual sobre el alcance de la crisis residencial entre los colectivos vulnerables, permita una ampliación y un refinamiento en el modo de comprender el fenómeno<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> El trabajo se enmarca dentro de un estudio más amplio sobre las relaciones entre la crisis en el régimen de provisión de vivienda, la fragmentación del mercado de propiedad y alquiler y el incremento de la vulnerabilidad social en las grandes ciudades españolas (Programa RETOS del Ministerio de

Ciencia, Innovación y Universidades titulado "Influencia de los cambios en los regímenes de producción y acceso a la vivienda sobre la restructuración social de las grandes ciudades españolas" - CSO2017-83968-R).

## 2. Marco analítico y metodología de la investigación

### 2.1. Planteamiento, objetivos y marco teórico

Nuestro propósito es el examen de la imagen construida y proyectada de la vivienda a través de la prensa escrita en tanto que compone imaginarios simbólicos susceptibles de ser empleados por la opinión pública. Estas imágenes y el significado que confieren a los problemas asociados constituyen parte del contexto de sentido e información en que operan los actores (colectivos e individuales, políticos y ciudadanos). Seguimos parcialmente en ese sentido lo señalado por la teoría de la construcción comunicativa de la realidad social y los imaginarios sociales: la realidad social se construye y se reproduce en las interacciones comunicativas conversacionales (LUCKMANN, 1996: 163).

El estudio se organiza en torno a una serie de preguntas de investigación relativas a la imagen de la vivienda en los medios de comunicación y las cuestiones asociadas a su configuración. ¿Cómo se representa la vivienda en la prensa escrita? ¿Acaso se favorece una concepción como ámbito de vida familiar y personal o se enfatiza su papel como patrimonio económico, bien de inversión y activo? ¿Se presenta su necesidad en términos de un derecho inalienable o como un ámbito de regularización de la vida económica y social bajo las condiciones dominantes del sistema capitalista? ¿Los modos en que se enuncia la crisis de la vivienda responden a una polarización de discursos en el contexto de un alineamiento ideológico? E incluso entonces ¿el discurso se emplaza bajo umbrales de tolerancia tendentes a normalizar la crisis?

Conviene evitar el riesgo de ensalzar una ideología de la comunicación cuando analizamos la información sobre la realidad urbana. Primero, porque en el caso de la prensa escrita se ciñe un universo restringido e ilustrado de usuarios, provistos de un capital cultural más elevado que tercia en la elección de las estrategias y medios de información para su acción. Segundo, porque aun cuando muchos procesos de la vida social en la ciudad puedan examinarse desde la perspectiva comunicativa, en términos metafóricos o literales (de intercambio social, distancias, contactos, presencias y ausencias), el estudio no puede ir más allá de una aproximación

comunicativa complementaria al estudio de las causas, factores y condiciones estructurales del problema de la vivienda, la vulnerabilidad social, las desigualdades e injusticias socio-espaciales, etc... En estas condiciones el modo en que es vehiculado discursivamente el objeto vivienda por parte de los medios (en este caso particular, pero bien podría analizarse el discurso tecnocrático) puede responder al deseo de moldear y persuadir (y no sólo informar) a la opinión pública y de ahí la acción o la omisión colectiva (por ejemplo, en la participación política).

Comprenderemos mejor el alcance y límites de esta propuesta desde las dimensiones pragmáticas, simbólicas y estructurales del discurso (GERSTLÉ 2008). Las estrategias enunciativas de los actores políticos y mediáticos, sobre (las imágenes de) la realidad social, apuntan eventualmente a un objetivo político. Pensemos que si el espacio (y la ciudad) es un objetivo político, como sostenía Lefebvre, el discurso sobre la ciudad también forma parte de un combate y constituye por sí mismo un objetivo político<sup>2</sup>. Cómo se presenta el objeto vivienda en cuestión (si se presta más atención a su consideración social como soporte de la vida cotidiana o a su mercantilización, si se plantea el acceso en términos del *derecho a la ciudad*, si se asocia su producción a modelos intervencionistas o liberales...), en fin, según las cualidades condensadas o neutras de los términos empleados en su enunciado, será posible atender una implicación, distancia o tensión diferencial por parte de los interpelados (audiencia, consumidores, público o ciudadanía). Por poner un ejemplo cercano, es como el recorrido semántico e ideológico entre la Operación Chamartín y Madrid Nuevo Norte.

Para un abordaje óptimo de las cuestiones planteadas nos apoyamos en un marco teórico específico constituido por los dos niveles de la teoría de la *Agenda-setting*, donde la relevancia (*priming*) y el encuadre (*framing*) de los temas en torno a la vivienda pueden perfilar el imaginario esgrimido en general. Tal como ha detallado ARUGETE (2017: 37), la hipótesis canónica de la *Agenda-Setting*, establecida en los trabajos de McCOMBS & SHAW (1972), viene a considerar que el comportamiento de la opinión pública no responde al entorno real, sino a un "pseudambiente" creado por los *media*. Esta idea ya se desprendía de los trabajos de LAZARFELD & MERTON (1948; 1964), que intuían que los grupos política y económicamente poderosos

<sup>2</sup> En la perspectiva foucaultiana (FOUCAULT, 2002: 15) "el discurso no es simplemente aquello que traduce las luchas o los sistemas de dominación, sino aquello por lo que, y por

medio de lo cual se lucha, aquel poder del que quiere uno adueñarse".

presionaban a los medios para la selección de temas (ARUGUETE, 2017). Se trata de una teoría básicamente comunicativa centrada en los efectos de los contenidos, pero fundamentada en las formas de las relaciones asimétricas entre los actores de la comunicación: el análisis escruta la transmisión de la importancia de los objetos desde los medios hacia el público.

Ahora bien, una cosa es la pretensión de fijar los *issues* o cuestiones noticiosas sobre los que pensar y otra diferente es disponer en qué términos hacerlo. Aquí hemos de considerar dos órdenes de cuestiones: una, la cobertura que pueda tener un tema (la crisis de la vivienda, los desahucios, la carestía de viviendas sociales...) supondrá necesariamente enfatizar ciertos tópicos y aspectos; en segundo lugar, las propiedades con que se presenten intencionalmente los objetos (los temas, los mensajes sobre problemas del alquiler, el acceso a la vivienda, la existencia de colectivos vulnerables, la acción de los fondos de inversión, etc.) promoverá su comprensión en una orientación particular (compromiso, inquietud, interés...) (ARUGUETE, 2011; MCCOMBS & EVATT 1995). Esta perspectiva enlaza con el análisis del marco interpretativo del contenido de las noticias donde ya no se postula la transferencia a otros actores o ámbitos de la relevancia de ciertos objetos sino además la importancia de los atributos *seleccionados* relativos a dichos temas. Se trata del *Frame Setting* (ENTMAN, 1993).

Algunos autores consideran que el análisis de los atributos (*Agenda de Atributos*) es una mera prolongación, consecuente, de la *Agenda Setting*, y en ese sentido lo asimilan con el análisis de los marcos o encuadres (*Frames*): los *media* no sólo influyen instalando temas u otros objetos en la opinión pública sino en el modo como la gente los piensa (MCCOMBS & EVATT, 1995). Otros en cambio confieren a la teoría del *framing* una autonomía y entidad propias (REESE, 2001). Aquí lo trataremos en un sentido equivalente, pero haciendo un uso más claro del término *frame* (encuadre, formato, marco) dado que su anclaje es netamente sociológico y en ese sentido afirma la base colectiva de la construcción de significados frente a lecturas individualistas. Aunque fue Gregory BATESON (1955) el primero en sugerir la noción de *frames* como instrumentos cognitivos de comprensión de la realidad, el concepto tiene un antecedente en la sociología comprensiva y en esa dirección le dará forma sociológica Ervin GOFFMAN. GOFFMAN (1986:10), considera que “las definiciones de la situación se construyen de acuerdo con principios organizativos que gobiernan los acontecimientos, al menos los sociales, y nuestra implicación en ellos” y “*frame* —decía— es

la palabra que uso para referirme a esos elementos”. Llevado al terreno de la investigación sobre la construcción de la realidad por los medios REESE (2001) presenta los encuadres como principios organizativos compartidos socialmente que operan simbólicamente para estructurar el mundo social de modo significativo (REESE 2001, 2007). Por último, ENTMAN (2003: 417) señala que encuadrar es:

“seleccionar y resaltar algunas facetas de los acontecimientos o problemas y establecer conexiones entre ellos para promover una interpretación, una evaluación y o una solución particular” (SÁDABA, 2001: 39).

Ya se vislumbra la aplicabilidad de esta idea al estudio de los marcos sugeridos por los medios de comunicación para tutelar la comprensión y acción de la ciudadanía: por ejemplo, sugerir posiciones favorables a la participación política y electoral; lograr recepciones sensibles a las movilizaciones colectivas; acomodar la viabilidad de ciertos desarrollos urbanos, estimular reacciones rayanas en la estigmatización de áreas y colectivos sociales, animar el mercado especulativo... Nos movemos en el terreno de las *profecías autocumplidas*.

## 2.2. Metodología

La estrategia de indagación remite a un análisis de contenido de carácter mixto que, de un lado, permita medir la importancia de los *issues* relativos a la vivienda en los titulares y subtítulos de la prensa escrita, y de otro lado, examinar críticamente cómo y dónde aparecen en el período contemplado en el estudio.

Con el fin de manejar un volumen aceptable y significativo de datos hemos delimitado un marco temporal de análisis bien preciso. Nos hemos centrado en parte de la breve legislatura del primer gobierno de Sánchez, en concreto el período comprendido entre el 2 de junio de 2018 (fecha de su toma de posesión) y el 13 de marzo de 2019 (un mes antes del comienzo de la campaña electoral para las elecciones generales). Es un tiempo reducido pero intenso. De un lado, y en cierto modo condicionado por la forma en que se abrió paso —vía moción de censura—, mostraba un notorio estado de agitación, buscando la legitimación constante de sus posiciones mediante el recurso a una campaña permanente y una actividad gubernamental más centrada en la comunicación pública que en la gestión. Esta situación también venía supeditada a la fragilidad de los apoyos propios en el parlamento (y dependencias de partidos con

intereses divergentes). Por otro lado, la campaña permanente desplegada desde un enclave privilegiado —la visibilidad gubernamental— podría en última instancia mejorar las expectativas electorales venideras. Por último, una razón de contenido: las políticas que de ordinario invocan las posiciones socialdemócratas, apuntan necesariamente a actuaciones sobre el territorio y la justicia espacial. En este conglomerado el problema de la vivienda se ubica claramente como *issue* de las agendas políticas y mediáticas. En ambos casos debe interpretarse a la luz de las negociaciones entabladas para fijar una orientación social de los presupuestos y de las políticas gubernamentales, que se concretaba en propuestas legislativas sobre la vivienda, las condiciones de arrendamiento, los impuestos y gastos hipotecarios, etc.

En lo relativo a la delimitación de la prensa escrita, no toda ella es considerada a efectos del trabajo, sino los dos medios generalistas nacionales de referencia: *El País* y *El Mundo*. Su elección asegura una cobertura geográfica, ideológica y mediática tal que permite trabajar con un corpus significativo de datos. En efecto, refieren una misma realidad en torno a la vivienda en su edición general, fijándonos también en sus ediciones autonómicas de Madrid y Barcelona por el alcance de dicho problema en esas ciudades. En lo ideológico, habiendo comprobado que existe correlación estadísticamente positiva entre la ideología y el tipo de prensa leída por el individuo ( $X^2= 0,000$ )<sup>3</sup>, hemos considerado que para cada uno de los espectros ideológicos los dos periódicos generalistas con más difusión y lectores de nuestro país (FIG. 1) proporcionaban las referencias precisas: *El Mundo*, la conservadora, y *El País*, la progresista (en bruto).

	EL PAÍS	EL MUNDO
Difusión (media diaria)	97.774	62.892
Número de lectores/día	1.011.000	687.000
Ubicación espectro ideológico por los lectores <sup>4</sup>	3,9	6,9

FIG. 1/ Características de los periódicos seleccionados.

Fuente: elaboración propia a través de datos, AIMC (2019) y APM (2011).

Por último, el interés de elección de estos dos rotativos se enmarca dentro de la comprensión

<sup>3</sup> Variable "Preferencia del periódico para seguir la información política y electoral" (PB9aMT cruzada por auto ubicación ideológica (PC3). Fuente: CIS, 2019.

del modelo mediático de "pluralismo polarizado" típicamente mediterráneo (HALLIN & MANCINI, 2004: 91) cuya intencionalidad es crear dos climas/relatos enfrentados tendentes a inducir un diseño permanente, en clara continuidad y alineamiento entre estos medios y los partidos políticos (y las referencias ideológicas).

Los periódicos siguen siendo de gran utilidad para conocer los imaginarios simbólicos que nos rodean. Consideramos que los contenidos de la prensa española de referencia siguen fijando el eje sobre el que pivota el conocimiento de la actualidad tanto para una parte de los lectores como para el resto de medios de comunicación —que en muchas ocasiones los emplean como fuente periodística secundaria—. Y por parte de los actores políticos.

Centrándonos en cualquier hecho noticioso del diario hemos seleccionado todas aquellas unidades informativas (UI) en las que se contenga alguno de nuestros conceptos clave (FIG. 2) en el titular o subtítular. La elección de las mismas la realizamos a través de la explotación de la base de datos "My News".

Conceptos Clave
Vivienda
Desahucio
Alquiler
Fondos inversión/Buitre
Venta
Hipoteca
Plan

FIG. 2/ Conceptos clave para la selección de la muestra.

Fuente: elaboración propia.

Una vez extraído el material pertinente hemos accedido a las propias bases de las ediciones impresas de los diarios, recogiendo las noticias de sus tiradas nacionales, de Madrid y de Barcelona. A partir de aquí hemos operado con un corpus informativo de 630 ejemplares de ambos rotativos (N), configurando una muestra de 233 UI que cumplen con los criterios necesarios para el análisis cuantitativo y el encuadre. Con este análisis se construye un índice de importancia de las noticias sobre el problema de la vivienda en España a partir del cual proceder a un examen más completo de tipo cualitativo. Si bien para el análisis cuantitativo analizamos

<sup>4</sup> De una escala del 1 al 10, siendo el 1 la posición más a la "izquierda" y el 10 la de más a la "derecha".

el total de la muestra (233 UI), para el análisis del *framing* seleccionamos una submuestra cualitativa (44 UI) de entre aquellas unidades informativas con mayor “importancia” dentro del periódico (FIG. 3).

Periódico	Nº de unidades informativas (análisis cuantitativo)	Nº de unidades informativas (análisis cualitativo)
El País	129	27
El Mundo	105	17
MUESTRA	233	44

FIG. 3/ Distribución de la muestra (n) y submuestra de estudio.

Fuente: elaboración propia.

La importancia dada a estas unidades por los periódicos analizados se basa en la puntuación obtenida por cada una dentro de un sencillo “índice de importancia” construido a partir de los habitualmente utilizados (BUDD 1964; GUTIÉRREZ 2001; IGARTUA & al. 2005). Nuestro índice se centra en cinco parámetros relacionados con su relevancia: tamaño de la unidad informativa, posición en portada, temática en el titular, ubicación en página impar y por último, dando valor al hecho de que la unidad informativa considerada sea un “artículo de opinión”. La escala de importancia va desde los 0 (nula) hasta los 5 puntos (máxima importancia) y la submuestra está compuesta por aquellas unidades informativas que obtienen 3 o más puntos en este índice. (FIG. 4).

Además, las unidades informativas se han categorizado en 6 “unidades temáticas” en relación al *issue* vivienda, codificando sus contenidos

sobre la base de las cuestiones más relevantes en su presentación de acuerdo con los estudios generales sobre la vivienda (FIG. 5).

### 3. Contexto socioeconómico e inmobiliario

Aun cuando la información presentada en los medios constituya una suerte de contexto de sentido específico en el que los actores se apoyan para la evaluación y toma de decisiones, el contenido informativo necesariamente se articula sobre una trama más sólida y general. De esta trama, relativa al contexto socioeconómico, urbanístico e inmobiliario, se extraen los datos que se trasladan, los hechos que se seleccionan y las imágenes que se enmarcan.

Los detalles suministrados por distintos institutos y organismo públicos (Ministerio de Fomento, Fundación BBVA, INE...) habilitan una comparativa con la realidad inmobiliaria de las imágenes proyectadas por los *media*, así como una visión nítida de la evolución del sector. Representan el criterio de veracidad y realidad frente a la fabulación que incorpora el relato de los actores políticos y mediáticos. Destaca en ese sentido el rigor y la riqueza de los análisis del Observatorio Inmobiliario de la revista CyTET, en cuyos cuatro últimos balances (los tres últimos del 2018 y el primero de 2019) nos apoyamos para las observaciones que siguen.

De dichos estudios se desprende que años después de la explosión de la crisis económica asociada a la burbuja inmobiliaria y las hipotecas *subprime*, que acapararon titulares y columnas de forma espectacular, entre 2017-2019 la

Parámetros	Puntuación	
Tamaño de la noticia	Grande	1 (más de 5000 caracteres)
	Mediana	0,5 (entre 1501 y 5000 caracteres)
	Pequeña	0 (hasta 1500 caracteres)
Aparición en portada	Sí	1
	No	0
Temática “vivienda” en el titular	Sí	1
	No	0
Ubicación en página impar	Sí	1
	No	0
Artículo de opinión	Sí	1
	No	0

FIG. 4 / Índice de importancia de las unidades informativas sobre “vivienda”.

Fuente: elaboración propia.

0	<b>Aséptico/ descriptivo</b>	Datos y noticias de agencias informativas o instituciones sin orientación
1	<b>Uso social</b>	Giro social. Seguridad ontológica. Valor de uso. Derecho a la vivienda. Vivienda social. Protección usuarios. Alquiler social
2	<b>Mercantilización</b>	Bien inmueble. Inversión privada. Gastos de inversión. Mercado privado. Valor de cambio. Incremento de precio. Liberalización. Oferta/demanda. Fondos de inversión
3	<b>Normalización de la crisis de la vivienda</b>	Crisis. Coyuntura. Ciclos. Fiscalidad. Hipoteca. Incremento de precios. Mercado privado. Problema económico. Burbuja
4	<b>Papel del estado (distintos niveles y política)</b>	Conflicto social. Legislación. Regulación política residencial social y/o económica. Desvinculación de actores. Fiscalidad. Hipotecas... normativa. Planificación
5	<b>Problema social</b>	Desahucio. Endeudamiento familias. Conflicto social y político. Especulación. Esfuerzo. Salarios
6	<b>Maniobra partidista electoral</b>	Antagonismo político. Promesas políticas. Pactos políticos, negociaciones, denuncias y usos partidistas

FIG. 5/ **Categorización temática de las unidades informativas.**

Fuente: elaboración propia.

situación se presenta muy distinta. A expensas de lo que pueda ocurrir en adelante, poco hagüerño a tenor de los indicadores económicos la economía española experimentó una mejora significativa en los últimos años, recuperando algo de tono al hilo del avance general de la economía mundial. El PIB de la economía mundial mostró un crecimiento durante el 2018 cercano al 3'7%, que respondía en gran medida a las políticas fiscales y monetarias expansivas aplicadas. En el caso español las políticas de alivio han tenido de hecho una influencia notable en un descenso de la presión sobre la deuda pública y privada, la estimulación económica y el empleo. Pero en este recorrido al alza (aproximadamente un crecimiento del 2,7% en 2018, casi un punto por encima de la eurozona) resulta llamativo el comportamiento del sector de la construcción en general y del residencial en particular, con crecimientos significativos, y todo ello en el marco de la baja productividad del empleo, los bajos salarios, caída de las exportaciones y un IPC moderado, pero al alza (RODRÍGUEZ, J. 2018).

Durante este tiempo el mercado de la vivienda ha acreditado un aumento en las ventas (10%), un alza de los precios (el incremento acumulado de 2014-2018 es aproximadamente del 23%), un incremento notable del precio de alquiler y un aumento del número de viviendas iniciadas y terminadas de acuerdo con los visados (y eso con un *stock* de viviendas cercano a las 475 mil viviendas, importante pero reducido respecto al volumen acumulado en la etapa anterior). Por supuesto que estamos lejos de aquellos días de vino y rosas que alentó la economía especulativa anterior a la crisis donde casi cualquier

producto inmobiliario —quien dice un *loft* dice un monasterio— tenía salida a precios insólitos. El mercado se muestra hoy más cauteloso, incluso en las grandes ciudades y áreas metropolitanas donde es necesariamente más dinámico y se presenta consolidado en cuanto a precios y renovación. Pero algunos datos de coyuntura revelan mayor seguridad en las operaciones: descenso de las tasas de morosidad, bajos tipos de interés (Euribor a 12 meses en negativo en desde 2016), costes de urbanización moderados... En esta fase de expansión relativa las características del sector vienen a ser las siguientes:

- Elevación de los precios de venta de las viviendas en una situación en la que se ha experimentado sin embargo un descenso de los costes de suelo urbanizable (2% entre 2014-2018), con fuertes variaciones interregionales. En el segundo trimestre de 2018 el precio medio de venta en España es de 1778,9 euros/m<sup>2</sup> y en Madrid 2481,5 euros/m<sup>2</sup>.
- Fuerte demanda de viviendas en alquiler (novedad en el comportamiento del sector respecto a tiempos anteriores, donde el alquiler era muy marginal), especialmente en las grandes ciudades, a falta de una estadística oficial nacional.
- Dificultades en el acceso para los miembros de colectivos más débiles y vulnerables (personas jóvenes, inmigrantes, ancianas, divorciadas, viudas, célibes...). Los salarios siguen siendo bajos y la precarización del trabajo elevada; además de las bajas tasas de ahorro familiar.

- Protagonismo creciente de fondos de inversión y *socimis* en la adquisición de grandes bolsas de vivienda (públicas y privadas) (que no acuden al mercado hipotecario).
- Distorsión de precios por la aparición de una oferta creciente de pisos turísticos en áreas centrales y en la costa.

Respecto a la agenda mediática se observa un descenso en las noticias relativas a los desahucios, que en su día tuvieron un seguimiento considerable.

#### 4. Caracterización y relevancia del problema de la vivienda en los medios (*Priming y Agenda setting*)

Las cuestiones relativas al contexto inmobiliario, económico y social de la vivienda en España que hemos visto arriba están bien presentes en el corpus de las noticias desplegadas en los medios analizados. Evidentemente no están expuestas en los mismos términos ni con similares propósitos, ni desde luego con la misma insistencia. En general, dichas cuestiones no suelen quedar fuera del foco de los medios de comunicación, pero tampoco ocupan el núcleo; es más, la agenda ciudadana la que reclama su interés y centralidad. Advertimos de hecho un número escaso de noticias en la prensa generalista sobre la vivienda en España durante la primera legislatura de Sánchez, dominada por otras urgencias y crisis. Este hecho podría muy bien estar provocando que la agenda mediática en torno al problema no encuentre un “área de impacto” (BOUZA, 2004) en la agenda pública.

Cabe señalar que, en rigor, el asunto apenas cumple con los estándares de noticialidad en medios. Esta capacidad vendría dada, según la temática, por cinco factores básicos (CHAVERO, 2014: 276; MUÑOZ ALONSO & ROSPIR: 1995: 45): la personalización; la negatividad, la sorpresa, la espectacularización y la dramatización. Aunque se adviertan elementos para proclamar el “interés humano”<sup>5</sup> del problema de la vivienda —la exclusión social, los desahucios—, su estatuto es ambivalente: la representación de la vivienda oscila entre la necesidad básica y el bien de ahorro e inversión, cuestión de posicionamiento en la estructura social.

El salto a la esfera mediática viene inducido más bien por la agenda de los actores políticos: el primer borrador de acuerdo del gobierno Sánchez con el partido Unidos Podemos para la orientación de medidas progresistas, las declaraciones y políticas anunciadas del propio Ministerio (entre la comunicación pública y la comunicación política: artículos de prensa en *El País* del ministro del ramo). En general esto ha continuado más allá de la primera alianza *sui generis* de fuerzas contrarias al gobierno conservador, que frente a las políticas “austericidas” han construido un relato progresista de intervención, de incremento de gasto público, de generación de riqueza y efecto de arrastre, mejora y consolidación de los derechos ciudadanos. Las elecciones de abril agitaron la cuestión y el anuncio de medidas sacudió los mercados y los medios, en parte por los términos equívocos en que agendas y relatos se presentan.

Teniendo en cuenta la relevancia dada por ambos rotativos al tema de la “vivienda”, los datos nos demuestran cómo son escasas las unidades informativas que aparecen en portada (FIG. 6); aunque en su gran mayoría (casi 8 de cada 10), tienen un tamaño mediano o grande (FIG. 7).

NOTICIA EN PORTADA	PERIÓDICO		TOTAL
	EL PAÍS	EL MUNDO	
Sí	13,2%	6,7%	10,3%
No	86,8%	93,3%	89,7%
<b>TOTAL</b>	<b>129</b>	<b>104</b>	<b>233</b>

FIG. 6/ Distribución en portada de las unidades informativas sobre vivienda según rotativo.

Fuente: elaboración propia.

TAMAÑO UNIDAD INFORMATIVA	PERIÓDICO		TOTAL
	EL PAÍS	EL MUNDO	
Pequeña	14,7%	33,7%	23%
Mediana	59,7%	51,9%	56%
Grande	25,6%	14,4%	21%
<b>TOTAL</b>	<b>129</b>	<b>104</b>	<b>233</b>

FIG. 7/ Tamaño de las unidades informativas sobre vivienda según rotativo.

Fuente: elaboración propia.

<sup>5</sup> Así se construye la noción de noticiabilidad en los términos de Robert Park en sus estudios sobre las noticias (MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, 2016).

Además, y atendiendo a nuestro “índice de importancia”, comprobamos que no existen diferencias estadísticamente significativas entre *El País* y *El Mundo* a la hora de abordar nuestro tema de estudio ( $X^2 > 0.05$ ). Como observamos en la FIG. 8, tan sólo 2 de cada 10 unidades informativas adquieren “mucho importancia” en ambos rotativos, siendo *El País* el que otorga ligeramente mayor grado de importancia a esta temática:

ÍNDICE DE IMPORTANCIA	PERIÓDICO		TOTAL
	EL PAÍS	EL MUNDO	
Poca importancia	38,8%	35,6%	37,3%
Bastante importancia	38,0%	48,1%	42,5%
Mucha importancia	23,3%	16,3%	20,2%
<b>TOTAL</b>	<b>129</b>	<b>104</b>	<b>233</b>

FIG. 8/ Índice de importancia de las unidades informativas sobre vivienda según rotativo.

Fuente: elaboración propia.

Del mismo modo, es importante resaltar un diferente tratamiento del tema “vivienda” por cada uno de los rotativos analizados:

- Por un lado, teniendo en cuenta la sección del periódico en donde se ubica la unidad informativa ( $X^2 < 0.00$ ). Comprobamos (FIG. 9) que en ambos periódicos predomina un carácter economicista de la temática, ubicándola preferiblemente en la “sección económica” (45,5% de nuestra muestra) sobre todo en el caso de *El Mundo* (54,8%). Sin embargo, es *El País* quien asigna un cariz de tinte más social al tema (secciones social y nacional). Además, es en la edición autonómica de Cataluña (frente a Madrid) donde encontramos más presencia del tema “vivienda” en ambos rotativos.

SECCIÓN DEL PERIÓDICO	PERIÓDICO		TOTAL
	EL PAÍS	EL MUNDO	
Nacional	17,8%	4,8%	12,0%
Economía	38,0%	54,8%	45,5%
Opinión	10,9%	8,7%	9,9%
Sociedad	4,7%	0,0%	2,6%
Regional Cataluña	17,8%	16,3%	17,2%
Regional Madrid	6,2%	0,0%	3,4%
Otros	4,7%	15,4%	9,4%
<b>TOTAL</b>	<b>129</b>	<b>104</b>	<b>233</b>

FIG. 9/ Índice de importancia de las unidades informativas sobre vivienda según rotativo.

Fuente: elaboración propia.

- Y por otro, en relación a la categoría temática (FIG. 5) en la que se enmarca la unidad informativa ( $X^2 < 0.05$ ). Como se observa en la FIG. 10, una de cada cuatro unidades categoriza el *issue* vivienda como un “problema social”, siendo claramente *El País* el que más lo hace (29,5%). También encontramos diferencias estadísticamente significativas entre ambos periódicos a la hora de resaltar el “uso social” de la vivienda, siendo *El País* el que más lo refuerza. Por su parte, *El Mundo* es el periódico que más “normaliza” la crisis de la vivienda y enmarca el tema como una “maniobra partidista electoralista”.

TEMÁTICA	PERIÓDICO		TOTAL
	EL PAÍS	EL MUNDO	
Aséptica/ Descriptiva	1,6%	3,8%	2,6%
Uso social	20,9%	8,7%	15,5%
Mercantilización	14,0%	15,4%	14,6%
Normalización crisis vivienda	10,1%	19,2%	14,2%
Papel del Estado	15,5%	20,2%	17,6%
Problema social	29,5%	19,2%	24,9%
Maniobra partidista electoralista	8,5%	13,5%	10,7%
<b>TOTAL</b>	<b>129</b>	<b>104</b>	<b>233</b>

FIG. 10/ Categorización temática de las unidades informativas sobre vivienda según rotativo.

Fuente: elaboración propia.

## 5. Enmarcado y fabricación del relato sobre el problema de la vivienda

Nos centramos ahora en el modo como los diarios de referencia realizan el paso de las cuestiones noticiables relativas a la vivienda en España al enmarcado de la situación. Interesa comprobar si se otorga un peso específico a los aspectos sociales ligados al derecho constitucional de su acceso o se aboga por una intervención limitada, donde la regulación no incomode otros preceptos con los que pudiera colisionar ¿Cómo evolucionan los enmarcados mediáticos durante este tiempo? Podría pensarse que un cuadro general tendría que estar ligado a cuestiones como las políticas territoriales, económicas o financieras. Igualmente, ante el anuncio de medidas legislativas y la evolución de indicadores económicos (alquileres, hipotecas.) ¿Cómo se posicionan o tratan de acomodar un relato? ¿Qué problemáticas se vinculan a la imagen de

la vivienda? ¿La presión del turismo, la presencia de inversores institucionales? Y una vez que esta cuestión pasa a convertirse en noticiable ¿cuál es el tratamiento dado por los medios?

Para establecer el enmarcado hemos analizado la submuestra cualitativa relativa a cada uno de los diarios seleccionados (FIG. 11), que incluye las portadas y artículos de opinión y/o editoriales por cuanto manifiestan la relevancia otorgada y la toma de posición por parte de los medios. En el proceso de recopilación y pre-test de noticias de prensa se detectó casi inmediatamente el claro predominio de una perspectiva economicista en *El Mundo*, mientras que en *El País* se vislumbraba cierto enmarcado de tinte social (como lo han dejado patente los datos relativos al *priming*). Encontramos diferencias claras entre los dos rotativos tanto en la ubicación de las noticias como en su extensión que, a su vez, parecen estar determinando la relevancia y abordaje del problema. Y como veremos son claramente en las ediciones de Madrid y Barcelona donde más noticias se contienen de carácter social, con casos relacionados con la vulnerabilidad (desahucios, vivienda social, precio del alquiler, etc.).

En el caso de *El Mundo*, el encuadre podría abordarse en los siguientes parámetros (se trata de una construcción heurística elaborada desde los atributos de las noticias seleccionadas):

“El problema de la vivienda en la España actual está ligado estrechamente a la evolución de la economía y a las condiciones jurídico-políticas que favorecen su desenvolvimiento y otorgan seguridad a los actores implicados en el mercado. Así pues, el alza de los precios es tanto consecuencia de la recuperación económica —que incrementa las inversiones— como el resultado de una escasez artificial provocada por políticas confusas que generan incertidumbre, independientemente de alguna anomalía coyuntural o la generada puntualmente por los alquileres de pisos turísticos”.

El planteamiento se ajusta a una interpretación en clave liberal-conservadora y mercantilista donde la vivienda queda representada básicamente como un bien económico, interpretación que se apoya en una cultura de propiedad muy extendida en el país. Desde la consideración de su valor patrimonial la intervención del Estado (Gobierno, partidos, administraciones, etc.) queda bajo fiscalización: se sugiere una limitación para garantizar las condiciones en que operan los agentes —que a su vez son representados en términos del rol desplegado en el mercado: consumidores, inversores, propietarios, oferentes, demandantes...— y no en la

consideración política de ciudadanía. La sociedad civil es la del mercado. El marco adoptado para la “in-formación” de la opinión pública se orienta pues hacia su miramiento como bien-signo, mercancía.

Por su parte, el encuadre de *El País* podría abordarse así:

“La actual situación del mercado inmobiliario está vinculada a la tendencia liberalizadora de los últimos años fomentada por el anterior ejecutivo. El nuevo Gobierno se propone dar un giro a la política de vivienda, recuperando la función social de la misma. Más allá de la coyuntura económica, se deben favorecer unas condiciones asequibles de acceso a la vivienda y respetar el nivel de vulnerabilidad social de quienes accedan o vivan en ella”.

El planteamiento se ajusta a una interpretación en clave progresista donde la vivienda queda representada como una necesidad básica, apoyándose en un nuevo contexto político. Desde la perspectiva de la necesidad de un techo como un derecho fundamental, se aboga y apoya la intervención del Estado en relación a varias cuestiones estructurales enunciadas: aumentar la partida presupuestal en relación a la política de vivienda; la limitación de los precios y los desahucios; el fomento de la vivienda social y/o protegida; una reforma fiscal en torno al mercado inmobiliario; y un cambio de régimen jurídico del mercado de alquiler. El encuadre asumido para la información de la opinión pública se orienta la vivienda como un derecho social y no como una inversión enfocada a la especulación.

## 6. Análisis cualitativo de los contenidos mediáticos

Al enmarcado de las noticias sobre la vivienda sigue un relato elaborado desde los medios a partir de los atributos seleccionados en su constitución, que responde a su posicionamiento ideológico y a la lectura particular de esta realidad social. Se trata de conformar un discurso coherente para la opinión pública. Este análisis es accesible a partir de las categorías identificadas en la FIG. 5.

En el caso de *El Mundo* es destacable cómo se plantea la cuestión relativa al alquiler, que, en algunos entornos urbanos, por su dinamismo socioeconómico y demográfico, ha pasado a ser de enorme gravedad, especialmente por la evolución diferencial de su montante y la de los salarios o gastos familiares. Ha de distinguirse no obstante dos líneas de tratamiento. Una la del

	FECHA	TITULO	
<b>EL MUNDO</b>	05/08/2018	Una oferta de vivienda insuficiente	
	02/09/2018	Suben el alquiler... y sus estafas	
	06/10/2018	No deja de inflarse la burbuja de la vivienda	
	13/10/2018	Una política populista que agravaría el problema de la vivienda	
	20/10/2018	La venta de hipotecas, en el aire	
	23/10/2018	El Supremo prolonga dos semanas el caos hipotecario	
	28/10/2018	La inseguridad jurídica ahuyenta a los inversores	
	14/11/2018	Los partidos recargan a la banca	
	25/11/2018	La comunidad de vecinos 'verde': luz limpia del tejado al garaje	
	27/11/2018	Menos inversión y un alquiler todavía más caro	
	27/12/2018	Calviño tumbó el límite al alquiler	
	27/12/2018	Calviño tumbó el proyecto de Ábalos para limitar el precio de los alquileres	
	29/12/2018	Condena millonaria a Botella y 6 de sus ediles por Malvender pisos públicos	
	29/12/2018	La responsabilidad con la vivienda de Botella	
	29/12/2018	Condena millonaria a Ana Botella	
	13/02/2019	Vivienda. la burbuja queda atrás	
	13/02/2019	Un 10% de las hipotecas aún supera el precio de compra	
	22/02/2019	Límite al alquiler o no hay decreto	
	<b>EL PAÍS</b>	25/06/2018	La construcción de vivienda social cae a los niveles de los años 50
		29/06/2018	La Generalitat y el derecho a la vivienda
12/07/2018		El Gobierno impulsará la construcción de 20.000 pisos de alquiler barato	
30/07/2018		Los ayuntamientos ponen límites a la proliferación del alquiler turístico	
14/08/2018		Competencia no tiene pruebas de que airbnb infla el precio de la vivienda	
26/08/2018		Los fondos buitres fuerzan cada vez más desahucios/Los fondos calientan los desahucios	
30/08/2018		La ministra que sabe lo que es un desahucio	
30/08/2018		Detenida una trama de venta de casas fantasmas en Mallorca	
19/09/2018		Hacia un pacto de Estado por el derecho a la vivienda digna	
19/09/2018		El sector rechaza los planes del Ministerio para agilizar el alquiler	
31/10/2018		Alquiler obligatorio antes del desahucio	
22/11/2018		La burbuja del alquiler	
06/12/2018		Los impuestos a la vivienda en España figuran entre los más altos de la OCDE	
10/12/2018		El FMI pide a España que empiece a vigilar el precio de la vivienda	
15/12/2018		Los alquileres se pactarán por cinco años y el aval se limitará a dos meses/ El Gobierno alarga el plazo del alquiler sin limitar el alza de precios	
29/12/2018		Condena millonaria a Ana Botella por malvender vivienda social/ Carmena quiere recuperar los pisos que Botella malvendió a fondos buitres	
31/12/2018		Giro social en la política de vivienda	
12/01/2019		El presupuesto sube un 40% el gasto en dependencia, vivienda e inversiones	
15/01/2019		Todo el mundo en Sant Roc corre el riesgo de desahucio	
22/01/2019		Vivienda de regulación pública	
24/01/2019	Siete recetas europeas ante la subida del alquiler		
13/02/2019	La venta de viviendas crece el 10% en un año y regresa al nivel de 2008/ La venta de viviendas recupera el nivel de hace una década		
22/02/2019	El Congreso aprueba elevar la protección de los hipotecados/ El Congreso saca adelante la ley que pone coto a los abusos en las hipotecas		
23/02/2019	La misión imposible de alquilar piso con el salario mínimo/ Comprar casa con el salario mínimo es difícil y alquilar es casi imposible		
28/02/2019	El decreto del alquiler limita al IPC las subidas a los 5 años de contrato		
09/03/2019	La vivienda se encareció en 2018 al mayor ritmo desde la burbuja		

FIG. 11/ Titulares y fechas de publicación de la submuestra cualitativa.

Fuente: elaboración propia.

alquiler social, o el tratamiento desigual según su destinatario: el del alquiler social se plantea en términos de un problema ceñido a grupos como los jóvenes y otros colectivos vulnerables, aunque sin especificar claramente ni acabar con la invisibilidad de su vivencia entre los inmigrantes, los ancianos, las mujeres maltratadas o la del medio rural, que apenas es mentado. Esta ausencia es un silencio atronador respecto al tratamiento de la población vulnerable en este diario. La cuestión del alquiler social se trata en términos de políticas formuladas —no y nunca como un derecho—; apunta a la evitación de un malestar difuso y de un conflicto latente, y en última instancia a la garantía de un acceso diferido al mercado y la normalización en términos de un modelo de vida ajustado a los valores y modalidades decentes de clase media urbana.

En general, la exposición del problema del acceso a la vivienda en España aparece vinculada a las señaladas diferencias interurbanas, si bien mayoritariamente las noticias vienen referidas a los precios medios nacionales tanto de venta como de alquiler. Pero es en los entornos urbanos más dinámicos desde el punto de vista económico y turístico, como Madrid, Barcelona y las zonas turísticas consolidadas del litoral mediterráneo donde el diario *El Mundo* observa un agravamiento general del problema y de sus consecuencias no deseadas sobre la estabilidad económica, social y política local, la capacidad de atracción de inversores, la movilidad profesional, o la presión sobre la masa salarial o la entrada de inversores institucionales y especuladores (fondos buitres). Es decir, lejos de una visión sobre el acceso en términos de la seguridad ontológica del habitar, del valor de uso como hogar o ámbito de socialización o del derecho constitucional. Las menciones a los alzamientos judiciales, los desahucios, que en el pasado ocuparon la atención de la opinión pública, en la agenda y enmarcado de los diarios, están ahora relegadas y escasamente mencionadas.

Bajo ese prisma el enmarcado relativo a la intervención del Estado tiene un enorme interés, pues es el terreno más claro de conflicto de las agendas de atributos propias de los actores políticos y de los medios. El encuadre propuesto en este caso desde *El Mundo* sería el de limitar las asperezas del problema —que jamás se conceptualiza como conflicto social, sino como malestar difuso— dentro de la normalidad de las crisis y oscilaciones de las economías de mercado. El ámbito de la gestión y la política se reduce en este diario a la regulación mínima para salvaguardar la realización del beneficio privado, la seguridad jurídica de inversores,

propietarios, adquirientes (hipotecas, fiscalidad, gastos notariales...). El objetivo es reducir la incertidumbre, unificar procedimientos, ajustar tasaciones y operaciones quirúrgicas mínimas. En pos de una acción concertada, es claro el enmarcado negativo relativo a las políticas populistas, que provocaría efectos no deseados (incremento de precios, disminución de la oferta, inseguridad: agravamiento del problema que se quería evitar). Esta posición señala un conflicto irresoluble entre el principio de realidad y el principio de ideología (ejemplificados en la contención y firmeza de Calviño frente a las propuestas de Ábalos y Podemos sobre el límite de precios de alquiler). En este sentido hay que valorar la negatividad con que se enmarca las acciones generadas por los ayuntamientos del cambio y la de sus alcaldesas, profundizando en la personalización del fracaso y las contradicciones. Aquí el enmarcado entra en el combate electoral (también porque en las grandes ciudades en problema se plantea con más claridad).

Por su parte, los relatos de *El País* tildan el problema como “burbuja de alquiler” haciendo especial hincapié en la necesidad de una regularización del mercado y la insostenibilidad del aumento de los precios (incluyendo los de la venta). Pero como una intervención contenida, en el tiempo y en áreas concretas (las que se han dado en llamar “tensionadas”). Los fondos buitre y los alquileres turísticos son señalados como principales responsables (como si fueran anomalías del mercado). Siendo un problema político relativamente nuevo, por el tradicional dominio en España de la vivienda en propiedad, se alude a la vulnerabilidad social que esta cuestión está provocando (desahucios y crecimiento de las rentas) en colectivos como los jóvenes y las familias con bajos recursos (o clases medias y trabajadoras). De hecho, *El País* acuña el problema en varias ocasiones como “exclusión residencial”. Sorprende la menor atención prestada por este periódico hacia la situación de otros colectivos también muy damnificados por la actual realidad del mercado inmobiliario: la tercera edad y los inmigrantes.

En este contexto, la intervención del Estado se enmarca en consonancia con la opinión mediática, siendo los relatos periodísticos de *El País* afines a las propuestas políticas del Gobierno socialista. De un lado, se da cuenta del alquiler social como una alternativa real y necesaria; así como se aboga por una mayor protección hacia los hipotecados. En concreto, las personas desahuciadas, así como los Afectados por la Hipoteca (PAH) cobran especial protagonismo en los relatos periodísticos de este rotativo. Sus propuestas se encuadran en analizar

el problema como una grave crisis o emergencia habitacional, subrayando constantemente la urgente necesidad de medidas que ayuden a humanizar el problema. Sin duda, este diario da visibilidad a la grave realidad del mercado inmobiliario español señalando a nuevos actores responsables del problema (SOCIMIS y fondos de inversión); a aquellos encargados del control del mercado (Ministerio de Economía y Banco de España); aludiendo al contexto internacional donde ya se está gestionando el sector inmobiliario conteniendo precios (Nueva York o París) y con un mercado de alquiler más garantista (Alemania); y emplazando en general al Gobierno del PSOE a seguir tratando el tema con urgencia, con socios políticos como Podemos e incluso Ciudadanos. La necesidad de una Ley Estatal de la Vivienda y la modificación de la Ley de enjuiciamiento civil se erigen como principales medidas legislativas.

En este seguimiento de la evolución del problema de la vivienda y su interpretación se hace presente la labor de vigilancia atribuida de ordinario a los medios de comunicación en lo relativo a la gestión y a la responsabilidad de los poderes públicos. La información proporcionada —tendencia del mercado, evolución de tipos, constitución de burbujas, oscilaciones de precios...— configura el contexto de acción y decisión de los actores. Un contexto que se presenta singularmente como urbano (apenas hay menciones al mundo rural) y globalizado.

## 7. Conclusiones

Desde los niveles analíticos desplegados (*priming* y *framing*) comprendemos cómo la prensa escrita generalista construye la imagen del fenómeno de la vivienda en España y cómo se proyecta en imaginarios para la opinión pública. Esta imagen resulta apreciable considerando que el precio de la vivienda también descansa sobre un valor de opinión, como mostró M. Halbwachs. Las imágenes y el sentido otorgado a la cuestión residencial y los problemas asociados constituyen el contexto en que operan los actores sociales, cuyas acciones refuerzan a su vez el propio marco. No debemos minusvalorar sin embargo que los marcos y agendas mediáticas obedecen asimismo al contexto de los propios medios (intereses internos y externos, correlación de fuerzas y jerarquías, alineamientos empresariales y políticos). Más en el caso español donde el pluralismo potencial queda limitado por la polarización de sus posiciones (sin perjuicio de su inocuidad efectiva). Dicho esto, también conviene poner límites a las

celebraciones mediáticas: ni la acción colectiva ni el juicio individual es única y enteramente dependiente de esta agencia de conocimiento, de experiencias y agendas, por más que sea una fuente esencial.

Esencial, pero la experiencia vista dice que no ha sido una fuente especialmente copiosa. En realidad, durante la primera legislatura de Sánchez se observa un número no muy abundante de noticias sobre la vivienda en España en la prensa generalista (y a tenor de su manifestación en los estudios del CIS correspondiente con un nivel de preocupación limitado entre la ciudadanía). Tanto la agenda política como la mediática parecían apremiadas por otras materias. Sin duda la “noticialidad” no es una de las características acusadas del tema residencial; al contrario, su normalidad es siempre ensalzada, toda vez que la vivienda es uno de los dispositivos capitales de la integración social y cultural en nuestra sociedad, con una altísima cantidad de vivienda en régimen de propiedad. La importancia de este factor no pasa desapercibida en los medios de comunicación que tienden asimismo a “normalizar” los problemas y la crisis de la vivienda: situaciones coyunturales del mercado para *El Mundo* o disfunciones localizadas (en la estructura social, temporal y geográfica: áreas tensionadas, colectivos vulnerables, ávidos especuladores...) para *El País*, que sí otorga más peso a las dimensiones sociales del problema. Pero en ningún caso el modelo económico y jurídico general en que opera lo residencial —y los medios— jamás es puesto en cuestión. Posiblemente por eso la constitución de un área mediática de impacto del problema de la vivienda resulta factible en las cercanías del ámbito propio de los actores políticos, en concreto en el de la comunicación y narrativas políticas (donde la dramatización y especularización del fenómeno en cuestión puede asociarse al conflicto partidista). Pero incluso en un periodo en que el tema se encontraba ubicado en la agenda política, donde el engranaje político parece descansar preferentemente en la articulación del relato más que en las virtudes de la gestión, cabe destacar la parca relevancia detectada en la prensa española generalista a las cuestiones relativas al problema de la vivienda.

Y muy formal. La crisis de la vivienda se ha presentado en los medios considerados como algo localizado y temporal, que podría remediarse con mecanismos de reequilibrio procedentes bien del mercado, bien de la intervención del Estado o de su concierto. Esta lógica se presenta asociada a la estimación del sector inmobiliario como sector fundamental de la economía del país (ahorro, inversión, producción, sector

bancario y financiero...). Compatible con su determinación geográfica es la presentación del fenómeno en su dimensión globalizada. Y asimismo, en los enmarcados proporcionados por los medios, al estatuto ambivalente de la vivienda en nuestra sociedad: su representación como necesidad, bien social (hogar, realización de la vida cotidiana), de un lado, y como bien económico (patrimonio y/o inversión), de otro.

## Bibliografía

- AIMC (2019): "Audiencia General de Medios. 1º oleada 2019. Ranking diarios". Disponible en: <http://reporting.aimc.es/index.html#/main/diarios>
- APM (2011): "Informe anual profesión periodística 2011". Disponible en: <https://www.apmadrid.es/wp-content/uploads/2009/02/Informe%20APM%202011.pdf>
- ARUGUETE, N. (2017): "Agenda-setting y framing: un debate teórico inconcluso". *Más poder local* n.º 30, enero 2017, pp. 36-42.
- BOUZA, F. (2004): "El área de impacto en la comunicación política: la ciudadanía ante el discurso público". *International Review of Sociology*, 14 (2): 245-259.
- BUDD, R. (1964): "Attention score: An advice for measuring news play", *Journalism & Mass Communication Quarterly*, 41(2): 259-262. [doi:10.1177/107769906404100215](https://doi.org/10.1177/107769906404100215)
- CHAVERO, P. (2014): "Los desahucios en la prensa española: distintos relatos sobre los asuntos públicos". *Cuadernos de Información y Comunicación*, vol. 19: 271-284.
- CIS (2019): "Barómetro de diciembre de 2019. Post-electoral elecciones generales 2019". *Estudio CIS* n.º 3269.
- ENTMAN, R. (1993): "Framing: Toward Clarification of a Fractured Paradigm". *Journal of Communication*, 43 (4): 51-58.
- FOUCAULT, M. (2002): *El orden del discurso*. Tusquets Ediciones.
- GERSTLÉ, J. (2008): *La communication politique*. Paris: Armand Colin.
- GOFFMAN, E. (1986): *Frame Analysis*. Northeastern University Press.
- GUTIÉRREZ, L. (2001): "Temas de interés para los periódicos de prestigio. El caso de El País y El Espectador", *ZER. Revista de estudios de comunicación*, 10: 131-158.
- HALLIN, D. C. & MANCINI P. (2004): *Comparing Media Systems. Three Models of Media and Politics*, Nueva York: Ed. Cambridge University Press.
- IGARTUA, J.J. & MUÑIZ, C. & CHENG, L. (2005): "La inmigración en la prensa española. Aportaciones empíricas y metodológicas desde la teoría del encuadre noticioso", *Migraciones*, 17: 143-181.
- LUCKMANN, T. (1996): "Nueva sociología del conocimiento". *REIS*, 74: 163-172.
- MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, E. M. (2016): "Donde la ciudad se escribe. Prensa, urbanización y cultura en Robert E. Park". *OBETS. Revista de Ciencias Sociales*, 11(2): 487-512.
- MCCOMBS, M. & EVATT, D. (1995): "Los temas y los aspectos: explorando una nueva dimensión de la agenda setting". *Comunicación y sociedad*, Vol. VIII, 1: 7-32.
- MCCOMBS, M. & SHAW, D., (1972): "The Agenda-Setting Function of Mass Media". *Public Opinion Quarterly*, 36 (2): 176-187.
- REESE, S. (2001). "Framing public life: A bridging model for media research". En S. REESE, O. GANDY, & A. GRANT (Eds.), *Framing public life* (pp. 7-31). Mahwah, NJ: Ed. Erlbaum.
- (2007): "The Framing Project: A Bridging Model for Media Research Revisited". *Journal of Communication*, 57: 148-154. [doi:10.1111/j.1460-2466.2006.00334.x](https://doi.org/10.1111/j.1460-2466.2006.00334.x)
- RODRÍGUEZ, J. (2018): "Observatorio inmobiliario. El mercado de la vivienda mantiene la expansión. En *Ciudad y Territorio-Estudios Territoriales*, 198: 803-816.
- SÁDABA GARRAZA, M.T. (2001): "Origen, aplicación y límites de la teoría del encuadre (framing) en comunicación". *Comunicación y sociedad*, vol. XIV, n.º 2: 143-175.

## CIUDAD Y TERRITORIO

## ESTUDIOS TERRITORIALES

ISSN(P): 2697-231X; ISSN(E): 2697-2328

Vol. LIII, N.º Monográfico 2021

Págs. 27-42

<https://doi.org/10.37230/CyTET.2021.M21.02>

CC BY-NC-ND



# Emancipación residencial y acceso de los jóvenes al alquiler en España: un problema agravado y su diversidad territorial

Antonio ECHAVES-GARCÍA<sup>(1)</sup>Almudena MARTÍNEZ-DEL OLMO<sup>(2)</sup><sup>(1)</sup>Departamento de Sociología de la Universidad de Sevilla<sup>(2)</sup>Universidad de Nebrija

**Resumen:** El presente artículo analiza la relación entre las dinámicas recientes del sistema de provisión de vivienda en España y los comportamientos residenciales de los jóvenes constatándose un agravamiento generalizado de las dificultades de acceso a la vivienda que se vería reflejado a través de la disminución en las tasas de emancipación y el aumento del esfuerzo de acceso a la vivienda en alquiler. Dentro de este contexto global, es posible además establecer pautas diferenciales entre Comunidades Autónomas, de manera que, aquellas que reflejan precios de alquiler comparativamente inferiores a los de la propiedad presentan también mayor porcentaje de hogares en alquiler. Al mismo tiempo, aquellas que muestran una mayor promoción de vivienda protegida en alquiler presentan también tasas de emancipación más altas.

**Palabras clave:** Sistema de provisión de vivienda; Jóvenes; Emancipación; Comunidades Autónomas.

## Residential emancipation and young access to rental housing in Spain: An aggravated problem and its territorial diversity

**ABSTRACT:** The following article analyses the relationship between the recent dynamics of the housing provision system in Spain and the residential patterns of young people, confirming a generalized worsening of the difficulties of access to housing that would be reflected through both the decrease of emancipation rates and the growing effort rates to access rental housing. Within this global context, it

Recibido: 26.06.2020; Revisado: 09.10.2020.

Correo electrónico: [aechaves@us.es](mailto:aechaves@us.es); N.º ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5217-5003>

Correo electrónico: [amartinezol@nebrija.es](mailto:amartinezol@nebrija.es); N.º ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9865-9257>

Los autores agradecen los comentarios y sugerencias realizados por los evaluadores anónimos, que han contribuido a mejorar y enriquecer el manuscrito original.

is also possible to establish different patterns among Autonomous Communities so that those that reflect rental prices comparatively lower than those of the homeownership market also present a higher percentage of young rental households. At the same time, those showing a higher promotion of subsidised rental housing also have higher emancipation rates.

**KEYWORDS:** Housing provision system; Young population; Emancipation; Autonomous Communities.

## 1. Introducción<sup>1</sup>

El análisis sociológico de la vivienda ha dado lugar a distintas perspectivas y marcos interpretativos, muchas veces complementarios, con casi un siglo de tradición (LEAL, 2018). Una producción científica diversificada que trata de comprender ciertos fenómenos residenciales como hechos sociales indisociables de los aspectos cotidianos y estructurales de la realidad (CORTÉS, 1995), siendo cada realidad social y los atributos que la constituyen, la que determinará un entorno habitacional con características delimitadas (KEMENY, 1992). Estos elementos específicos son los que han permitido entender la vivienda como problemática de análisis (LEAL, 1978), pues la crisis de alojamiento en las sociedades actuales es de tal envergadura que ha llevado al planteamiento de ciertos interrogantes y a tratar de deducir las causas o motivos por los cuales existe una desadecuación tan amplia entre necesidad de vivienda y satisfacción de la misma.

En muchas sociedades occidentales, y en especial en España, el acceso a la vivienda es un problema estructural que impacta en la provisión y en la satisfacción de la necesidad de este bien. Y esto ha constituido la base y ha generado el estudio de hechos socialmente diversificados y estratificados, en los que se recurre a la vivienda y sus diferentes tipologías; tenencias o costes, para explicar procesos de segregación, exclusión, movilidad o desigualdad residencial entre distintos grupos sociales (ECHAVES, 2017a y 2017b; LEAL & ALGUACIL, 2012; MARTÍNEZ, 2013 y 2018).

Se hablaba antes de los distintos marcos interpretativos y perspectivas que, desde la sociología, han analizado la vivienda y su conexión con la sociedad. Una de estas perspectivas es la del estudio de la provisión de vivienda y los agentes que intervienen en su producción (PRETECEILLE, 1971). Dentro de esta perspectiva, pero con matices específicos, podemos incluir aquellos análisis sobre las distintas maneras en las que el Estado

interviene en el sistema de vivienda; un enfoque político que, formando parte originalmente del paradigma institucional o weberiano (BASSETT & SHORT, 1980), asigna a las estructuras políticas (y económicas) verdadera capacidad para ejercer influencia en el hecho residencial. Además, constatará la relación entre acusados desequilibrios residenciales, necesidades de vivienda no satisfechas y la actuación de un mercado que, alejado de la neutralidad, persigue intereses propios en un entorno de conflicto, lo que hará necesario la intervención estatal de los modos de producción y de acceso a la vivienda.

De esta forma, el punto de vista institucional en el análisis sociológico de la vivienda resultará del todo oportuno, al considerar al mercado (de vivienda) como el “campo de batalla” de unos intereses que surgirán en el momento en el que se definen unas políticas institucionales concretas. Serán estos factores estructurales los que podrían delimitar diferentes comportamientos en torno a la realidad habitacional y fenómenos como el de la emancipación residencial y acceso a la vivienda (ECHAVES, 2018a).

Otra de las perspectivas es aquella que se centra en los usuarios, residentes, esto es, en la demanda residencial y sus comportamientos. Sin duda uno de los máximos exponentes es el sociólogo Kemeny (1992) y su función de “habitar”, quien estudia la relación de los individuos con sus viviendas (hogares) y sus prácticas residenciales y espaciales.

Pero sin duda, muy sugerentes también son todas aquellas investigaciones que analizan la relación de la vivienda desde su producción u oferta con esta otra del comportamiento residencial de los hogares (LEAL, 2004 y 2018). Es decir, aquellos trabajos que tratan de ver los efectos que determinadas formas de producción tienen sobre las prácticas o comportamientos residenciales de los hogares en términos de acceso, usos, tenencia o localización (MARTÍNEZ, 2019; MÓDENES & LÓPEZ, 2012).

<sup>1</sup> Este artículo forma parte del proyecto I+D ref. CSO2017-83968-R «Influencia de los cambios en los regímenes de producción y acceso a la vivienda sobre la reestructuración

social de las grandes ciudades españolas», financiado por el Ministerio de Economía, Industria y Competitividad.

Partiendo de esta última perspectiva, el presente artículo analizará el comportamiento residencial de un colectivo muy concreto, los jóvenes (sus hogares), y atendiendo a varios fenómenos como son la emancipación residencial y acceso a la vivienda. Una vez fundado el hogar joven, se atenderá a una de las variables básicas (clave) en el análisis de los comportamientos residenciales: el régimen de tenencia, concretamente, el ascenso progresivo del alquiler. Recurriendo a fuentes estadísticas como la Encuesta de Población Activa (EPA), Observatorio de Emancipación, la Encuesta de Condiciones de Vida, el Ministerio de Fomento o los Presupuestos Generales del Estado (con datos en evolución y hasta 2018-2019), el elemento fundamental será entender el contexto en el que se produce el aumento de la demanda del alquiler por parte del colectivo juvenil y las condiciones (de acceso) de los hogares que viven bajo este régimen de tenencia. El cambio en el comportamiento residencial, derivado a su vez de un cambio demográfico y de los tipos de hogar (MÓDENES & LÓPEZ, 2014), es real y se está produciendo (LEAL, 2018; MARTÍNEZ, 2018), pero siempre en un sistema residencial o de provisión muy característico (ECHAVES, 2018); para comprender lo primero será necesario prestar atención a la naturaleza y evolución de lo segundo.

Los jóvenes, como sujetos de la acción, “optan” por aquel régimen de tenencia que consideran más adecuado, pero quizá esta posibilidad de elección esté constreñida por una oferta residencial (régimen de tenencia, precios) que moldea las “preferencias” y, en definitiva, que modela la demanda (JURADO, 2003 y 2006; ECHAVES, 2017a). Efectivamente, esta será una de las hipótesis que se defiende en el presente artículo.

El comportamiento residencial de los jóvenes en nuestro país ha tenido lugar en un sistema de provisión de vivienda (en adelante SPV) muy característico. España sigue ocupando un lugar muy concreto en las clasificaciones de los SPV en base al régimen de tenencia (ECHAVES, 2017b), con la propiedad como forma característica (con elevada bancarización y financiación de la compra a través de crédito). Lo que unido a bajas tasas de viviendas principales en alquiler y a costes elevados (predominio del mercado privado en detrimento del alquiler social), altos porcentajes de vivienda secundaria y el rol fundamental de la familia en la provisión de vivienda (ALLEN & al., 2004; ROLAND, 2007), permitiría apoyar la tesis de la divergencia y la construcción de tipologías diferenciales específicas para los países del sur de Europa o mediterráneos (ECHAVES, 2018), con Estados o regímenes de bienestar muy característicos (FERRERA, 1995).

Este desequilibrio entre la propiedad y el alquiler no ha sido ajeno a procesos como el de la emancipación residencial y acceso a la vivienda por parte del colectivo juvenil. Históricamente en España el alquiler ha ofrecido escasas garantías, sin embargo, este régimen de tenencia puede representar la única salida existente para buena parte de los jóvenes. Por tanto, debemos partir de la hipótesis de que existe una proporción de la demanda de alquiler por parte de los jóvenes que puede no estar siendo satisfecha o serlo, pero de forma poco satisfactoria, debido a las condiciones que presenta el mercado; escasez de oferta y elevado precio, lo que finalmente genera elevados esfuerzos de acceso y retrasos en los procesos de emancipación.

En la última década, y como consecuencia del impacto del colapso económico y financiero sobre las condiciones de acceso, la crisis de la vivienda en nuestro país se ha agudizado, lo que a su vez ha tenido efectos en los comportamientos residenciales de los hogares (MARTÍNEZ, 2018). Uno de los cambios más significativos tiene que ver con el mercado de la propiedad y su demanda, fuertemente retraída en beneficio del alquiler; un alquiler, no obstante, poco “atractivo”, escasamente desarrollado y que tradicionalmente ha estado destinado a grupos poblacionales desfavorecidos (ARBACI, 2008). En un contexto de fuerte paro, de aumento de la precariedad laboral y devaluación salarial, la única opción residencial para muchos hogares demandantes ha sido la vivienda en alquiler, especialmente para los hogares jóvenes, con características laborales específicas y situados en una fase del ciclo del hogar muy concreta. Así, el principal objetivo del presente artículo será el de analizar las condiciones de acceso a la vivienda para este colectivo, partiendo de la hipótesis de que, a pesar del aumento observado de hogares jóvenes que residen en alquiler, el mercado del alquiler está provocando un deterioro de dichas condiciones (medidas a través del indicador de esfuerzo de acceso), generando así procesos de desigualdad residencial.

A pesar de las experiencias vividas en lo que llevamos de siglo XXI, en España la vivienda se sigue entendiendo como una mercancía, es un bien que se produce y que se consume, demandado y ofertado dentro de una lógica que conecta a individuos y hogares con los agentes encargados de proveer de este bien a la sociedad. La preponderancia de esta visión, el predominio de los elementos económicos y la función residual que se otorga a la vivienda social (PAREJA & SÁNCHEZ, 2012), dan lugar a situaciones de monopolio y a un mercado especializado en el que quedan fuera ciertos colectivos, como es el

de jóvenes, que para la lógica mercantil no forman parte de una demanda solvente (CORTÉS & MARTÍNEZ, 2009). Se genera de esta manera una crisis para los jóvenes en el acceso a la vivienda, que para el caso del alquiler se traducirá en esfuerzos excesivos. Pero es una crisis nada novedosa, pues la mayor vulnerabilidad residencial de los jóvenes españoles puede entenderse como endémica a nuestro SPV.

España ocupa un lugar característico en las tipologías de SPV de nuestro entorno europeo. Ahora bien, esta diversidad no solo es aplicable y constatable entre países. Quizá sea posible establecer rasgos diferenciales y matices a una escala territorial menor, como por ejemplo, entre regiones de un mismo país (MÉNDEZ, ABAD & ECHAVES, 2015). Efectivamente en España, aunque las Comunidades Autónomas participen del modelo general del país en el que se inscriben, las diferencias entre dichas comunidades son palpables. Una diversidad que implicará identificar divergencias asociadas a las características de los regímenes de provisión en cada una de las comunidades españolas (ECHAVES & NAVARRO, 2018) y enmarcar la heterogeneidad como elemento inherente a un entorno homogéneo (ECHAVES & ECHAVES, 2018). La diferenciación territorial de dichos regímenes que implica esta hipótesis impacta directamente sobre la manera particular en el que se articula la promoción de vivienda en cada una de las regiones, medida ésta a través de sus elementos económicos, esfuerzos de acceso al mercado del alquiler, y de los elementos políticos, mediante una propuesta de indicadores específicos.

Esto lleva a la presunción de que se asiste a sistemas de provisión más o menos favorables al proceso de emancipación residencial y de condiciones de acceso diferenciales (mejores y peores) según Comunidades Autónomas.

## 2. El comportamiento residencial de los jóvenes: emancipación, régimen de tenencia y esfuerzos de acceso

La emancipación residencial es un proceso mediado por una serie de comportamientos residenciales, pues tiene que ver no solo con el momento en el que se abandona (de manera definitiva o no) el hogar familiar y se forma uno propio en una vivienda independiente, sino, además, y una vez

fundado el nuevo hogar, está relacionado con las características de los hogares y viviendas de los jóvenes y las condiciones de acceso a las mismas. De esta forma, existirán distintas formas de medir este proceso atendiendo a los diversos comportamientos residenciales que existen en torno a él.

Aun entendiendo que los comportamientos residenciales de individuos y hogares hay que contextualizarlos en dinámicas y trayectorias más amplias de menor linealidad (o no-linealidad), mayor complejidad y desestandarización (FURLONG, CARTMEL & BIGGART, 2006), el presente artículo sigue una lógica secuencial que va desde el momento en el que los jóvenes se emancipan y forman hogares (su intensidad) hasta la forma en que lo hacen (régimen de tenencia) y las condiciones de acceso a la vivienda (esfuerzos). Así, los primeros indicadores que se utilizarán como aproximación al comportamiento residencial de los jóvenes son, a partir de la *Encuesta de Población Activa (EPA)*, la tasa de emancipación de 16 a 34 años (o proporción de jóvenes que son clasificados como *persona de referencia, cónyuge/pareja o persona no emparentada* sobre el total de jóvenes de esa misma edad)<sup>2</sup> y la tasa de principalidad (% de hogares jóvenes). Estas tasas no nos permiten determinar la edad a la que se produce la emancipación y la posterior formación de hogares jóvenes, pero en cambio sí observar la frecuencia (mayor o menor) del fenómeno.

Numerosas investigaciones en nuestro país han confirmado el cambio de tendencia que se produce a comienzos del siglo XXI de disminución de jóvenes dependientes de los padres (LÓPEZ, 2008) y aumento de formación de los hogares; una realidad que no deja de ratificarse a pesar de la realidad económica (MORENO & al., 2012) y del efecto que las crisis de empleo tienen sobre los fenómenos que aquí se están analizando.

Sea como fuere, y al igual que con crisis anteriores (REQUENA, 2002), la de 2008 supuso una disminución de las tasas de emancipación y de las tasas de principalidad en torno a 3 o 4 puntos porcentuales que durará hasta 2012 (ECHAVES 2018), momento a partir del cual se produce un ligero aumento de ambas tasas, para volver luego a disminuir desde 2014 hasta situarse en 2019 en un 44,7% en el caso de la tasa de emancipación (para el conjunto de jóvenes de 16 a 34 años), y en un 24,5% para el caso de la tasa de principalidad (ver FIG. 1).

<sup>2</sup> La EPA define *persona referencia* del hogar aquella de designa el entrevistado como persona principal; anteriormente denominado *sustentador principal*. El resto de personas

convivientes en el hogar se definen en relación con ella: cónyuge/pareja, hijos, otros parientes, personas no emparentadas, etcétera.

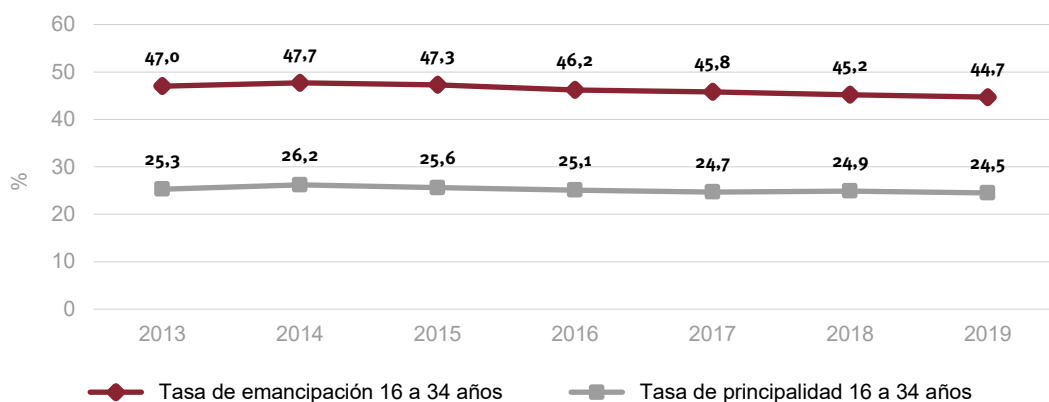


FIG. 1/ Evolución tasa de emancipación y tasa de principalidad de los hogares jóvenes de 16 a 34 años. España, 2013-2019.

Fuente: elaboración propia a partir de la ENCUESTA DE POBLACIÓN ACTIVA (INE), media de los trimestres.

Al margen del efecto evidente de las coyunturas económicas en la emancipación y formación de hogares por parte de los jóvenes, otros trabajos se han centrado en analizar los atributos que, cómo características y rasgos individuales, hacen variar la intensidad de las tasas. Por un lado, variables demográficas como el sexo, la edad, nacionalidad y estado civil guardan una estrecha relación con el estado (e intensidad) de la emancipación. De esta forma, está más que constatado que a mayor edad, si se es mujer, si se es extranjero y si se está casado, la tasa o porcentaje de emancipados es mayor (CACHÓN, 2004; VINUESA, 2008; STONE & al., 2010; ECHAVES, 2017b), con una mayor frecuencia de formación de hogares (MIRET, 2010). Otros atributos de carácter socioeconómico, como la formación/cualificación y situación laboral de los jóvenes, también se muestran relevantes. En España, varias investigaciones han constatado que los jóvenes españoles con estudios universitarios tienden a retrasar el momento de la salida de la casa de los padres (JURADO, 1997; GAVIRIA, 2007; LÓPEZ, 2008), lo que a su vez acaba retrasando la formación del hogar propio. Una formación y cualificación que será clave para el posterior acceso a un puesto de trabajo por el que se obtendrá una remuneración económica, y que podría significar la obtención de la tan deseada independencia económica. Así, la relevancia de poseer un trabajo en condiciones dignas en los procesos de emancipación residencial es clave a la hora de emprender la transición a la vida adulta; es un aspecto fundamental en la configuración de las expectativas de los jóvenes y sus perspectivas de constitución de un nuevo hogar (MORENO & al., 2012). Por último, trabajos recientes aplicadas al ámbito nacional han constatado la relevancia de variables que hacen referencia al

estatus o posición de los individuos en la estructura social, si ésta se analiza mediante la condición socioeconómica (ECHAVES, 2017b y 2018). Concretamente se ha encontrado una relación positiva entre la emancipación y la condición socioeconómica, esto es, a mayor posición socioeconómica, mayor proporción de emancipados.

Ahora bien, más allá de la importancia de estos atributos o características individuales de los propios jóvenes, ¿qué factores contextuales nos pueden ayudar a entender la naturaleza de la emancipación y de los comportamientos residenciales de este colectivo? Como se verá más adelante, uno de esos factores es el SPV, analizado a través de las divergencias regionales que en nuestro país existen.

Avanzando ahora en los comportamientos residenciales y una vez que se produce la emancipación, los jóvenes forman un hogar propio en una vivienda independiente, siendo el régimen de tenencia una de las características más relevantes. En España, y a partir de 2008, el aumento del alquiler (% de hogares que lo demandan) surge “como consecuencia directa del fatal desenlace que supuso el boom inmobiliario basado en la compra de vivienda” (MARTÍNEZ, 2018:114). Así, en la última década se ha asistido a un crecimiento importante de la población que reside en sus viviendas en alquiler; para el conjunto de hogares, pero especialmente en los hogares jóvenes (ECHAVES, 2018). La mayor proporción de hogares jóvenes residiendo en alquiler es una realidad más allá de las coyunturas económicas, y esto es lógico si tenemos en cuenta que esta forma de apropiación de la vivienda es más adecuada para un colectivo que inicia su andadura en el ciclo del hogar, más tendente a la movilidad

e instaurado en mayor medida en la precariedad laboral. No obstante, el alquiler en la actualidad puede representar (o ha representado) la única opción posible para el colectivo juvenil, por lo que la pregunta fundamental es ¿bajo qué condiciones se accede (se ha accedido) a este régimen de tenencia?

Siguiendo los datos que proporciona la Encuesta de Condiciones de Vida (ECV) elaborada por el INE, en el año 2015 el porcentaje de hogares jóvenes (16 a 34 años) en España que residían en alquiler ascendía al 46,7%, un porcentaje que va aumentando progresivamente en 2016 (49,3%), en 2017 (51,1%), hasta situarse en 2018 en torno al 51%. En paralelo, el peso relativo de los hogares jóvenes que habitan sus viviendas en propiedad disminuye, desde el 43,6% de los hogares en 2015 hasta el 38,7% en 2018.

Este cambio en el comportamiento residencial de los hogares jóvenes (aumento del alquiler en términos relativos) es consecuencia de varios aspectos interrelacionados entre sí y consecutivos en el tiempo. Por una parte, la desconfianza hacia la compra de vivienda como efecto de situaciones residenciales dramáticas vividas por aquellos hogares que no pudiendo hacer frente al pago de la hipoteca, se vieron obligados a abandonar sus casas y, además, hacerse cargo de la deuda restante. Así, y en los años posteriores al estallido de la crisis de 2008, el alquiler (su demanda) se alza como una tenencia que no suponía la asunción de riesgos ni compromisos a largo plazo, a la vez que permitía el desarrollo de ciertas estrategias residenciales ante coyunturas económicas adversas (MARTÍNEZ, 2018). En

paralelo, el acceso a la compra se tornará más complicado ya que, y al margen de la bajada generalizada de los precios de la vivienda y de los intereses hipotecarios (RODRÍGUEZ, 2017), la financiación será escasa, lo que unido al endurecimiento de las condiciones para la concesión de la hipoteca y la supresión de la desgravación fiscal por compra habitual de vivienda en 2013, provocarán que los hogares opten por el alquiler en mayor medida.

Por último, y no menos importante, la demanda del alquiler se ha visto reforzada como consecuencia del efecto que la inestabilidad laboral, la precariedad y la devaluación salarial tienen en el acceso a la vivienda; una inestabilidad y precariedad laboral mucho más presente en el colectivo juvenil (ECHAVES & ECHAVES, 2017). De esta forma, y aunque muchos jóvenes querrían acceder a una vivienda en propiedad, se ven empujados al alquiler como la única alternativa habitacional posible. Pero como se verá a continuación, esta forma de apropiación de la vivienda no está exenta de problemas. Retomando la pregunta que se ha formulado más arriba, ¿bajo qué condiciones acceden los hogares jóvenes al alquiler en nuestro país? La forma de analizar estas condiciones (por otra parte, se trata también de un comportamiento residencial) es a través del indicador de esfuerzo de acceso.

El esfuerzo de acceso a la vivienda es un elemento básico para valorar el problema de la población joven y la vivienda, ya que dicho esfuerzo está relacionando dos aspectos (el precio de la vivienda y el poder adquisitivo o renta de individuos y hogares) que quizá constituyan los

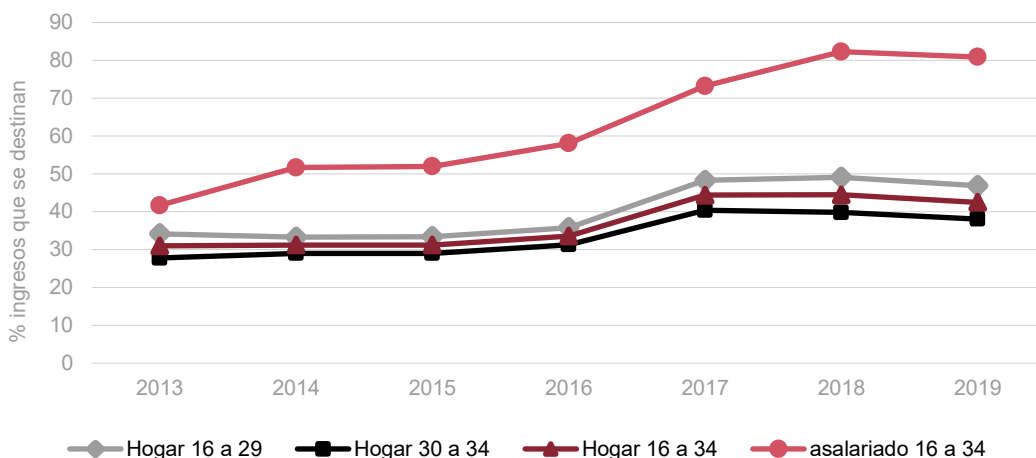


Fig. 2/ Evolución del Coste de acceso en alquiler para hogares jóvenes según grupos de edad y para joven asalariado de 16 a 34. España, 2013-2019 (% de ingresos del hogar que se destina al pago de la renta mensual).

Fuente: elaboración propia a partir del OBSERVATORIO DE EMANCIPACIÓN, CONSEJO DE LA JUVENTUD EN ESPAÑA.

principales escollos que están obstaculizando en nuestro país uno de los hitos más emblemáticos y visibles de la transición a la vida adulta, como es el abandono del hogar de los padres para trasladarse a una vivienda propia y formar un hogar. Es un indicador residencial que podríamos calificar de híbrido, ya que incorpora elementos de la demanda, como la edad y el poder adquisitivo de individuos y hogares, y aspectos claramente relacionados con la oferta: el precio que la vivienda alcanza en el mercado o el régimen de tenencia de las viviendas principales. Para el caso del esfuerzo de acceso al alquiler, y tomando como colectivo los hogares (jóvenes), su resultado se expresa en términos relativos y se interpreta como el porcentaje de los ingresos del hogar que se destinan a la renta mensual.

Atendiendo ahora a la FIG. 2, y según el Observatorio de Emancipación en España, el esfuerzo de acceso al alquiler, e independientemente de su evolución, varía según la edad del hogar joven. De esta manera, a menor edad (16 a 29 años) mayor esfuerzo y a la inversa, mayor edad (30 a 34 años) implica menor esfuerzo de acceso, algo lógico si presuponemos que con los años los individuos aumentan sus ingresos, la mayoría de las veces procedentes de las rentas del trabajo, y sus trayectorias (laborales) se tornan menos inseguras y menos precarias. Al margen de este hecho, y si tomamos en evolución al conjunto de hogares jóvenes (16 a 34 años), la FIG. 2 muestra que el esfuerzo de acceso al

alquiler entre 2013 y 2015 se sitúa en torno al 31% (% de ingresos del hogar dedicado al pago de la renta mensual), un dato que se encuentra alrededor del máximo tolerable recomendado (RODRÍGUEZ, 2010) y que se debe, fundamentalmente, a unas rentas del alquiler que se mantienen estables y que crecen interanualmente en torno al 2% (ver FIG. 3).

La situación, no obstante, cambia partir de 2016. Siendo el esfuerzo de acceso al alquiler para el conjunto de hogares jóvenes en este año del 33,6%, va aumentando progresivamente hasta situarse en 2017 en un 44,4% y un 44,5% para el año 2018. Además, este esfuerzo de acceso aumenta considerablemente si tomamos como unidad de análisis no los hogares, sino a un joven asalariado de forma individual. Según datos del Observatorio de Emancipación en España (Consejo de la Juventud) el esfuerzo de acceso en alquiler para un joven asalariado se situaba en 2018 en un 82,3%, casi el triple del máximo tolerable recomendado (ver FIG. 2)<sup>3</sup>.

La evolución del esfuerzo de acceso al alquiler guarda relación, cómo no, con la evolución de los precios del alquiler y de los salarios de los jóvenes. Tal y como muestra la figura 3, la renta del alquiler se incrementa interanualmente de manera progresiva desde el ejercicio 2014-2015 hasta alcanzar valores máximos del 23,3 % en 2016-2017. En 2017-2018 el incremento interanual se apacigua, aunque sigue siendo elevado (12,4%) y continúa

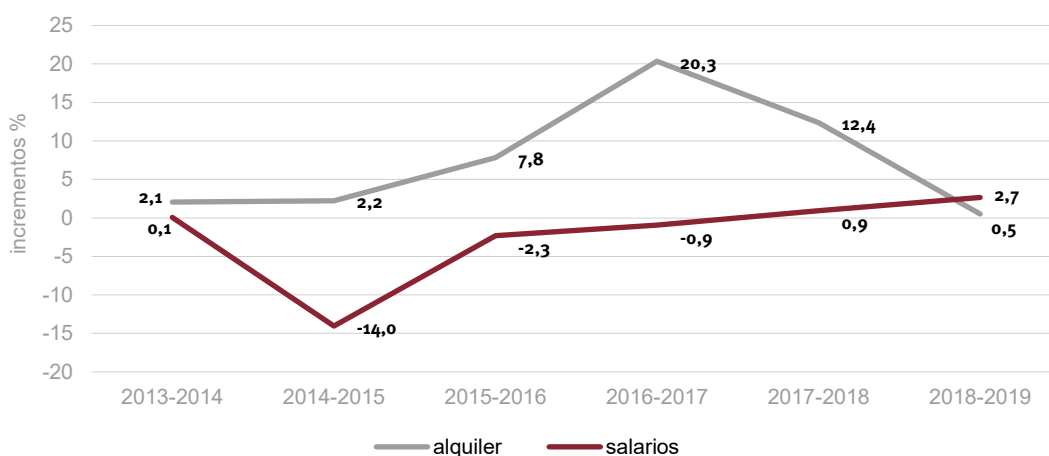


Fig. 3/ Incrementos relativos anuales (%) renta del alquiler y de los salarios de los jóvenes (16 a 34 años) en España, 2013-2019.

Fuente: elaboración propia a partir del OBSERVATORIO DE EMANCIPACIÓN, CONSEJO DE LA JUVENTUD EN ESPAÑA.

<sup>3</sup> Si la unidad de análisis es un joven con ingresos ordinarios (que es la suma de los que trabajan, y tienen un salario, y los que no trabajan, y de estos últimos tanto los que reciben

prestación por desempleo como aquellos que no reciben ninguna ayuda) el esfuerzo se eleva en 2018 hasta la dramática cifra de un 148,5%.

descendiendo hasta situarse en 2018-2019 en 0,5%. Más allá de este último dato, la serie siempre muestra subidas (mayores o menores) del precio de la vivienda en alquiler a la par que un decrecimiento de los salarios de los jóvenes<sup>4</sup>.

De esta forma, subida de los precios y bajos salarios explican el difícil contexto actual de acceso a la vivienda (en alquiler) por parte del colectivo juvenil en España. Una realidad, además, que se reproduce en todas las regiones de nuestro país, aunque con distinto ritmo, lo que acabará dibujando diferencias en los comportamientos residenciales según Comunidades Autónomas. Éstas últimas, a pesar de inscribirse en el modelo general español, muestran divergencias en sus SPV; divergencias que podrían ser explicativas, a su vez y como se verá, de las diferencias en los comportamientos residenciales según regiones.

### 3. Las divergencias territoriales en el comportamiento residencial de los jóvenes: análisis por Comunidades Autónomas

Desde 2013 y hasta el presente, tiene lugar en el conjunto del país un descenso progresivo de las tasas de emancipación (recordar FIG. 1), un descenso que, además, y según la Encuesta de

Población Activa, se produce en todas y cada una de las Comunidades Autónomas españolas. Independientemente de la evolución por regiones, y si tomamos un año de referencia (2018), la intensidad del fenómeno (lejos de ser homogéneo en todo el territorio) muestra una clara segmentación. Efectivamente, y si atendemos a la FIG. 4, se observan claras diferencias; existen CC. AA. cuyas tasas de emancipación se encuentran en torno a la media nacional, otras regiones en las que el porcentaje de emancipados está por debajo y, finalmente, regiones en donde la tasa de emancipación se sitúa claramente por encima del valor para el conjunto del país.

Al margen de atributos o características individuales de los propios jóvenes (descritas con anterioridad) y sus efectos en el estado e intensidad de la emancipación, ¿qué factores contextuales nos pueden ayudar a explicar estas variaciones regionales? En una primera aproximación, tomando las tasas de paro juvenil en cada Comunidad Autónoma (que bien pueden servir como indicador de un elemento estructural como es el mercado laboral) y relacionándolas con las tasas de emancipación respectivas de cada región, se observa una asociación clara. Así, las Comunidades Autónomas con mayores tasas de paro presentan menores tasas de emancipación, mientras que menores tasas de paro implican tasas de emancipación más elevadas (FIG. 5).

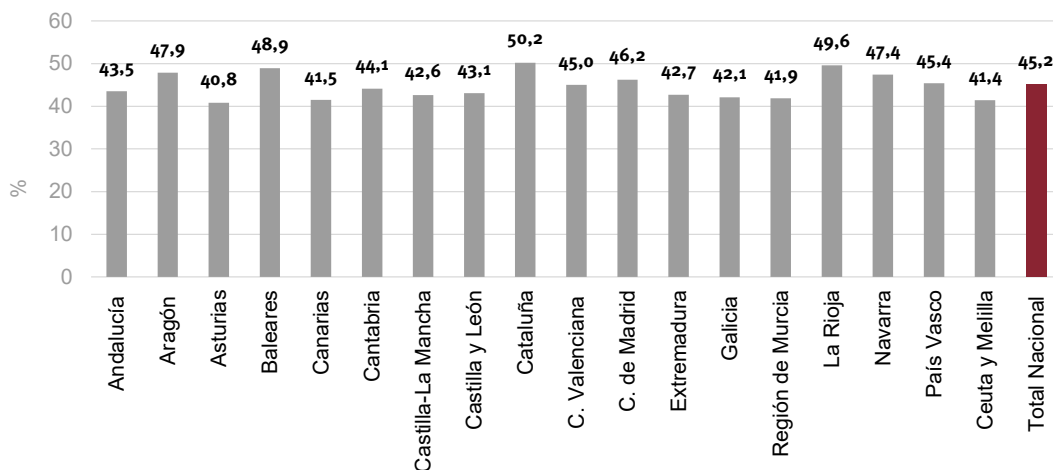


FIG. 4/ Tasa de emancipación de los jóvenes de 16 a 34 años por CC. AA. España, 2018.

Fuente: elaboración propia a partir de la ENCUESTA DE POBLACIÓN ACTIVA (INE). Datos al II trimestre.

<sup>4</sup> Según datos del Observatorio de Emancipación (Consejo de la Juventud) y de la Encuesta de Estructura salarial (INE), el precio medio del alquiler en España para 2013 se situaba en 539,2 (euros/mes), alcanzando los 880 (euros/mes) en

2019. En paralelo al encarecimiento de la vivienda, los salarios de los jóvenes (media para un joven de 16 a 34 años) descienden desde los 15.236,5 (euros netos anuales) en 2013 hasta los 13.426,5 en 2019.

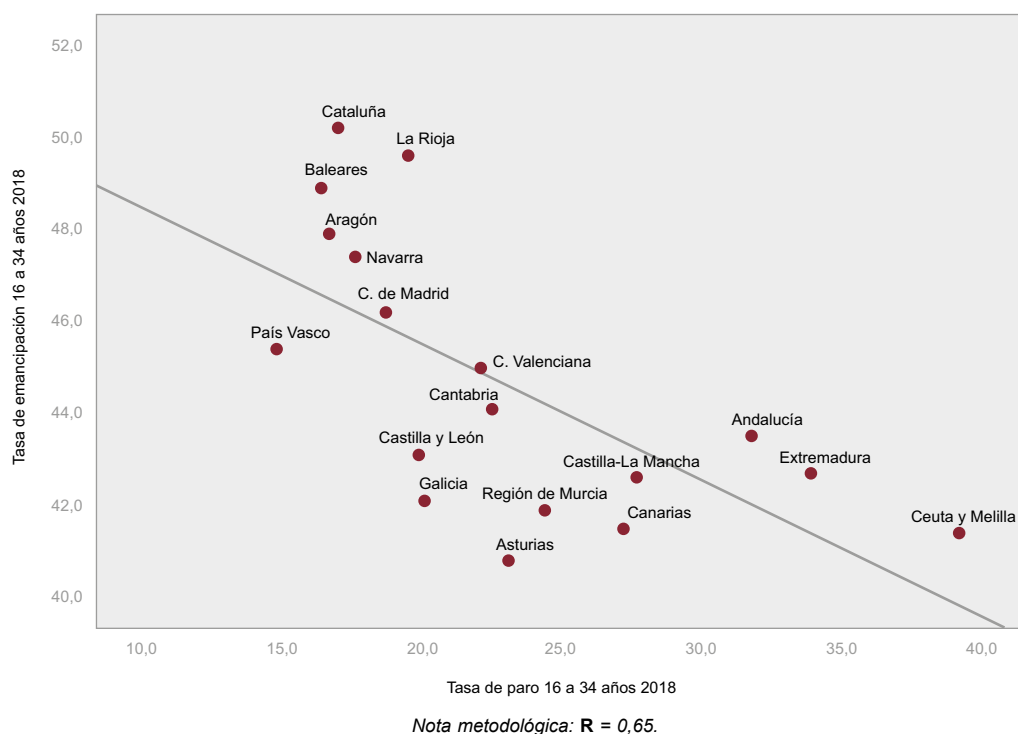


Fig. 5/ **Dispersión simple tasas de emancipación y tasas de paro (16 a 34 años) por CC. AA. España, 2018.**

Fuente: elaboración propia a partir de la ENCUESTA DE POBLACIÓN ACTIVA (INE), datos al II Trimestre.

Pero más allá de esta evidencia empírica, del efecto contextual del paro en los procesos de emancipación (JURADO, 1997; MIRET, 2005; ECHAVES, 2017b), el interés del presente artículo radica (como se verá más adelante) en relacionar indicadores del SPV, también como elementos contextuales, con la emancipación y los comportamientos residenciales a través de las divergencias territoriales.

El comportamiento residencial de los hogares, medido a través del alquiler, se muestra también dispar en las distintas regiones, tal y como puede observarse en la primera columna de la FIG. 6, desde el 36,9% en Andalucía hasta el 62,7% en la Comunidad de Madrid. Acompañando al dato del % de hogares jóvenes que residen el alquiler, se muestran los precios de la vivienda tanto para el régimen de tenencia en propiedad como en alquiler (muy dispares en el territorio), así como un indicador elaborado que hace referencia al diferencial del precio entre ambos regímenes de tenencia. Ahora bien, ¿es posible relacionar esta característica tan esencial de la oferta de vivienda, como es el precio que alcanza la vivienda en el mercado libre, con el régimen de tenencia “escogido” por los hogares jóvenes? Un dato este último que se puede considerar como indicador

de la demanda residencial y muestra sus comportamientos. En la elección del régimen de tenencia pueden ser importantes las preferencias de los jóvenes y también características demográficas y socioeconómicas individuales, como la edad, la forma de convivencia y el poder adquisitivo, pero ¿por qué no pensar que en la elección de la forma de tenencia también puede influir el precio que la propiedad y el alquiler alcanzan en el mercado? Este interrogante lleva al planteamiento de la siguiente hipótesis: allí (Comunidad Autónoma) donde la diferencia entre el precio de la propiedad y el precio del alquiler es mayor, el porcentaje de hogares jóvenes residiendo en alquiler aumentará. En esta hipótesis se asume pues cierta racionalidad económica en los jóvenes, de tal manera que el alquiler será atractivo y una opción a tener en cuenta si el precio es competitivo en relación a la propiedad.

Para contrastar esta hipótesis se ha elaborado un indicador con la diferencia en cada comunidad entre el precio de la propiedad y el precio del alquiler (última columna FIG. 6), de tal manera que si al precio de la propiedad se le resta el precio del alquiler se obtiene un diferencial que es el que va a actuar como variable que podría explicar la proporción de hogares jóvenes residiendo

en alquiler en las distintas regiones españolas. La información que muestra la FIG. 6 nos obliga a ser cautos, dado que existen regiones, como la vasca, la cántabra o la asturiana, en la que la regla no se cumple. Aun así, es cierto también que en otras muchas la relación entre el indicador de la diferencia de los precios y el % de hogares jóvenes en alquiler es la que se esperaba. En la Comunidad de Madrid, Cataluña o Baleares (al ser el diferencial del precio mayor) la proporción de hogares que optan por el alquiler aumenta. Por el contrario, en comunidades como Extremadura, Castilla-La Mancha, Región de Murcia, C. Valenciana o La Rioja, la diferencia entre el precio de la propiedad y el precio del alquiler es mucho menor, lo que se traduce en tasas menores de hogares jóvenes residiendo en alquiler.

Sin ánimo de hacer generalizaciones y como aproximación, pues son datos agregados, la FIG. 7 proporciona una comprobación más visual de la relación entre el indicador de demanda y el indicador de la oferta en el año 2018 (y con una *correlación de Pearson-R* de 0,49). Así, se observa una tendencia positiva, pues a medida que aumenta el diferencial del precio entre la propiedad

y el alquiler, aumenta el porcentaje de hogares jóvenes que habitan sus viviendas en alquiler.

De esta forma, un indicador de demanda residencial, como es el porcentaje de hogares jóvenes en alquiler puede estar influido por una característica de la oferta: los precios (concretamente diferencial de los precios) que en cada una de las regiones presentan los regímenes de tenencia. Como primer acercamiento al fenómeno, se puede afirmar que la oferta residencial en un momento y un lugar concreto no es sólo resultado del crecimiento y de las características de la demanda, sino que también es el resultado de los propios mecanismos del mercado y de ciertas normativas que estarían generando un stock de vivienda, que como bien que se produce (y consume), moldea a su vez la demanda (JURADO, 2003; ECHAVES, 2017a).

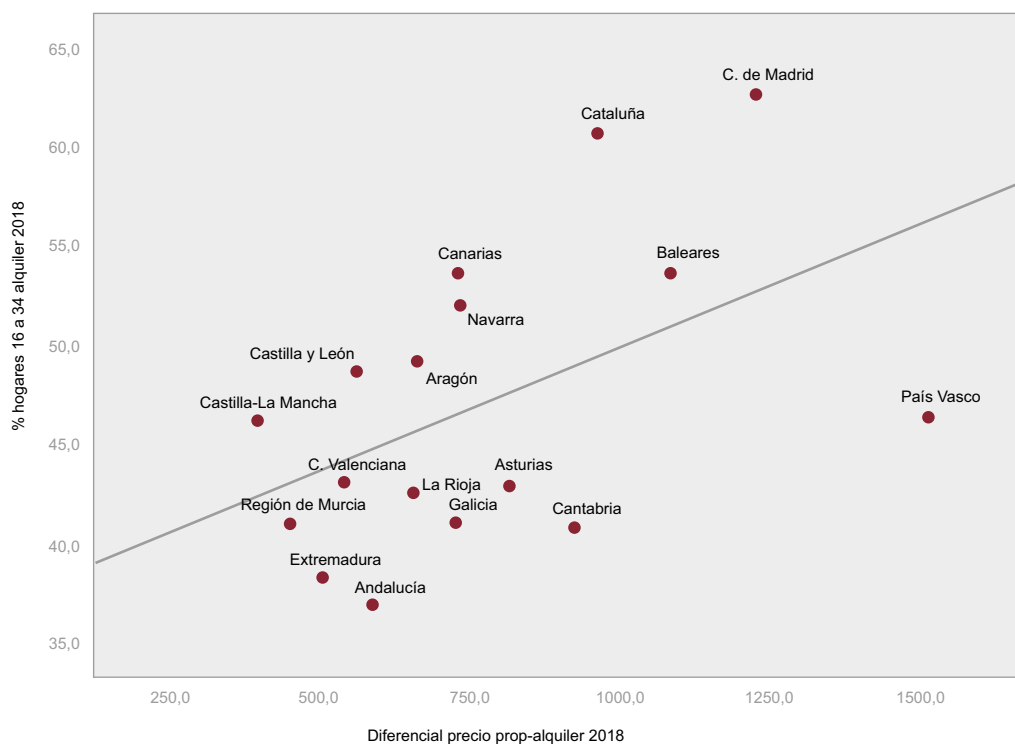
Es momento ahora de seguir caracterizando el SPV de nuestro país. Un sistema que más allá de sus aspectos económicos (esfuerzos de acceso al mercado-libre-), se caracteriza por unos elementos políticos que se cimentan a partir de diferentes factores que tienen como objetivo estructurar y organizar la acción pública sobre dicho

CC. AA	% hogares 16 a 34 en alquiler	Precio vivienda libre en propiedad (euros/m <sup>2</sup> )	precio vivienda libre en alquiler (euros/mes)	Diferencial precio propiedad - alquiler (en euros)
Andalucía	36,9	1234,2	644,4	589,8
Aragón	49,2	1178,4	515,1	663,3
Asturias	43,0	1291,9	476,3	815,6
Baleares	53,7	2178,3	1091,3	1087
Canarias	53,6	1423,9	695,7	728,2
Cantabria	40,9	1472,8	550,1	922,7
Castilla-La Mancha	46,2	874,2	480,8	393,4
Castilla y León	48,7	1044,7	482,4	562,3
Cataluña	60,7	1982,0	1019,9	962,1
C. Valenciana	43,1	1151,1	610,4	540,7
C. de Madrid	62,7	2330,1	1101,6	1228,5
Extremadura	38,3	860,3	355,5	504,8
Galicia	41,1	1192,0	465,6	726,4
Región de Murcia	41,0	979,0	527,4	451,6
La Rioja	42,6	1074,9	418,9	656
Navarra	52,1	1344,9	610,9	734
País Vasco	46,4	2376,9	863,0	1513,9
Ceuta y Melilla*	—	1631,3	—	—

\*El dato no se puede elaborar o no es estadísticamente representativo.

FIG. 6/ Hogares jóvenes en alquiler (%), precios de vivienda según régimen de tenencia y diferencial precio propiedad-alquiler. España, 2018.

Fuente: elaboración propia a partir de la ECV (INE), Estadísticas del antiguo MINISTERIO DE FOMENTO Y VIVIENDA Y DEL OBSERVATORIO DE EMANCIPACIÓN (CONSEJO DE LA JUVENTUD EN ESPAÑA).



Nota metodológica:  $R = 0,49$ .

FIG. 7/ **Dispersión simple % de hogares jóvenes residiendo en alquiler (16 a 34 años) y diferencial precio propiedad-alquiler por CC. AA. España, 2018.**

Fuente: elaboración propia a partir de la ECV (INE), Estadísticas del antiguo MINISTERIO DE FOMENTO Y VIVIENDA Y DEL OBSERVATORIO DE EMANCIPACIÓN (CONSEJO DE LA JUVENTUD EN ESPAÑA).

sistema (CORTÉS, 1995; ECHAVES, 2018), y de esta manera regular los procesos de provisión. El resultado de todo ello sería la existencia de una política específica para vivienda.

#### 4. Indicadores del Sistema de Provisión de Vivienda en España, desde una perspectiva autonómica comparada, y su relación con la emancipación residencial

La política de vivienda en nuestro país (como elemento del SPV) es más débil que la existente en otras latitudes del continente europeo y está subordinada a los mecanismos que establece el mercado (ECHAVES, 2018); posee una naturaleza que poco ha variado con el paso de los años, al menos en su forma de intervención (LEAL & MARTÍNEZ, 2017). Aunque es cierto que en los últimos planes de vivienda se observa cierto cambio en la manera de entender la vivienda (Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación

2009-2012; Plan Estatal de Fomento del Alquiler de Viviendas, la Rehabilitación edificatoria, y la Regeneración y Renovación urbanas 2013-2016; Plan Estatal de Vivienda 2018-2021), se trata en términos generales de una política, la de vivienda, sin rupturas y continuista en su provisión y en los instrumentos utilizados: predominio de ayudas directas (primero a la oferta, después a la persona o demanda) e importancia de ayudas indirectas en forma de incentivos fiscales, esto es, una política tendente a transmisiones de dinero y no a prestación de servicios (GONZÁLEZ, 2000; PAREJA & SÁNCHEZ, 2012).

Además, esta política de vivienda no ha sido ajena (es causa) de la extensión desmedida de la propiedad como forma dominante de tenencia (NASARRE, 2017). Y la opción (mayoritaria) por la tenencia en propiedad está relacionada con el tipo de sistema o régimen de bienestar que los caracteriza, del sur de Europa (FERRERA, 1995 y 2010) o Estados de bienestar meridionales (FLAQUER, 2004). Aunque sea cierto que puedan existir en estas sociedades, como España, percepciones sociales generalizadas en torno a las

virtudes de la propiedad como reflejo de una posición socioeconómica aventajada y como forma segura de inversión (GAVIRIA, 2007; PAREJA, 2010), transmitida a través de una socialización estratégico-familiar, estas no son sino el reflejo de las características y recursos que se derivan de ciertos regímenes de desarrollo en donde se enmarcan políticas de vivienda determinadas. Nos encontraríamos, pues, ante sistemas (los de provisión de vivienda) que conforman, y a su vez son conformados, por los regímenes de bienestar en los que se hallan inmersos, y en España, su sistema de bienestar se correlaciona de forma clara con el predominio del régimen en propiedad y con las oportunidades de emancipación residencial juvenil (PATÓN, 2007).

Desde un punto de vista de la política, el alquiler social o a precio reducido (como indicador elaborado "viviendas protegidas en alquiler") representa una opción adecuada para impulsar institucionalmente las aspiraciones de los jóvenes de un proyecto residencial independiente y autónomo, pues a medida que se incrementan las ayudas dirigidas a esta forma de tenencia, los procesos de emancipación se pueden tornar rápidos y tempranos; realidad que contrasta claramente con los países del área mediterránea, como es el caso de España, en donde

"(...) el sistema de bienestar se corresponde con un determinado régimen de propiedad... con una emancipación juvenil muy tardía (y) la presencia del alquiler es mínima... viniendo a reforzar el marco contextual del retraso en la emancipación residencial de los jóvenes" (PATÓN, 2007: 540).

De esta forma, los recursos disponibles y las expectativas materiales (traducidos en políticas y medidas públicas de vivienda) podrían ser explicativos de fenómenos transicionales como el de la emancipación residencial. En este sentido, a continuación, se muestran datos sobre política de vivienda en España que, medida a través de una serie de indicadores, manifiestan la naturaleza de la actuación pública en nuestro país y reflejan (más allá de la especificidad de modelo español y su ubicación en las clasificaciones europeas) las disparidades que existen en cuanto al esfuerzo que cada Comunidad Autónoma efectúa en materia de vivienda.

En nuestro país la intervención pública en materia de vivienda debe entenderse en un contexto de transformación o paso de un modelo centralizado a otro descentralizado, que se inicia con

la Constitución Española de 1978 y se afianza con la aprobación de los estatutos de autonomía de cada comunidad y la transferencia de competencias. Así, las Comunidades Autónomas tienen la capacidad de desarrollar, siguiendo ciertas directrices marcadas por los planes estatales, sus propias políticas de vivienda con cargo a sus presupuestos.

Una primera manera de distinguir tipologías es en base al gasto público que cada una de las regiones destina a vivienda. Así, como indicador de esfuerzo público para 2018, el gasto en vivienda (bruto, en millones de euros) se ha relacionado tanto con el total del gasto (% respecto al total del gasto) como con la población que reside en cada de las autonomías (euros en vivienda per cápita), tal y como se observa en la FIG. 8<sup>o</sup>. Como muestran los datos, el gasto en vivienda no se distribuye de manera igualitaria en las distintas regiones; al contrario, existen comunidades donde el esfuerzo en vivienda es claramente mayor (medido como gasto público en vivienda respecto al total del gasto y gasto en vivienda euros por persona), y otras donde es menor.

En la tarea de clasificar a las Comunidades Autónomas en materia habitacional, a continuación, es necesario introducir otro mecanismo que en España ha sido fundamental para entender la forma de intervención sobre la vivienda: la Vivienda de Protección Oficial (CORTÉS, 1995; GONZÁLEZ, 2000; ECHAVES, 2018).

Una política que adquiere protagonismo a partir del Real Decreto-Ley (del año 1978) 31/78 sobre Viviendas de Protección Oficial de categoría única, cuyo objetivo era racionalizar el régimen de categorías y normativas vigentes hasta ese momento, lo que supuso la descentralización de la promoción pública de vivienda de protección oficial (CORTÉS, 1995). A esta ley inicial le siguieron otras, pero casi siempre enmarcadas en los planes de vivienda: Plan Trienal (1981-1983); Plan Cuatrienal (1984-1987); Reales Decretos 1494/87 y 224/89; los Decretos 1968/91 y 1932/91, contextualizados en el Plan Estatal de Vivienda 1992-1995; y diversas modificaciones en los planes estatales de la década de los 2000 (2005-2008, 2009-2012 y 2013-2016) que han supuesto ciertos cambios en determinados aspectos de esta forma de intervención pública, especialmente en lo que al establecimiento de precios y superficies máximas se refiere, e ingresos mínimos y máximos de los hogares para

<sup>5</sup> Además de los indicadores sobre política de vivienda para así caracterizar el SPV español, se ha añadido una primera columna con el indicador de esfuerzo de los hogares jóvenes

al mercado del alquiler, para así evidenciar condiciones de acceso al mercado, peores y mejores, según Comunidades Autónomas.

acceder a las distintas tipologías de protección (promoción pública, promoción directa, régimen especial, régimen concertado, etc...).

Dicho esto, en las dos últimas columnas de la FIG. 8 se muestran datos en evolución (*stock* acumulado y por Comunidades Autónomas) de viviendas protegidas terminadas (2011-2018) respecto del total de viviendas terminadas (protegida + libre) en ese periodo (%), y viviendas protegidas en alquiler (2005-2018) respecto al total de viviendas protegidas en ese periodo, también en términos porcentuales. Siendo ambos indicadores una aproximación del *stock* acumulado en la actualidad, que clasifican el SPV por regiones y que nos hablan de la forma de intervención de cada una de ellas en materia de vivienda, en este trabajo se considera sumamente relevante el último de ellos (“% viviendas protegidas en alquiler respecto total viviendas protegidas 2005-2018”). Si partimos de la idea de que el alquiler (a un precio asumible) representaría para los jóvenes (recordemos) una forma de apropiación de la vivienda adecuada, en ocasiones única opción, para una determinada fase del ciclo del hogar, podemos entender este indicador como

específico de oportunidades de acceso a la vivienda por parte de los jóvenes y, por tanto, de emancipación residencial. Además, se trata de un indicador clásico en la literatura científica europea (vivienda social-protegida-en alquiler) para diferenciar distintos regímenes de provisión de vivienda (BOELHOUWER & VAN DER HEIJDEN 1994; HARLOE, 1995; KEMENY, 1995; HAFFNER & al., 2009; HOEKSTRA, 2010; ECHAVES & NAVARRO, 2018). Pero veamos a continuación qué relación puede establecerse entre las divergencias por Comunidades Autónomas en este indicador de vivienda (2005-2018) y las diferencias regionales referentes a la emancipación en 2018 (intensidad de las tasas).

Tal y como se observa en la FIG. 9, existe relación lineal con tendencia positiva ( $R=0,47$ ), lo que significa que a medida que aumenta el porcentaje de vivienda protegida en alquiler, se incrementa la tasa de emancipación. Con estos datos agregados, y como primera aproximación, las tasas de emancipación que existen en cada una de las regiones españolas se ven influidas positivamente por la mayor presencia de este tipo de alquiler protegido.

CC. AA	Coste de acceso al mercado del alquiler para hogar joven, 2018 (% de ingresos destinados)	Gasto público en Vivienda (% respecto al total de gasto) 2018	Gasto público en vivienda (euros per cápita) 2018	% Viviendas protegidas terminadas 2011-2018 (% respecto del total de viviendas terminadas)	% viviendas protegidas en alquiler respecto total viviendas protegidas 2005-2018
Andalucía	44,1	0,9	33,1	26,1	20,0
Aragón	26,0	0,7	30,4	27,9	20,8
Asturias	30,3	0,8	31,4	28,0	15,8
Baleares	56,0	0,5	23,2	3,9	52,2
Canarias	40,9	1,0	39,8	12,4	26,9
Cantabria	32,3	0,9	40,9	21,8	8,4
Castilla y León	29,6	0,6	26,4	13,8	9,1
Castilla La-Mancha	28,1	0,6	24,6	18,6	1,8
Cataluña	56,5	0,6	25,5	19,9	34,5
C. Valenciana	40,8	0,5	19,8	15,3	21,7
Extremadura	52,8	1,0	46,9	27,7	5,8
Galicia	23,1	0,8	32,6	10,6	19,4
C. de Madrid	28,0	1,5	50,2	48,6	22,0
Región de Murcia	41,5	1,1	40,2	10,7	7,9
Navarra	23,0	1,5	95,3	52,8	19,5
País Vasco	27,9	1,2	61,4	37,9	16,3
La Rioja	40,6	0,7	35,5	15,8	10,8
Ceuta y Melilla	—	2,0	58,0	12,2	13,1

FIG. 8/ **Indicadores del Sistema de Provisión de Vivienda por CC. AA. España, 2005-2018.**

Fuente: elaboración propia a partir del OBSERVATORIO DE EMANCIPACIÓN (CONSEJO DE LA JUVENTUD EN ESPAÑA); de la *Liquidación de Presupuestos*, SECRETARÍA DE ESTADO DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS) y *Estadísticas de vivienda* del antiguo MINISTERIO DE FOMENTO.

Sustantivamente, las Figs. 8 y 9 nos hablan de algo sumamente relevante: que pueden existir distintos SPV a escala sub-nacional. Estos SPV se diferenciarían en base al esfuerzo público que cada Comunidad Autónoma lleva a cabo para poner a disposición de la ciudadanía, y del colectivo juvenil, vivienda en régimen de alquiler.

Como se ha dicho anteriormente, los jóvenes se encuentran en una fase del ciclo del hogar muy característica, siendo el alquiler un régimen de tenencia apropiado y en ocasiones única opción para esa etapa. Así pues, es obligación de las instituciones impulsarlo para facilitar así las aspiraciones juveniles de una vida habitacional autónoma e independiente; en definitiva, para facilitar la emancipación y el tránsito a la vida adulta.

### 5. Conclusiones

La crisis permanente que impide la satisfacción de las necesidades residenciales de los grupos sociales más vulnerables pone en el punto de mira la relevancia del SPV español como una causa fundamental que debe ser abordada de forma urgente.

Tal y como se demuestra en el presente artículo, existe una relación inequívoca entre las condiciones de emancipación de los jóvenes y las dinámicas que adopta un SPV sometido al libre mercado (y sus fluctuaciones) y sustentado en la promoción de la propiedad. De esta forma, al margen de la influencia que, sobre los comportamientos residenciales de los jóvenes, juegan los factores ligados a la demanda como puedan ser los demográficos, socioeconómicos o individuales; se observa cómo el encarecimiento progresivo de un mercado de alquiler escaso, deteriorado y fuertemente especulativo ha derivado en un empeoramiento de las condiciones residenciales de los jóvenes, agravándose así las ya complicadas estrategias que deben poner en marcha para lograr una salida habitacional y vital. Así pues, si bien la crisis del 2008 supuso el renacimiento de un mercado de alquiler que se alzaba, aún más, como la única opción residencial para los jóvenes, la subida de precios impuesta por la lógica del mercado ha borrado en buena medida esta posibilidad. De esta forma, si bien el porcentaje de hogares jóvenes residiendo en alquiler ha crecido, también lo ha hecho el esfuerzo que deben realizar para acceder a una vivienda, presionando así hacia una caída progresiva en

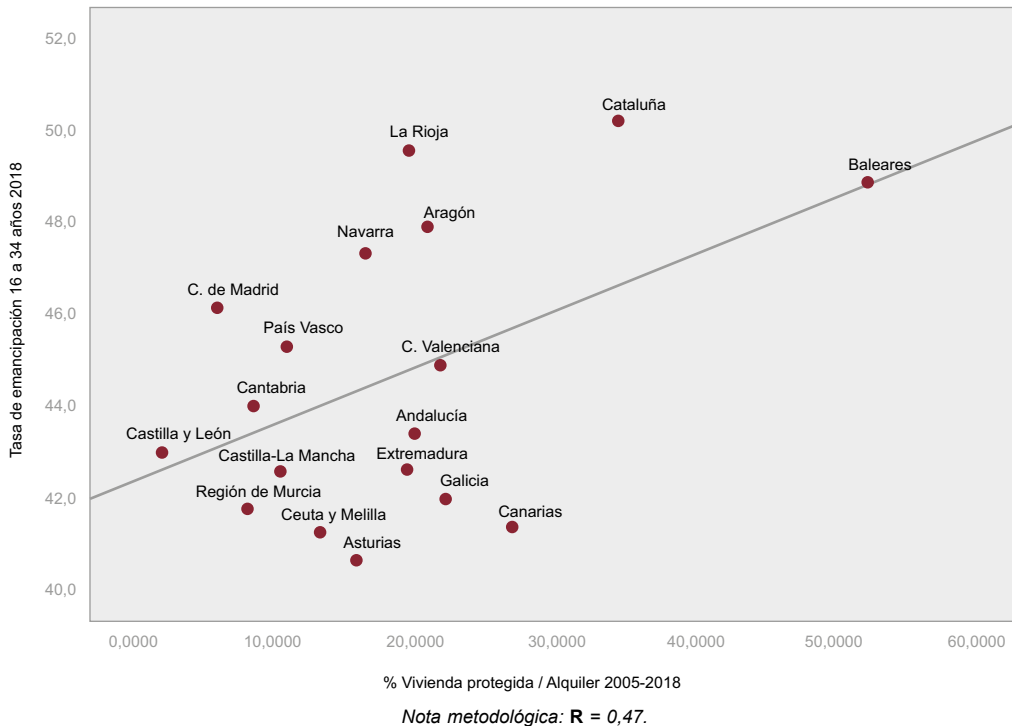


Fig. 9/ **Dispersión simple tasas de emancipación y % de viviendas protegidas en alquiler por CC. AA. España, 2018.**

Fuente: elaboración propia a partir de la ENCUESTA DE POBLACIÓN ACTIVA (INE) y Estadísticas de vivienda del antiguo MINISTERIO DE FOMENTO.

las tasas de emancipación. Aunque quede fuera del alcance de este artículo, estas tendencias residenciales apuntarían la necesidad de estudiar también otras características de las viviendas de los jóvenes (sociales y físicas) que son susceptibles de haberse visto afectadas como son los niveles de hacinamiento, la composición de los hogares o la localización de los mismos.

Cuando se analizan las diferencias territoriales a nivel de Comunidades Autónomas, la constatación de la hipótesis que liga los comportamientos residenciales de los jóvenes con la forma en la que se estructura la vivienda se hace más evidente puesto que:

Por un lado, se comprueba cómo allí dónde el precio del mercado del alquiler resulta más ventajoso con respecto a la propiedad el porcentaje de hogares jóvenes que arrienda tiende a ser mayor tal como demuestran las cifras de la Comunidad de Madrid, Cataluña o Baleares en contraposición a los casos de Extremadura, Castilla La Mancha, Región de Murcia y Comunidad Valenciana.

Por otro lado, se constata cómo el nivel de promoción de vivienda protegida en alquiler en cada Comunidad Autónoma guarda correlación con las tasas de emancipación de modo que a medida que aumenta el porcentaje de vivienda protegida en alquiler se incrementan también las tasas de emancipación con Baleares y Cataluña a la cabeza.

Estos patrones diferenciales entre Comunidades Autónomas ponen de manifiesto cómo, bajo la lógica del SPV español, existen también divergencias territoriales en función de la forma y el nivel de intervención pública de cada administración lo que demuestra la relevancia y la necesidad de analizar de manera más pormenorizada el impacto de las distintas políticas de vivienda sobre los comportamientos y sus consecuencias sobre la satisfacción de las necesidades residenciales de los jóvenes.

## Bibliografía

- ALLEN, J. & al. (2004): *Housing and Welfare in Southern Europe*. London, Reino Unido, Blackwell.
- ARBACI, S. (2008): Hacia la construcción de un discurso sobre la inmigración en las ciudades del sur de Europa. La política urbanística y de vivienda como mecanismos estructurales de marginación étnica residencial. *ACE: Architecture, City and Environment*, 8, 11-38.
- BASSETT, K. & J. SHORT (1980): *Housing and Residential Structure: Alternative Approach*, London, Reino Unido, Routledge & Kegan Paul.
- BOELHOUWER, P. & VAN DER HEIJDEN, H. (1994): Social Housing in Western Europe in the Nineties. *Neth. Journal of Housing and the Built Environment*, Vol. 9 (4), 331-342.
- CACHÓN, L. (2004): Inmigrantes jóvenes en España. *Informe de Juventud 2004*, Madrid, España, Instituto de la Juventud.
- CORTÉS, L. (1995): *La cuestión residencial. Bases para una sociología del habitar*, Madrid, España, Editorial Fundamentos.
- & MARTÍNEZ, C. (2009): *Los hogares jóvenes ante los retos de la independencia: el filo de la exclusión*. Observatorio joven de la vivienda en España (OBJOVI), Consejo de la Juventud de la Juventud en España.
- ECHAVES, A. (2017a): El difícil acceso de los jóvenes al mercado de vivienda en España: precios, regímenes de tenencia y esfuerzos. *Cuadernos de Relaciones Laborales*, 35(1), 127-150.
- (2017b): Emancipación residencial y sistema de provisión de vivienda: la heterogeneidad autonómica del modelo español. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 159, 51-72.
- (2018): Emancipación residencial y sistema de provisión de vivienda en España. Hacia un análisis explicativo comparado por Comunidades Autónomas, Madrid, España, Politeya, *Estudios de Política y Sociedad*, n.º 33, Centro Superior de Investigaciones Científicas.
- & ECHAVES, C. (2017): Jóvenes aún más precarios: crisis económica y desigualdad laboral en España. *Cuadernos de Investigación en Juventud*, 2, 1-19.
- ECHAVES, C. & ECHAVES, A. (2018): Espacios habitados y vulnerabilidades socioeconómicas selectivas. *ANDULI, Revista Andaluza de Ciencias Sociales*, 17, 133-151.
- & NAVARRO, C.J. (2018): Regímenes de provisión de vivienda y emancipación residencial: análisis del esfuerzo público en vivienda en España y efecto en las oportunidades de emancipación desde una perspectiva autonómica comparada. *Política y Sociedad*, 55(2), 615-638.
- FLAQUER, LL. (2004): La articulación entre familia y el Estado de bienestar en los países de la Europa del sur. *Papers*, 73, 27-58.
- FERRERA, M. (1995): Los estados de bienestar del sur en la Europa social. En: Sarasa, S. y Moreno, L. (eds.). *El Estado de Bienestar en la Europa del Sur*, Madrid, Consejo Superior de Investigaciones Científicas.
- (2010): The South European Countries, en CASTLES, F.; G. LEIBFRIED, S.; LEWIS, J.; OBINGER, H. y PIERSON, C. (ed.) *The Oxford Handbook of the Welfare State*, Oxford, New York: Oxford University Press.
- FURLONG, A. & CARTMEL, F. & BIGGART, A. (2006): Choice biographies and transitional linearity: Reconceptualising modern youth transitions. *Papers, Revista de Sociología*, 225-240.
- GAVIRIA, S. (2007): *Juventud y familia en Francia y en España*, Madrid, España, Colección "Monografías" n.º 234, Centro de Investigaciones Sociológicas.
- GONZÁLEZ, M<sup>a</sup>. J. (2000): *Políticas y Estrategias Urbanas*, Madrid, España, Fundamentos.
- HAFFNER, M. & al. (2009): *Bridging the gap between social and market rented housing in six European*

- countries? Delft, Países Bajos, Housing and Urban Policy Studies n.º 33, Delft University of Technology.
- HARLOE, M. (1995): *The People's Home: social rented housing in Europe and America*, Oxford, Blackwell.
- HOEKSTRA, J. (2010): *Divergence in European welfare and housing systems*, Delft, Países Bajos, Sustainable Urban Areas n.º 38, Delft University of Technology.
- JURADO, T. (1997): Un análisis regional de los modelos de convivencia de los jóvenes españoles. Las cuatro Españas de la emancipación familiar. *Estudios de Juventud*, 39, 17-35.
- (2003): La vivienda como determinante de la formación familiar en España desde una perspectiva comparada. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 103, 113-157.
- (2006): El creciente dinamismo familiar frente a la inflexibilidad del modelo de vivienda español. *Cuadernos de Información Económica*, 193, 117-126.
- KEMENY, J. (1992): *Housing and social theory*, Londres, Reino Unido, Routledge.
- LEAL, J. (1978): Vivienda y sociedad: el análisis sociológico del problema de la vivienda, *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 8, 89-102.
- (2004): El diferente modelo residencial de los países del sur de Europa. El mercado de viviendas, la familia y el Estado, *ARXIOUS, Arxius de Ciències Socials*, 10, 11-37.
- (2018): El nuevo modelo residencial inducido por la crisis económica: el caso de Madrid. *ANDULI, Revista Andaluza de Ciencias Sociales*, 17, 89-108.
- & ALGUACIL, A. (2012): Vivienda e inmigración: las condiciones y el comportamiento residencial de los inmigrantes en España. En Aja, E.; Arango, J. y Oliver, J. (Eds.). *La hora de la integración*, Barcelona, España, Anuario de la Inmigración en España.
- & MARTÍNEZ-DEL OLMO, A. (2017): El progresivo abandono de la política de vivienda en España. *Cuadernos de Relaciones Laborales* 35(1), 15-41.
- LÓPEZ, A. (2008): Jóvenes en una sociedad cambiante. Demografía y transiciones a la vida adulta. *Informe de Juventud 2008, Tomo I*, Madrid, España, Instituto de la Juventud.
- MARTÍNEZ-DEL OLMO, A. (2013): *Sistemas de vivienda y comportamiento residencial: ¿hacia una convergencia europea?*, Tesis Doctoral. Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, Universidad Complutense de Madrid, España.
- (2018): La explosión del alquiler y las desigualdades residenciales en Madrid. *ANDULI, Revista Andaluza de Ciencias Sociales*, 17, 109-132.
- (2019): El sistema de vivienda del sur de Europa: ¿continuidad o ruptura? *Revista Española de Sociología*, 29 (1), 153-180.
- MÉNDEZ, R. & ABAD, L.D. & ECHAVES, C. (2015): *Atlas de la crisis. Impactos socioeconómicos y territorios vulnerables en España*, Valencia, España, Tirant Lo Blanch.
- MIRET, P. (2005): Pautas territoriales en la emancipación juvenil en España, cohortes de nacimiento 1924-1968, *Papeles de Geografía*, 41-42, 161-176.
- (2010): Emancipación juvenil a través de la formación de la pareja. Una comparación entre los censos de 1991 y de 2001. *Papers. Revista de Sociología*, 95, 757-777.
- MÓDENES, J. A. & LÓPEZ-COLÁS, J. (2012): El sistema residencial: un esquema conceptual para entender la relación dinámica entre población y vivienda en España, *Papers de Demografia*, 400, 1-30.
- (2014): Cambio demográfico reciente y vivienda en España: ¿hacia un nuevo sistema residencial? *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 148, 103-134.
- MORENO, A. & LÓPEZ, A. & SEGADO, S. (2012): *La transición de los jóvenes a la vida adulta. Crisis económica y emancipación tardía*, Barcelona, España, Colección Estudios Sociales, n.º 34, Obra Social "La Caixa".
- NASARRE, S. (2017): Cuestionando algunos mitos del acceso a la vivienda en España, en perspectiva europea. *Cuadernos de Relaciones Laborales* 35(1), 43-69.
- PRETECILLE, E. (1971): *La production des grands ensembles*, París, Francia, CSU Centre de Sociologie Urbaine.
- PAREJA, M. (2010): El régimen de tenencia en España, en Leal, Jesús (coord.) *La Política de vivienda es España* (pp. 94-122). Madrid, España, Fundación Pablo Iglesias.
- & SÁNCHEZ, M. T. (2012): La Política de Vivienda en España: lecciones aprendidas y retos de futuro. *Revista Galega de Economía*, 21 (2), 1-32.
- PATÓN, J. M. (2007): Emancipación juvenil y políticas de vivienda en Europa. *Arquitectura, Ciudad y Entorno*, año II, 5, 523-553.
- REQUENA, M. (2002): Juventud y dependencia familiar en España. *Revista de Estudios de Juventud*, 58, 19-32.
- RODRÍGUEZ, J. (2010): Demanda de vivienda y esfuerzo económico. En Leal, J. (coord.) *La Política de vivienda es España* (pp. 38-65). Madrid, España, Fundación Pablo Iglesias.
- (2017): Las viviendas que pudieron hundir la economía española. La caída del mercado de la vivienda y sus consecuencias. *Cuadernos de Relaciones Laborales*, 35(1), 71-99.
- RONALD, R. (2007): Comparing Homeowner Societies: Can we Construct an East-West Model? *Housing Studies*, 22, 473-493.
- STONE, J. & BERRINGTON, A. & FALKINGHAM, J. (2010): How far have transitions to adulthood changed in the last decade? Evidence from the United Kingdom Labour Force Survey, *Centre for Population Change*, Working Paper 5/2010, 1-32.
- VINUESA, J. (2008): Propuesta de un método para el análisis demográfico de la emancipación de los jóvenes. *Scripta Nova: Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*, 12, 256-280.

## CIUDAD Y TERRITORIO

## ESTUDIOS TERRITORIALES

ISSN(P): 2697-231X; ISSN(E): 2697-2328

Vol. LIII, N.º Monográfico 2021

Págs. 43-60

<https://doi.org/10.37230/CyTET.2021.M21.03>

CC BY-NC-ND



## El ocaso de un modelo de vivienda de difícil reemplazo

Jesús LEAL-MALDONADO<sup>(1)</sup>Almudena MARTÍNEZ-DEL OLMO<sup>(2)</sup><sup>(1)</sup>Fundación ESNE. Profesor Sociología. Universidad Complutense de Madrid<sup>(2)</sup>Universidad Nebrija

**Resumen:** Se trata de explicar el proceso de cambio del modelo residencial español concentrado durante más de medio siglo en un desarrollo de la propiedad, con una mínima inversión pública directa que trae como resultado la escasa dimensión actual del parque de vivienda social que impide alojar adecuadamente a los segmentos de población más afectados por la elevación de los alquileres en las grandes ciudades que no tienen recursos para acceder al mercado, como son los hogares de inmigrantes, los de rentas bajas y parte de los de nueva formación. Los elevados recortes experimentados en esa inversión tras la crisis financiera y la orientación de las medidas hacia la mejora de los arrendadores, ha agudizado la crisis. Para su solución se hace necesaria una revisión de los medios utilizados hasta ahora y que se replantee un presupuesto más adecuado a las necesidades residenciales, con objetivos durables en el tiempo que se centren en posibilitar a todos los ciudadanos el ejercicio del derecho que tienen a una vivienda adecuada y digna.

**Palabras clave:** Modelo residencial; Alquiler de vivienda; Políticas de vivienda; Acceso a la vivienda.

### The decline of a residential model difficult to be replaced

**Abstract:** The current housing crisis is expressed in the difficulty in accessing to a home for new households and for those with lower incomes, who couldn't become homeowners in recent years from the inability to afford it and the disproportionate increase in rents in large Spanish cities. This crisis has to do with the failure of policies that for more than half of a century have been promoting access in property and intervening with objectives and means that distorted the main purpose that public action must have, such as facilitating the disposition of a home to those households that cannot access the free market. The

Recibido: 08.07.2020; Revisado: 03.11.2020.

Correo electrónico: [leal.je@gmail.com](mailto:leal.je@gmail.com); N.º ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0366-9258>

Correo electrónico: [amartinezol@nebrija.es](mailto:amartinezol@nebrija.es); N.º ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9865-9257>

Los autores agradecen los comentarios y sugerencias realizados por los evaluadores anónimos, que han contribuido a mejorar y enriquecer el manuscrito original.

conclusion is that a deep change is needed, involving a replacement of the means used up to now, and that more appropriate a budget to residential needs should be reconsidered, with long-term objectives that focus on enabling all citizens to exercise of the right they have to an adequate and decent home.

**Key words:** Residential model; Rental housing; Housing policies; Access to housing.

## 1. Introducción<sup>1</sup>

De nuevo, como un acontecimiento recurrente, la vivienda ha vuelto a convertirse en uno de los principales problemas sociales percibidos por los españoles. Esta renovada consideración viene inducida por las dificultades de acceso a este bien necesario que debiera estar garantizado por los poderes públicos, según el artículo 47 de la Constitución Española y que, a pesar de los años transcurridos desde su aprobación, todavía sigue huérfano de una ley que lo convierta en un derecho positivo y aplicable, tal como se ha producido en otros países (LÓPEZ RAMÓN, 2010; VAQUER, 2011). Este retraso lleva a preguntarse por esa dificultad de modificar el nuevo modelo de provisión de viviendas en España ligado al contenido real de las políticas de vivienda.

En este artículo se establece la situación actual del modelo residencial español como el final de una etapa, por la inadaptación a las necesidades de una parte de los hogares, especialmente en el caso de las grandes ciudades donde se vuelve a dar un distanciamiento con las zonas rurales (MÓDENES, 2009). Su renovación se hace muy difícil debido a la obsolescencia actual de gran parte las medidas de la política de vivienda, incapaces de garantizar un alojamiento adecuado a un segmento importante de estos hogares (HERNÁNDEZ, 2013).

En ese sentido se parte de dos hipótesis principales. La primera es que la crisis actual de alojamiento es la expresión de un fin de ciclo que induce un cambio profundo en lo que podemos denominar el sistema residencial (GARCÍA PÉREZ & JANOSCHKA, 2016; PAREJA & SÁNCHEZ, 2012; MÓDENES & LÓPEZ-COLÁS, 2012).

La segunda hipótesis es que la escasa incidencia actual de las medidas que venían sucediéndose en la política de vivienda requieren un replanteamiento que suponga el desarrollo de un modelo alternativo más adecuado a las nuevas necesidades de todos los hogares, especialmente de los que disponen de menos ingresos

en las grandes ciudades. Este replanteamiento implicaría un incremento notable del parque de viviendas sociales en alquiler, pero el elevado coste que supone plantea serias incertidumbres sobre sus posibilidades de realización en un contexto económico como el actual, debido a que el sistema está escasamente dotado de recursos para la inversión directa en viviendas sociales que arrastran un enorme déficit. El débil intento de reversión de este sistema durante los últimos años ante su insostenibilidad, ha incidido sobre todo en una extensión del régimen de alquiler cuyo reciente encarecimiento supone una dificultad añadida para solucionar las necesidades actuales más acuciantes de vivienda de los hogares de gran parte de los jóvenes recién emancipados, de los inmigrantes y de los de rentas bajas que se ven obligados a un esfuerzo excesivo para poder alojarse.

Para conseguir este objetivo, se parte en primer lugar de una exposición de la metodología empleada, seguida de la profundización en el concepto de vivienda y del comportamiento residencial. A continuación, se establece la explicación del cambio en el sistema de provisión de viviendas en relación con el acceso de los hogares más desfavorecidos, para lo cual se juzga importante el análisis de las tendencias y de los instrumentos que han guiado la política de vivienda en el último medio siglo hasta llegar a la situación actual. Esta situación exige una revisión del modo de intervención pública para poder garantizar el acceso a todos a una vivienda adecuada, para lo que se propone la extensión del exiguo parque de vivienda social existente en la actualidad que suponga acortar la distancia que tiene con la media europea.

## 2. Metodología

Para conseguir esos objetivos nos encontramos con los condicionantes de la información disponible que supone la escasez de datos espacialmente desagregados, en concreto, de los que dan cuenta de los comportamientos

<sup>1</sup> Esta investigación se desarrolla en el marco del proyecto de investigación del Plan Nacional I+D+i: del Ministerio de Ciencia e Investigación con el título "Influencia de los

cambios en los regímenes de producción y acceso a la vivienda sobre la reestructuración social de las grandes ciudades españolas" CSO2017-83968-R.

residenciales y de las condiciones de las viviendas en relación con las necesidades actuales de alojamiento en las grandes ciudades, que es donde se concentran los problemas más acuciantes.

La información sobre la vivienda se centra sobre todo en una serie de aspectos que no permiten tener una visión completa. Frecuentemente se evalúan los efectos de la intervención pública en relación con el número de viviendas construidas, pero no se analizan los efectos sobre el conjunto de infraviviendas, sobre el hacinamiento, sobre los tiempos de desplazamiento al trabajo o a los servicios elementales, ni sobre la carga económica que implica a los hogares, especialmente a los más desfavorecidos, en relación con los nuevos estándares que habría que considerar en la sociedad actual, lo que mediría de forma más adecuada los efectos de las políticas y del mercado.

Los análisis se centran con frecuencia aspectos fácilmente cuantificables desde la perspectiva numérica de su producción, y de su economía, pero son escasos en lo que KEMENY (1992) denomina el *comportamiento residencial*, como no sea el de sus características demográficas y económicas más esenciales, lo que dificulta la evaluación de las políticas que parecen guiarse preferentemente por el volumen de los datos sobre la construcción, por sus aspectos físicos, y por las formas de apropiación y del coste que suponen. Pero sabemos poco de quien habita cada tipo de vivienda social o de las que han sido objeto de una intervención pública como las Viviendas de Protección Oficial (VPO) o las propias viviendas públicas, algo que podría medir la efectividad real de las políticas aplicadas.

En este trabajo tenemos que limitarnos a la evaluación del sistema de vivienda a partir de los datos disponibles de las políticas estatales y a partir de los planes de vivienda y de su dotación, sin poder verificar claramente sus efectos directos. Para ello se han analizado las fuentes principales de información sobre la vivienda publicadas por el Instituto Nacional de Estadística: censos, encuestas nacionales, y estadísticas registrales, a los que hay que añadir los datos sobre la dinámica de la vivienda publicados por el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana. En el caso de los precios, se ha consultado la información del Banco de España y también la página de [Idealista.com](http://Idealista.com).

En el tratamiento de estos datos se ha intentado, siempre que haya sido posible, la formación de series que nos permitan percibir en su evolución las tendencias del sistema que corroborarían las hipótesis planteadas. El planteamiento generalista que se hace ha aconsejado un tratamiento elemental de la información cuantitativa recogida, completada con el recurso a los resultados de investigaciones publicadas de diversos autores.

### 3. La vivienda

La vivienda es un bien necesario, cuya garantía de acceso es objeto de un derecho establecido como tal por el artículo 47 de la Constitución española y por las Naciones Unidas<sup>2</sup>, que da lugar a un derecho positivo en muchos países. Su sentido va más allá de la pura utilidad de dotar de un cobijo a las personas que la habitan, teniendo múltiples funciones que han evolucionado con el tiempo en las sociedades occidentales, estando acompañado su uso de significados sociales que van más allá de la descripción física de sus espacios tal como plantean algunos autores (CORTES, 1995; SEGAUD, 2008) En ese sentido las dificultades para acceder a una vivienda adecuada (que la Constitución Española califica como digna), más allá de esa posibilidad de alojarse, afecta a los procesos de socialización, al sistema de relaciones sociales y a la distribución de los recursos de capital entre los hogares.

La consideración histórica de la vivienda nos lleva a la constatación de una evolución en su funcionalidad. Si analizamos los cambios experimentados en sus usos, nos encontramos que secularmente la vivienda ha contenido en múltiples situaciones y más precisamente en el medio rural, una función productiva, como espacio de actividad tanto ganadera, como de almacenaje y de desarrollo de actividad directa. Estas funciones como espacio de trabajo se han transmitido también a la vivienda urbana y se están viendo aumentadas actualmente con el teletrabajo, a partir del uso de las nuevas tecnologías de la información, como se ha constatado en la crisis producida por el Covid 19, presentándose como un proceso creciente con repercusiones en la elección residencial que puede cambiar de manera profunda la forma urbana de nuestras ciudades.

<sup>2</sup> Observación General n.º 4 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas.

Si examinamos la distribución de una vivienda de hace un siglo (HAMMAD, 2006) y la comparamos con la actual, percibimos las considerables diferencias que ha supuesto ese cambio en sus funciones, acorde con las nuevas exigencias sociales, como sucede con las actividades de aseo y con la elaboración de alimentos, pero también con la ampliación de un espacio dedicado al ocio del que carecía anteriormente en gran parte de ellas. La penetración de la radio, de la televisión, y de las diversas aplicaciones de internet, implican también un espacio añadido cuya disposición llega a configurarse como una necesidad.

Las funciones tradicionales como los espacios de estar, de aseo o de reposo experimentan también nuevas visiones. Con frecuencia se califica a la vivienda según el número de dormitorios, o de espacios de aseo, con una tendencia a su incremento en aquellas de nuevo diseño. Paralelamente la cocina, en la vivienda urbana, pasa a incluirse en los lugares más representativos de la casa, al mismo tiempo que se reduce el espacio de su almacenaje en las despensas que existían junto a ella en la antigua distribución de la vivienda urbana.

Todo ese cambio justifica el incremento progresivo del tamaño de la vivienda cuya superficie sigue creciendo a pesar de la reducción del hogar, habiendo alcanzado una media de 101 m<sup>2</sup> en 2019 para España, aunque esta superficie es menor en las grandes ciudades siendo de 90 m<sup>2</sup> para la Comunidad de Madrid y 91 m<sup>2</sup> para la provincia de Barcelona, esto es debido a que las nuevas viviendas están contribuyendo al aumento medio de su tamaño en el conjunto del parque<sup>3</sup>. La vivienda también es un espacio de socialización, con especial consideración de los miembros que componen el hogar y su forma de relacionarse, aunque los significados y usos cambian en función de la edad y de la condición de sus habitantes. Desde esa perspectiva (PEZEU-MASSABUAU, 2013) plantea la dificultad de la socialización de sus residentes, cuando se vive en una infravivienda.

La consideración de estas funciones ayuda a dimensionar los efectos de la reclusión producida por el Covid 19, cuando la inadecuación de un espacio residencial obligaba a un uso más intensivo del espacio público circundante, con la consecuencia de una correlación entre la

proporción de contagios y la precariedad residencial<sup>4</sup>. Ello lleva a la exigencia no solo a una provisión de más viviendas sociales, sino también a la necesidad de adaptación de los espacios residenciales que pasa frecuentemente por procesos de rehabilitación y por la revisión de los estándares que definen las características básicas de una vivienda adecuada y digna.

Más allá del contenido de sus funciones, la vivienda tiene una serie de significados que afectan de forma directa a sus habitantes. RAPPOPORT (1972), SEGAUD (2008) y HAMMAD (2006) dan cuenta de esos significados ligados al carácter más público o privativo de su espacio, a los valores y normas sociales y a la propia calificación de sus habitantes.

Finalmente hay que destacar el hecho de la localización de la vivienda y de su entorno como un elemento importante de calificación social. En las ciudades españolas con elevadas tasas de segregación residencial, el lugar donde se vive afecta directamente a la imagen de la condición social de las personas (MARTINEZ VEIGA, 1999; LEAL & SORANDO, 2016). Este hecho ha llevado en ciertos países a un cambio de políticas de vivienda que ha pasado de la construcción de barrios enteros de vivienda social a una distribución más mezclada de dichas viviendas que trata de ser más equilibrada en relación con la valoración social de los espacios urbanos.

En consecuencia, cuando se trata de la vivienda se está tratando de un bien complejo que es único en cada uno de sus elementos y en el que cualquiera de sus variaciones o de sus cambios tiene una notable repercusión sobre la vida de las personas que la habitan. En ese sentido la vivienda puede tener un valor económico muy diferente según el lugar en el que se ubique, ya sea un medio rural o urbano y dentro de este según el barrio en el que esté asentada. Ese valor puede depender de factores externos, como las características de su entorno, en términos de dotaciones o de sus posibilidades de acceso a los medios de transporte o el contenido social de un barrio, más allá de la calidad de su entorno, de su funcionalidad o de los materiales con la que se ha construido, hasta el punto de existir una correlación elevada entre las categorías sociales dominantes en un barrio y el precio de la vivienda como ha mostrado ROCH (2008). En consecuencia, las expectativas de

<sup>3</sup> Resulta significativo que sea Cuenca la provincia española que tiene la media más elevada del tamaño de sus viviendas: 158 metros cuadrados, según el INE.

<sup>4</sup> Tal como se deduce de los mapas interactivos sobre la

situación del virus comparado con los mapas sobre la estructura social de Madrid <https://www.comunidad.madrid/servicios/salud/2019-nuevo-coronavirus#situacion-epidemiologica-actual> Internet 09/10/2020.

cambio de esas categorías van a dar lugar también a cambios en la valoración económica tal como se presentan en los procesos de segregación, y en la denominada gentrificación (OBERTI & PRETECEILLE, 2016; LEAL & SORANDO, 2016).

Por todo lo expresado hay que tener en cuenta que los comentarios agregados sobre los procesos de las viviendas han de ser tomados con mucho cuidado porque pueden incluir diferencias notables que pongan en entredicho las conclusiones que su análisis pueda determinar. Existen mercados diferenciados de vivienda que al agregar sus valores desvirtúan parcialmente las visiones concretas que pueden darse en cada uno de los barrios de una ciudad. Cuestiones tales como la proporción de viviendas vacantes, pierden el sentido al agregar los espacio rurales y urbanos o las zonas turísticas en las grandes aglomeraciones. Lo mismo puede suceder con la agregación de los precios, del tamaño, de la habitabilidad, del estado físico y de otras características a las que se suele hacer referencia cuando se trata de la vivienda de forma agregada de una localidad, región o país.

#### 4. El cambio del modelo residencial español y la formación de la crisis de la vivienda urbana

A lo largo del último medio siglo, las condiciones de acceso a una vivienda adecuada en España ha evolucionado de forma cíclica en su consideración de problema social de considerable importancia, aunque con características diferentes en cada caso. La vivienda se ha convertido en una mercancía cuyas condiciones siguen considerándose con demasiada frecuencia como las de cualquier otro bien sometido a las leyes implacables del mercado, omitiendo que, a diferencia de otros bienes mercantiles, se trata de un bien necesario y único cuya disposición es un derecho.

Especialmente en los últimos 20 años se ha producido una evolución del modelo residencial español en el que tras la enorme explosión de crecimiento de la población y de las viviendas en los primeros años del siglo XXI, que arrastró en su caída a todo el sistema financiero del país (FIG. 1), se produce un cambio estructural que obliga a un replanteamiento de sus consecuencias por los efectos que produce en los grupos sociales, tanto los que se diferencian por su edad (jóvenes, mayores...) como los que dan cuenta de sus características económicas y sociales.

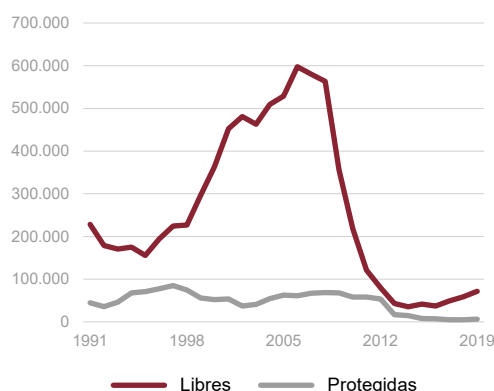


FIG. 1/ Producción de vivienda en España por régimen de protección (1991-2018).

Fuente: MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA.

La forma actual de la crisis del sistema residencial español viene marcada por la dificultad de los hogares jóvenes y de los más desfavorecidos en procurarse un espacio residencial en el que poder constituir un hogar en el que desarrollar su proyecto vital. Una dificultad que se expresa por indicadores como el de la proporción de la renta dedicada al alquiler o la compra, el espacio medio por habitante, o el compartir con extraños ese espacio residencial. Es una crisis que se muestra con más acritud en las grandes ciudades, especialmente en aquellas en las que se concentran los mayores incrementos de actividad y las mejores oportunidades de trabajo y en las que las rentas y el precio de las viviendas son más distantes de los niveles salariales medios.

Para comprender el sistema de provisión de viviendas español, hay que considerarlo dentro del régimen de bienestar que provee los bienes y servicios en una economía de mercado, con un modelo específico que se diferencia de otros países del centro y norte de Europa y tiene una cierta similitud con los países del sur (ALLEN & al., 2004; MÓDENES & LÓPEZ-COLAS, 2014). Se trata de un régimen de bienestar en el que la intervención del Estado en la inversión en servicios sociales es una de las más bajas proporcionalmente, entre los países del Eurogrupo. En consecuencia, con esa escasa inversión pública, es el mercado el que se atribuye la función casi exclusiva de alojamiento. Esta característica se aprecia de forma más explícita en la comparación con otros países europeos en cuestiones tales como la inversión pública en vivienda, la proporción de viviendas sociales y las ayudas directas para el alojamiento de ciertos sectores de población (TRILLA, 2001). Es de considerar

que en aquellos regímenes de bienestar en los que existe una mayor implicación estatal, suele haber una mayor proporción de vivienda en alquiler (MUÑOZ FERNÁNDEZ & SANTOS, 2012).

En el régimen de bienestar español existe otro componente, extensible a los países del sur de Europa, que es el de la solidaridad familiar que interviene de forma más intensa en la provisión de los servicios que en otros países en los que se atribuyen en mayor proporción al Estado (ABRAHANSON, 2005). Pero hay que tener en cuenta que estos países del sur están afectados por un proceso de cambio notable en la concepción de la familia y más en concreto en su exigencia de aportación solidaria (FLAQUER, 2004). La reducción del ámbito familiar a la esfera más inmediata, la disminución de su tamaño, el incremento de la privatización e independencia de sus miembros y la separación espacial que supone el hábitat familiar en las grandes ciudades, llevan a una pérdida de intensidad y relevancia en el papel que se le atribuía en la provisión de servicios y cuidados y en concreto en las ayudas para el acceso a la vivienda, especialmente en las ayudas no monetarias (PAREJA & SÁNCHEZ, 2012; MARTÍNEZ DEL OLMO, 2020).

A pesar de su disminución, la ayuda directa e indirecta de la solidaridad familiar en el acceso a la vivienda de los nuevos hogares, juega todavía un papel importante, especialmente en el acceso a la propiedad, ya que se considera que en la sociedad actual disponer de un patrimonio era un factor de seguridad importante ante las vicisitudes del futuro, al mismo tiempo que se consideraba con frecuencia que el pago del alquiler era una especie de derroche, en el caso de que se pudiera acceder en propiedad. Esa ayuda familiar puede variar considerablemente en su cuantía y su contenido según las categorías sociales y las rentas percibidas.

En este marco del sistema, la crisis del 2008 supuso un impacto notable en esa condición de la vivienda como valor seguro, al producirse una ruptura no esperada en la continuidad de los empleos que influyó directamente en los impagos de las hipotecas contraídas y como consecuencia, en muchos casos, en la pérdida de los ahorros depositados en su adquisición. Este hecho es importante porque termina con el crecimiento de la proporción de propietarios a lo largo de más de medio siglo, para dar un nuevo impulso al alquiler de viviendas como alternativa residencial (FIG. 2), especialmente en el caso de los hogares con persona de referencia entre 30 y 45 años, cuya proporción de inquilinos pasa del 19% al 30% entre 2011 y 2019 (Encuesta de Condiciones de vida).

Este cambio responde a las nuevas condiciones actuales de los que acceden a una vivienda por varios motivos: el primero de ellos era la discontinuidad y precariedad laboral de los nuevos contratos de trabajo, producida en gran parte por la crisis y ratificada por un cambio en la legislación laboral; ligado a ese hecho estaba la inseguridad en el pago de las hipotecas que podían contraerse con la compra de una vivienda, y la mayor movilidad laboral que obligaba a considerar la preferencia por una localización residencial más flexible hasta que se pudiera consolidar el proyecto laboral y el propio proyecto de hogar.

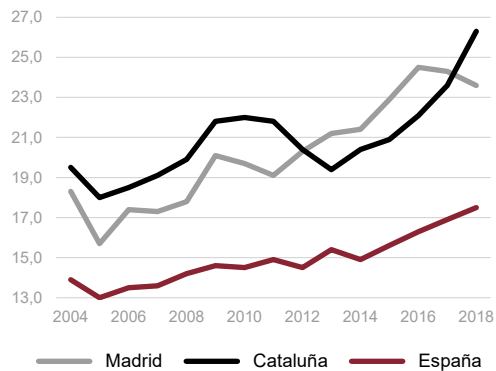


FIG. 2/ Evolución reciente de la proporción de los hogares en régimen de alquiler en España, Cataluña y Comunidad de Madrid (2004-18).

Fuente: INE Encuesta de Condiciones de Vida.

El aumento de la proporción de la tenencia en alquiler estuvo protagonizado inicialmente, a comienzos del siglo XXI, por los inmigrantes extranjeros para los cuales la adquisición de una vivienda se hacía todavía más difícil, por la mayor precariedad de sus ocupaciones y por la incertidumbre respecto a la localización del nuevo empleo, hasta que el proyecto migratorio y laboral se concretaba. Resulta esclarecedor que en el año 2018 la proporción de hogares en alquiler en España con persona de referencia extranjera, de fuera de la UE, alcanzara el 77,3%, frente al 13% de los españoles (Encuesta de Condiciones de Vida). En este sentido, el considerable aumento de población extranjera de 5,5 millones que se asienta en España en los últimos 20 años, explicaría en parte el incremento del parque de alquileres (FIG. 3), con mayor impacto en aquellas regiones con una proporción de inmigrantes más elevada, como es el caso de las grandes ciudades.

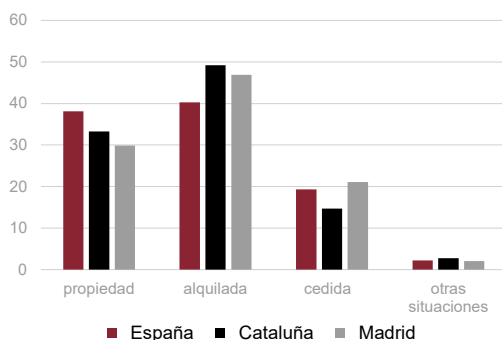


FIG. 3/ Proporción de formas de tenencia de los extranjeros residentes en España, Cataluña y Comunidad de Madrid 2007.

Fuente: INE. Encuesta Nacional de Inmigrantes 2007.

A este aumento del alquiler debido a los inmigrantes, se une a partir de la crisis económica de 2008 la de los nuevos hogares de nativos (ECHAVES, 2017) y la de aquellos que habían sido desahuciados debido a los impagos de las hipotecas adquiridas antes de la crisis, incrementando una demanda que en un cierto tiempo vino favorecida por las políticas de ayuda personal al pago de los alquileres, la denominada renta de emancipación. Pero ese aumento de la demanda coincidió con la saturación de las viviendas más asequibles que fueron disminuyendo su proporción sobre el parque de alquiler (FIG. 4).

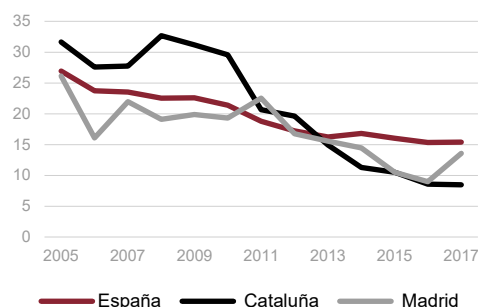


FIG. 4/ Evolución de la proporción de alquileres con precios por debajo del mercado en España, Cataluña y Madrid.

Fuente: INE. Encuesta de Condiciones de Vida.

Las medidas del Plan estatal de Vivienda de 2013 y la nueva ley de arrendamientos urbanos del mismo año trataron de responder a esta situación impulsando medidas que fomentaran el alquiler que ya experimentaba un aumento de demanda. Las facilidades de la nueva ley y la

menor subida de los precios de la vivienda en propiedad respecto a los del alquiler (FIG. 5), supusieron un incremento de la rentabilidad de la inversión en este tipo de vivienda que llegó a superar el 5,75% en 2017 en Madrid y el 5,25 % en Barcelona en 2016 tal como plantean López Rodríguez & Mata (2019). La consecuencia fue una canalización de la inversión hacia estas viviendas, con la atracción de fondos de inversión en un sector que había estado dominado casi exclusivamente por un patrimonio familiar, a la vez que se ponía en el mercado una parte del parque vacante (GARCÍA MONTALVO, 2019; ALVES & URTASUN, 2019).

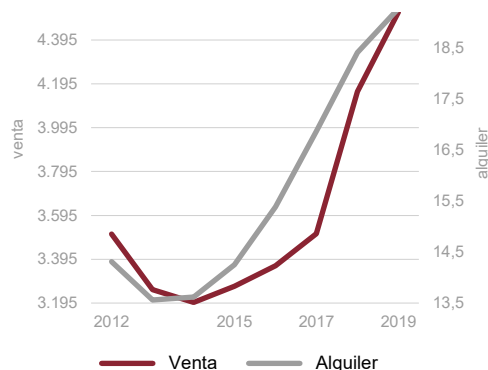


FIG. 5/ Evolución en Madrid de los precios de venta (eje izquierdo) comparado con los precios de alquiler (eje derecho) en €/m² (2012-2019).

Fuente: Idealista.com y elaboración propia.

Pero el recurso para aumentar la oferta en alquiler a partir del parque disponible duró poco tiempo, debido a que por una parte la construcción de nuevas viviendas era escasa, en gran parte como consecuencia de la crisis de 2008, que llevó a la bancarrota a una buena cantidad de promotores. Ese retraimiento de la producción de viviendas estaba también influenciado por otros factores como la incógnita del posible crecimiento de los hogares en las grandes ciudades, especialmente en el momento en que el aumento de población del conjunto del país se había congelado, debido al escaso crecimiento vegetativo y a la disminución e incluso a la reversión temporal de los flujos migratorios, especialmente los provenientes de América Latina.

El retraimiento en la nueva edificación venía también impulsado por la existencia de un elevado volumen de viviendas recién construidas sin vender, evaluado en más de 600.000 unidades que daba la imagen de un monumental despilfarro, narrado en diversas publicaciones

(VINUESA & PORRAS, 2017), aunque gran parte de esas nuevas viviendas invendidas estaban en localizaciones inapropiadas o en situaciones de difícil gestión por haber sido traspasadas por la bancarrota de sus promotores a los activos de sus acreedores bancarios en una primera fase y posteriormente a la entidad financiera pública (SAREB) que se hizo cargo de ellas en una segunda fase. La lenta ocupación de esas viviendas recién construidas pudo nublar la percepción de una disminución en el conjunto del parque de las viviendas vacías que ya había comenzado antes de la crisis y que se aceleraría en los años siguientes.

El impulso del Plan de Vivienda de 2013 a la tenencia en alquiler no se planteó de dónde vendrían las viviendas que iban a aumentar la oferta que se trataba de impulsar. Los hogares que ya eran propietarios no iban a convertirse en inquilinos a no ser que no pudieran pagar la hipoteca que habían contraído y fueran desahuciados de sus viviendas. La conclusión es que una parte importante del incremento que experimentaron las viviendas en alquiler, especialmente en el caso de las grandes ciudades, provenía de la inclusión en el mercado de las viviendas vacías y de aquellas secundarias que, por su localización cercana a los núcleos urbanos mayores, podían ser alquiladas a los que accedían a una nueva vivienda (LÓPEZ RODRÍGUEZ & MATEA, 2019). Esto explica el rápido descenso de las viviendas no principales (FIG. 6), teniendo que añadir a su aportación las que eran dejadas en herencia o donadas a los familiares por parte de sus progenitores que las desocupaban. De forma más reducida, también se incorporaron temporalmente al alquiler algunas de las viviendas desahuciadas por impago de sus hipotecas

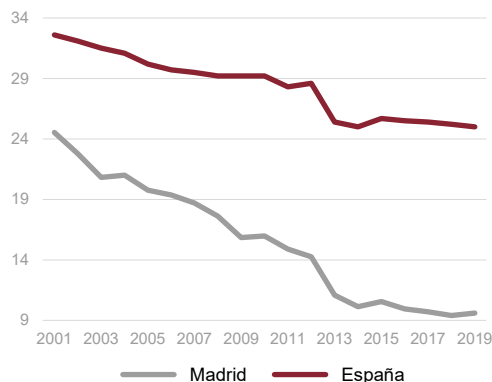


Fig. 6/ Evolución de la proporción de viviendas no principales en Madrid y en España.

Fuente: MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA.

que pasaron a las entidades crediticias y posteriormente al SAREB.

Con ese impulso de su puesta en alquiler, las dimensiones de ese parque de viviendas no principales fueron descendiendo hasta reducirse al mínimo en las grandes ciudades. Hay que tener en cuenta que para que funcione el mercado, necesita una cierta proporción de viviendas que son censadas como vacías y que son las que cubren el periodo desde su puesta en venta o en alquiler hasta la ocupación por un nuevo hogar. El tamaño de ese parque vacío variará según las circunstancias, pero puede llegar a representar hasta un 5% según autores como (MUTH & GOODMAN, 2013). Aunque las estadísticas de la evolución del parque residencial español del Ministerio de Transportes no distinguen entre las secundarias y vacías, es de considerar que su descenso atañe a ambas categorías y que la proporción de vacías puede estar cerca en algunos lugares de ese mínimo necesario.

Al encarecimiento del mercado de alquileres contribuyó también en algunas ciudades el desarrollo de las viviendas de alquiler para cortas estancias, especialmente en las ciudades con gran atracción turística, porque detrajó una cierta proporción de la oferta de alquiler ordinario, especialmente en las zonas centrales de las grandes ciudades.

El incremento de las rentas de los alquileres que siguió a su escasez, detrajó una parte creciente de ingresos disponibles de sus inquilinos, ya que por una parte los salarios no crecían en la misma proporción y por otra parte el acceso a la propiedad continuaba haciéndose difícil, ya que se exigía un 20% de inversión inicial a la que había que añadir el coste de los impuestos y otros gastos (alrededor del 10%) del valor de la vivienda que se adquiere, debiendo tener en consideración en muchos casos el coste de la mejora de la vivienda adquirida. El resultado fue un aumento de los pisos compartidos, entre familias o personas de rentas bajas, especialmente entre jóvenes con empleos precarios e inmigrantes.

Otra consecuencia de ese aumento de las rentas de los alquileres fue el mantenimiento de un volumen elevado de los desahucios por el impago de los alquileres (FIG. 7), en contraste con la disminución de los desahucios por impago de las mensualidades de las hipotecas (RODRÍGUEZ LÓPEZ, 2019).

Ante los problemas que creaban los incrementos de las rentas para un segmento de inquilinos, debidos al Covid 19, una de las primeras medidas del nuevo gobierno, a comienzos del 2020 fue

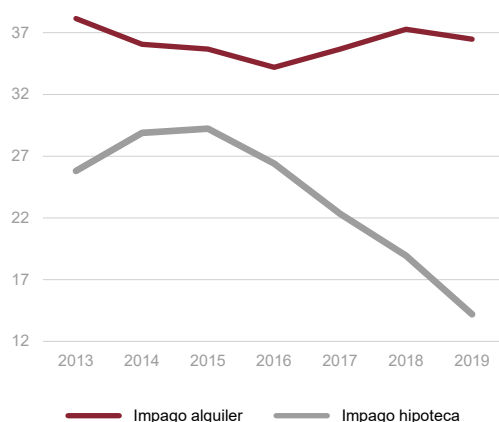


FIG. 7/ Evolución de los lanzamientos por impago de hipotecas y de alquiler en España en miles (2013-2019).

Fuente: EUROPA PRESS Data: a partir de estadísticas del Consejo General del Poder Judicial.

la promulgación de un decreto que cambiaba el tiempo obligatorio de los nuevos alquileres, restituyéndolo a los 5 años que planteaba la ley de arrendamientos de 1994 y estableciendo poco después, debido al impacto del Covid 19, mayores garantías cuando los impagos se debían a la carencia de recursos de los inquilinos, con una moratoria<sup>5</sup> de nuevos desahucios hasta Enero de 2021, para el caso de los hogares más vulnerables que permitía el retraso de su pago cuando las circunstancias económicas de los hogares suponían la incapacidad de efectuarlo. Con ello se ha relegado el debate sobre las medidas de limitación espacial y temporal del aumento de los alquileres tal como se practica en otros países ante los elevados valores alcanzados en algunos barrios de las grandes ciudades (Nueva York, Londres, París, Berlín).

A la hora de escribir este artículo, resulta todavía imposible evaluar las consecuencias que ha tenido el encierro forzado de esos meses, pero es cierto que la incertidumbre sobre el futuro inmediato de las viviendas de alquiler temporal reducido (turísticas), ha llevado a algunos de sus propietarios a transformarlas en alquileres permanentes, incrementando algo la oferta y contribuyendo a rebajar la tensión del crecimiento de las rentas de los alquileres.

<sup>5</sup> A quienes paguen un alquiler / una renta y se encuentren desempleados debido a la crisis del Covid-19, a quienes haya sufrido un ERTE, a quienes hayan visto reducida su jornada por cuidado de niños o personas mayores y a quienes se vean afectados por otras circunstancias que supongan una pérdida sustancial de ingreso, quienes se vean afectados por circunstancias que supongan una pérdida sustancial de ingreso.

## 5. Las constantes de la política de vivienda

El rápido cambio producido en la tenencia de los nuevos hogares lleva a replantearse la forma como se viene expresando la política de vivienda en España actualmente. Actuaciones tales como la supresión y restauración de la desgravación por compra de vivienda primaria, el establecimiento de ayudas directas al alquiler para los jóvenes, suprimidas más tarde, y más recientemente la rectificación del acortamiento del límite temporal de los contratos de alquiler de viviendas que había supuesto la ley de 2013, nos dan idea de las diferencias de criterio entre los sucesivos gobiernos para resolver el problema del acceso a la vivienda.

Se trata de una discontinuidad en los criterios de la política de vivienda que tiene también su origen que la carencia de una cultura de vivienda, con la comprensión y evaluación de las medidas públicas de intervención que faciliten las actuaciones continuadas a largo plazo que reorienten el régimen actual de provisión de viviendas. Las investigaciones, las publicaciones, los debates y las conferencias sobre la situación de la vivienda y las políticas residenciales son muy escasas si las contrastamos con las de otros países de nuestro entorno y con el coste y la repercusión de esas políticas. A eso hay que añadir el impacto de una concepción, extensible en parte a los otros países del sur de Europa, de que el compromiso de conseguir un alojamiento adecuado de todos corresponde en gran parte al ámbito familiar a través del mercado, quedando solo para el Estado las situaciones más extremas (residuales) que representan una pequeña proporción (ALLEN & al., 2004), especialmente si lo comparamos con las políticas de enseñanza y sanidad. Un modelo que es ineficiente ante un aumento de la precariedad y del número de hogares con rentas bajas imposibilitados de facilitar esas ayudas a sus miembros.

Las situaciones de escasos recursos de muchas familias plantean una necesaria implicación del Estado con la provisión de viviendas sociales en alquiler a precios inferiores al mercado y frecuentemente acordes con la capacidad económica de los inquilinos. Este tipo de actuación denominada “residualista” por algunos autores<sup>6</sup>

<sup>6</sup> Se entiende por política residualista aquella que va dirigida a una fracción residual de la población, concebida en este caso como los hogares que reúnen una condición determinada, como sería en este caso los que no pueden acceder al mercado libre de vivienda.

(ARBACI, 2019), es el núcleo principal de las políticas de vivienda en los regímenes de bienestar liberales de Europa, marcándose una gran distancia con el caso español cuya proporción de estas viviendas sociales es una de las más bajas de los países del Eurogrupo, siendo incapaz de ofertar una alternativa residencial adecuada a la mayoría de los más desfavorecidos y de garantizar, un derecho a la vivienda para todos por la escasez del parque de viviendas sociales disponible.

### 5.1. Una escasez endémica de viviendas sociales y de alquileres asequibles

El resultado de esta crisis se convierte en un fracaso de las políticas de vivienda que tras más de medio siglo de fomentar la propiedad no ha llegado a consolidar ese parque de vivienda social en alquiler que garantice a los hogares de bajos ingresos el acceso generalizado a una vivienda adecuada. Se trata de una situación de difícil salida, ya que supondría incrementar de forma muy sustancial la actual inversión pública en vivienda, en competencia con otros servicios que también han tenido recortes por la crisis económica como la sanidad y la enseñanza. Hay que tener en cuenta que el parque de viviendas sociales necesario para alcanzar en España la media de toda la Unión Europea (GARCÍA ALMIRAL & ARENDS, 2012) supondría un aumento en torno a 1,5 millones de estas viviendas sobre las ya existentes<sup>7</sup> a cuya inversión habría que añadir las que necesitan ser repuestas o rehabilitadas por sus inadecuadas condiciones, además de los costes coyunturales para las situaciones más apremiantes, entre los que están los generados por los realojos de los desahucios y por las actuaciones urbanísticas.

Este déficit de una provisión de viviendas, que haría frente a las necesidades de unos hogares incapaces de afrontar los alquileres del mercado, se expresa en la escasa atribución económica en los presupuestos de los planes de vivienda estatales, lo que se repite en el conjunto de comunidades autónomas y municipios, con casos extremos como el del Ayuntamiento de Madrid que vendió a fondos de inversión internacionales 1860 viviendas sociales, una parte sustancial de su patrimonio, por 126,5 millones de euros, a lo que se añadió la venta de

2935 viviendas por la Comunidad de Madrid. Una acción que ya antes habían protagonizado otros ayuntamientos europeos como fue el caso de algunos de Alemania entre los que se contaban las 6.000 viviendas vendidas a fondos de inversión por la ciudad Berlín, en los primeros años del siglo actual y que recientemente se ha visto obligada a recomprarlas, pero por más del doble del valor de su venta.

El modelo de escasa inversión pública en vivienda que se orientaba a desarrollar el acceso en propiedad que se ha sostenido durante más de medio siglo con la concepción para un gran número de hogares de que se trataba de una inversión a largo plazo y un seguro de cara a su futuro (MUÑOZ & SANTOS 2012), estuvo acompañado por la existencia de un parque mínimo desmercantilizado de viviendas sociales cuyas dimensiones experimentaron pocos cambios. La vigencia de este modelo se ha revelado incapaz de responder a las necesidades de ese fragmento de los hogares que no puede acceder al mercado en ningún tipo de régimen y que se ha visto obligado a alquilar una sola habitación, o a residir en una vivienda en condiciones inadecuadas. La realidad ha sido que a pesar del descenso reciente de la inversión en la ayuda a los hogares para la adquisición de viviendas que constituía hasta hace poco la mayor parte de la inversión pública en vivienda, no se ha acometido una alternativa efectiva como sería la de un desarrollo del parque de viviendas sociales en alquiler.

Para la comprensión de esta situación hay que remontarse a más de medio siglo hacia atrás y considerar la utilización, con frecuencia contradictoria, de los principales instrumentos empleados en las políticas de vivienda y cuya combinación ha ido cambiando con el tiempo. Estos instrumentos podían agruparse en 6 tipos distribuidos entre los indirectos: financieros, fiscales, de reglamentación jurídica y los directos: producción de viviendas, de suelo urbanizado, y subvenciones.

La combinación de esas medidas tiene una composición diferenciada en cada uno de los periodos de las políticas de vivienda española a lo largo de algo más de medio siglo que transcurre desde mediados de los sesenta, comienzo del gran impulso manifiesto a la adquisición de las viviendas en propiedad para todas las categorías sociales, hasta la actualidad. El análisis detallado de estas intervenciones a través de

<sup>7</sup> Según los datos de 2008 del CECODHAS, recogidos en el informe sobre "la Vivienda Social en la Unión Europea", en los 27 miembros la U.E. habría una media del 9% de viviendas

sociales en alquiler, lo que contrasta con el 1,5% existente en España.

un periodo tan extenso supera las posibilidades de este artículo, pero al menos podemos establecer sus líneas principales más recientes, para dar cuenta del declive de la mayor parte de ellos.

## 5.2. Los planes de vivienda

Se puede decir que el primer gran plan de vivienda es el de 1961 en el que se marcaba la existencia de un déficit de un millón de viviendas para todo el país que habría que compensar en los 16 años de vigencia del plan. Posteriormente los planes de vivienda quedaron incluidos dentro de los sucesivos planes de desarrollo económico y social que marcaban de forma bastante genérica las previsiones de edificación. Es a partir del año 1981 cuando los planes nacionales de vivienda adquieren una continuidad trienal, en la que se conjugan una serie de medidas que suponían la combinación de instrumentos de intervención directos e indirectos cuya composición ha ido variando en el tiempo, sobre todo en relación con las condiciones financieras y con las necesidades de alojamiento de la creciente población (GIACOMINI, 2014). En esos planes se detallaba la cuantía de la inversión en ayudas a la producción de definidos tipos de viviendas y de las ayudas para el acceso en propiedad de diverso tipo, habiéndoseles añadido desde los años noventa, las medidas de rehabilitación de un parque que envejece, la mitad de cuyas viviendas es anterior a 1970 (Censo 2011) y que necesita una continua adaptación ante su deterioro y las nuevas necesidades actuales de los hogares.

Se pueden establecer tres debilidades generalizables en la mayor parte de estos planes. La primera de ellas es la continuidad en la aplicación de algunas de las medidas que solo se abandonan con bastante retraso, incluso tras haberse constatado su poca o nula eficacia para resolver los problemas de acceso a la vivienda de los hogares menos favorecidos, como es el caso del fomento del acceso en propiedad, especialmente a través de la figura de las Viviendas de Protección Oficial. La segunda es la utilización de las medidas de actuación sobre la vivienda para fines que tienen muy poco que ver con este objetivo de facilitar el acceso a la vivienda, siendo justificadas por fomentar el empleo, para modular o atenuar las cargas fiscales de los hogares de rentas medias y altas o simplemente por rebajar las tensiones sociales de características diversas, como el acceso en propiedad de las viviendas públicas. La tercera es la tendencia a llevar a cabo políticas de dinero antes

que políticas de prestación de servicios por las dificultades de la gestión o del control de esos servicios públicos, concretados en un parque de viviendas sociales, lo que también supone una tendencia hacia la privatización.

El saldo de esos planes que escenifican la orientación de la política de vivienda, en los 40 años continuados de su existencia, es el de su ineficacia en dar prioridad al desarrollo de medidas centradas en alojar a los hogares más vulnerables, excluidos del mercado. La medida del interés político de esos planes, nos la puede dar las dimensiones de la inversión que se les dedica, en la que se percibe un descenso notable, a lo largo de los últimos años. Dicho descenso se da en primer lugar por la justificada supresión de la desgravación fiscal que constituía su partida principal, sin que dicha supresión canalice el incremento de recaudación consiguiente hacia una intervención directa. Pero también, en la evolución reciente de la intervención directa tras la crisis financiera, de forma que, hasta el plan de 2019, las cantidades invertidas apenas llegaban para garantizar los compromisos adquiridos en los planes precedentes. Es decir que más allá de la supresión de la desgravación en 2012, el recorte de la inversión estatal directa en vivienda supera al de cualquiera de los sectores de inversión social, al quedar reducida a menos de la tercera parte de la que hubo en los últimos años de la década precedente (FIG. 8).

## 5.3. La multiplicidad de objetivos que condicionan las políticas de vivienda

La continuidad de las medidas más allá de su disfunción como ha sido el caso de las desgravaciones fiscales por inversión en vivienda



FIG. 8/ Evolución anual de los presupuestos de inversión directa en vivienda (miles de euros).

Fuente: MINISTERIO DE HACIENDA ESTADÍSTICAS. Presupuestos Generales del Estado Consolidados.

hasta 2012, exigida por las autoridades europeas, o la prolongación hasta nuestros días de la figura de las VPO en propiedad, hay que atribuirlos a factores políticos ajenos a su pérdida de efectividad y dan idea de la escasa flexibilidad de las medidas en este sector.

Hay que tener en cuenta la influencia en esa continuidad del peso de la actividad de la construcción en la formación del Producto Interior Bruto que ha oscilado en los últimos años entre el 6% y el 12%, con un empleo extenso de mano de obra, y con un elevado consumo de capital, que la convirtieron en un instrumento anticíclico en situaciones de crisis y de elevado desempleo, sobre todo en los años sesenta y setenta. Se trata de las medidas que se han denominado “ayudas a la piedra”, en la que el objetivo era impulsar la construcción, frente a las ayudas a la persona e incentivos a las empresas que han ido sustituyendo a aquellas medidas anti cíclicas.

El análisis de las medidas de intervención que presentan los planes de vivienda nos lleva a establecer 6 de ellas más significativas cuya evolución refrenda el declive generalizado del modelo residencial.

## 6. El agotamiento de las medidas

### 6.1. Una sociedad de propietarios no de proletarios

Frente a lo que se ha dicho en algunas ocasiones, la elevada propiedad de la vivienda en España no es consecuencia de una preferencia cultural innata en los españoles. A mediados de los años cincuenta la proporción de propietarios era similar a la de los inquilinos, habiéndose polarizado la tenencia en propiedad como consecuencia de las políticas de vivienda que se han ido sucediendo, tanto las indirectas que penalizaban el alquiler, como, especialmente las que se llevan a cabo desde que, a mitad de los sesenta, el ministro de vivienda José Arrese proclamara que quería hacer un país de propietarios y no de proletarios. Esta intención hay que interpretarla como un intento de elevar artificialmente de categoría a los trabajadores, a una situación de pequeños burgueses propietarios que no desearían situaciones conflictivas que alteraran el valor de su propiedad, fruto de un ahorro, de forma que completaran la actitud de la escasa clase media existente para dar una mayor estabilidad al Régimen franquista. A esos motivos se añadía la dificultad de gestionar esos

parques de vivienda social desde un organismo público central.

Las decisiones de impulsar la vivienda en propiedad llevaron por una parte a mantener el marco jurídico de los alquileres, con ciertas variaciones, que desaconsejaban las inversiones privadas en este tipo de viviendas, a la vez que se ponían en marcha programas de “accesión diferida a la propiedad” con una oferta a un coste muy favorable, para una buena parte de las viviendas sociales de titularidad pública que pasaron a ser propiedad de sus residentes, mermando sus existencias.

Para el resto de las viviendas libres en alquiler, la reducción de su proporción fue lenta porque los contratos que se hacían eran indefinidos e incluso transmisibles a los familiares directos, de forma que había que esperar a que el inquilino se cambiara de vivienda para poder actualizar las condiciones de alquiler.

La propiedad de sus viviendas, derivado de la continuidad de la aplicación de las medidas de política de vivienda, se percibía por los hogares como un alivio ante la inseguridad de las pensiones y la demanda constante de un aval para cualquier adquisición de bienes a plazo. Aunque la imagen de una inversión estable que producía su propiedad contrastaba con los ciclos repetitivos de subidas y bajadas de su valor que se fueron dando en las sucesivas crisis. Ha sido necesario experimentar variaciones de precios negativas o por debajo del IPC anual, con la última crisis económica, para darse cuenta de forma más clara de esa volatilidad de los valores inmobiliarios.

Desde comienzos de los años noventa ha habido repetidas manifestaciones de los gobiernos sucesivos sobre la necesidad de impulsar la vivienda en alquiler, pero no ha sido hasta la última década en la que una serie de medidas combinadas incide realmente en un aumento de esa forma de acceso, principalmente en las grandes ciudades. El punto de inflexión se manifiesta sobre todo en la ley de arrendamientos y el Plan de vivienda de 2013, junto con la supresión de las desgravaciones por la adquisición de la primera vivienda de 2012. Estas actuaciones suponen recortar los beneficios a la compra de viviendas a la vez que se favorece la inversión privada en alquileres, incrementando la seguridad de los arrendadores a cambio de provocar una mayor inseguridad de los inquilinos que pasaron por la reducción del tiempo de vigencia de los contratos de alquiler, y de su renovación. Esta ley venía acompañada del establecimiento de los juicios exprés que suponían la posibilidad de desahuciar a los inquilinos por impago de

sus alquileres en un periodo breve. Con estas medidas se aceleró un proceso ya existente de crecimiento de los alquileres, hasta su estabilización por la saturación de la oferta anteriormente referida.

En la situación actual se plantearía la disyuntiva entre seguir impulsando los alquileres o volver a promover la adquisición de vivienda como acceso prevalente. Pero todo hace pensar que se da una gran dificultad de un mayor desarrollo de los alquileres privados y que las condiciones económicas de los hogares de rentas bajas tendrían que cambiar mucho para volver mayoritariamente a la propiedad de sus viviendas. En esta disyuntiva habrá que pensar en el desarrollo de un parque de vivienda social en alquiler adecuado a las capacidades de los menos favorecidos, aunque sea una apuesta a un plazo largo que supera el de cualquier periodo electoral.

## 6.2. Las alternativas de la financiación

Mientras la inflación fue elevada, la devaluación monetaria ocultaba la variación real de los precios de las viviendas e impulsaba las hipotecas, cuyo valor efectivo medido en términos absolutos en el momento de la contratación no variaba de forma acorde con la inflación. Ello suponía una desvalorización constante del montante de la hipoteca que hubiera beneficiado a los hogares cuyos ingresos si se ajustaban en relación con el cambio del valor de la moneda, si no hubiera sido por sus elevados intereses. Así, en 1990 los préstamos hipotecarios tenían un tiempo de reembolso de 10 años con un interés medio del 15,5 %, acorde con la inflación del momento. La situación ha ido cambiando a medida que se reducía la inflación y en relación con la seguridad que supuso la introducción del Euro en el año 2002 debido a una extensión progresiva del tiempo de reembolso y una reducción de los intereses, la mayor parte de los cuales eran variables y referidos al Euribor, lo que provocó en torno al cambio de siglo en un considerable aumento de los hogares que podían acceder a ser propietarios de sus viviendas, influyendo en la formación denominada “burbuja inmobiliaria”. En la actualidad la media de duración de estos préstamos es de 24 años y los intereses variables rondan el 2%, siendo los fijos alrededor del 3%. A pesar de lo cual disminuye el acceso en propiedad por la dificultad de su financiación.

Las bajas tasas de interés que se establecen en España tras la inclusión en el Eurogrupo,

aminoraron mucho el efecto de las políticas de subvención de intereses de las que se beneficiaban las viviendas de protección oficial, para las que habían sido inicialmente, junto con la garantía del préstamo hipotecario, su principal atractivo. Pero esta medida todavía tiene recorrido, no tanto para el mercado libre cuanto, por su posible aplicación al mercado de vivienda social, especialmente para la promovida por el sector público y por entidades sin ánimo. Para estas viviendas, las medidas de subvención de parte o de la totalidad de los intereses, junto con una extensión del reembolso de los préstamos a un horizonte mayor, con los correspondientes avales públicos, podría facilitar la extensión de un parque de viviendas sociales sostenible, con alquileres adecuados a las necesidades de los hogares de rentas medias y bajas, siempre que hubiera voluntad de gestionarlos por parte de los gobiernos de las comunidades y de los ayuntamientos.

## 6.3. La política hipotecaria como medida de la política de vivienda

La ley del suelo de 1956 puso las bases para un desarrollo urbanístico que posibilitaba la extensión del parque de viviendas, especialmente en las ciudades, pero cuyo desarrollo tenía el problema de la financiación que trató de resolverse con tres medidas, la primera fue la constitución de un banco público hipotecario que concediera los créditos que necesitaban los adquirentes de las viviendas protegidas, ya que las entidades financieras solo se interesaron por estos préstamos años más tarde. Para eso se creó un Banco Hipotecario público y se les impuso a las Cajas de Ahorros una cuota de sus recursos para esta financiación. Adicionalmente se concretaron las inversiones públicas en el abaratamiento de dichos créditos a las viviendas protegidas, a partir de una subvención de los intereses que habían de pagar los adquirentes. La ayuda financiera del Estado fue el principal fundamento para el desarrollo de las VPO.

Los promotores privados se acogían a esta figura de las VPO que, a partir de su comercialización rápida, incluso antes de su construcción, llegaron a suponer en algunos años de la década de los ochenta, más de la mitad de todas las viviendas construidas. Pero con el tiempo experimentaron un declive progresivo, con algunos altibajos, normalmente en relación con los precios establecidos como tope para ellas. Cuanto más bajos eran los precios establecidos menos interesaban a los promotores privados y viceversa. El problema es que, al bajar los tipos

de interés de las hipotecas, estas viviendas empezaron a perder atractivo para los hogares.

La cuestión que se plantea actualmente es la de suprimir o transformar de nuevo esa figura para convertirla en un objeto efectivo de política social que vaya dirigido a facilitar el acceso en alquiler de los hogares que no pueden acceder a comprarse una vivienda, generalizando su destino de vivienda social en alquiler. Eso supone una nueva normativa para este tipo de viviendas que se podría aplicar a todos los nuevos proyectos de urbanización con operadores sin ánimo de lucro y privados.

#### 6.4. El agotamiento de las viviendas de protección oficial

A pesar de las declaraciones de impulso al alquiler como las que se han venido dando desde comienzo de los años noventa (INAURRIETA, 2007), la realidad es que la figura de las VPO de acceso en propiedad continuó contribuyendo a extender la proporción de propietarios en el parque de viviendas español.

Las VPO han marcado toda la política española de vivienda durante más de medio siglo de su existencia, hasta nuestros días (TEJEDOR, 2010): en los que aún permanecen, aunque poco tienen que ver en la actualidad con sus condiciones iniciales ni con su volumen de construcción (FIG. 9). Esta figura estelar de la política de vivienda ha seguido manteniendo la misma denominación de su origen y continuado su concepción inicial como impulsora pública del acceso en propiedad, con ligeras variaciones como



Fig. 9/ Evolución del total de VPO construidas en España (planes estatales y autonómicos, calificaciones definitivas) 1991-2019.

Fuente: MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA.

las del alquiler con acceso a la propiedad o las de promoción pública para ser destinadas al alquiler de los hogares con menores rentas, aunque estas hayan tenido por objeto principal en los últimos años el realojo de los afectados por las remodelaciones de barrios y por las operaciones urbanísticas.

En la actualidad el principal beneficio que les queda a las nuevas promociones de VPO es el poder disponer de un suelo algo más barato ya que para garantizar su construcción, se reservan para ellas algunos solares en exclusiva en los planes y desarrollos urbanísticos desde finales de los años ochenta. Su imposición definitiva viene de la ley del Suelo de 2007 que establece una reserva para su edificación, en los planes de las ciudades mayores de 20000 habitantes. Hay que tener en cuenta que es el precio final de las viviendas lo que condiciona el precio de los solares para su edificación, de forma que, al estar establecido dicho precio tasado para estas viviendas por el gobierno, se condiciona el valor de los solares en los que solo ellas se pueden construir.

#### 6.5. ¿Es la mejor política de vivienda una política de suelo?

La política que ha orientado las sucesivas leyes del suelo en España se ha concentrado en regular la intervención de los propietarios privados de suelo como los principales protagonistas de los desarrollos urbanísticos, planteando la urbanización como un negocio en el que el protagonismo de la administración se centraba en la redacción de los planes de urbanismo y en la regulación de las cargas y beneficios que debían tener los propietarios que transformaban el suelo en un espacio urbanizado. El punto de partida es que había que producir suelo susceptible de ser edificado como forma de abaratar los precios de la vivienda. Aunque los procesos muestran que al ser el suelo un bien único, ese planteamiento no es evidente.

Las leyes del suelo han condicionado una forma de crecimiento urbano que ha dado como resultado un tipo de ciudad, desde la ley expansiva de 1956, pasando por la regulación de las cesiones para equipamientos y la inclusión de la participación ciudadana de 1975. Pero a partir de la cesión de competencias de vivienda y urbanismo a las comunidades autónomas, nos encontramos con tantas leyes como comunidades, con características diferenciales, dejando a la Administración Central la función general de regular el derecho de propiedad y de establecer

las medidas de valoración del suelo, de forma que la última ley, la de 2007 se limita a estas disposiciones básicas.

Actualmente, una parte importante de la responsabilidad de llevar adelante un parque de viviendas sociales es competencia de las comunidades autónomas. Son las leyes autonómicas de suelo y urbanismo las que regulan las cesiones y las reservas en la calificación de suelo en exclusividad para viviendas protegidas, pero corresponde a los ayuntamientos la gestión de esas cesiones y la aprobación de los proyectos. Esto ha llevado a diferencias notables en las políticas de vivienda entre comunidades e incluso entre ayuntamientos de una misma comunidad.

En este sentido los ayuntamientos y las comunidades tienen dos tareas inminentes en la provisión de suelo. La primera es la de fijar las cesiones de suelo para la construcción de viviendas sociales en alquiler a precios fuera de mercado, partiendo de la ley del suelo de 2007 que establece una cesión libre de cargas del aprovechamiento en términos de edificabilidad media ponderada total que puede oscilar entre el 5 y el 15% a los ayuntamientos e incluso llegar, como plantea el texto legal al 20%. Pero además la ley fija por primera vez, con carácter general obligatorio para las leyes autonómicas un mínimo del 30% del aprovechamiento residencial para las VPO, recogiendo algo que ya estaba disperso en algunas leyes de suelo de las comunidades. La cuestión está en la utilización de las cesiones recibidas por ayuntamientos que podrían tener un destino obligatorio en la construcción de equipamientos y viviendas sociales en alquiler, dejando de lado la práctica de enajenarlas para engrosar las arcas municipales, práctica muy frecuente por gran parte de los ayuntamientos, derivada de la concepción del urbanismo como una fuente extraordinaria de ingresos municipales como expone ROGER (2008).

Adicionalmente, en la actualidad se plantea cada vez con más insistencia la necesidad de llevar a cabo procesos de rehabilitación de una parte creciente del parque residencial existente que debe ser abordado también por una normativa específica y constituirse en objeto de inversiones que provengan, en forma creciente, tanto de los presupuestos del Estado como de los presupuestos autonómicos. Hay que tener en cuenta que la ralentización del crecimiento de los hogares en los próximos años va a replantear el urbanismo expansivo, frente a la renovación de las viviendas existentes para adecuarlas a las necesidades de los hogares. En ese aspecto los ayuntamientos incrementan

su responsabilidad en política de vivienda, ya que, por su mayor proximidad, deberán tener un peso más elevado.

Desde esta perspectiva se hace más difícil planear una expansión de las viviendas sociales, ya que una parte de ellas debería venir de las viviendas rehabilitadas, lo que implica una gestión más complicada y un coste mucho más elevado.

## 6.6. El fin de la desgravación fiscal de los adquirentes

La desgravación fiscal por la inversión en la compra de una vivienda principal ha sido un instrumento prioritario en las políticas de vivienda desde 1979 hasta 2012, aunque la medida llegó a incluir en los años ochenta a las segundas residencias, como forma de impulsar la construcción.

Esta medida es uno de los recursos propios de las políticas de vivienda en muchos países, pero su generalización, independientemente de la renta de los adquirentes y su continuidad territorial y temporal, llegó a convertirla en España en un instrumento regresivo y contradictorio. Regresivo porque como ha demostrado SÁNCHEZ (2002), los que más se beneficiaban eran precisamente los hogares con mayores ingresos, a pesar de que a finales de los años noventa se limitó la cantidad máxima de desgravación al equivalente de 9000 € anuales. Pero además la generalización de su aplicación supuso la pérdida de su eficacia, ya que los vendedores, especialmente los de nuevas viviendas, incrementaban el precio contando con la mayor capacidad de endeudamiento de los hogares en relación con su desgravación, tal como sostiene RAYA (2019).

En realidad, sus efectos inducían un cierto aumento de la construcción de viviendas, aunque se aplicaba tanto a la adquisición de nuevas viviendas como a las de segunda mano. Si se hubiera asignado el montante global de esas deducciones a partir del siglo XXI, a la construcción de viviendas sociales en alquiler, podría haber más que doblado su volumen en ese periodo. Prueba de ello es que en la primera década del siglo la desgravación ascendió, según RAYA (2019) a un total de 53 mil millones de euros que significaban el 83% del total del gasto del Estado en vivienda. Aunque, incluso después de eliminada, la desgravación siguió todavía suponiendo un gasto superior a la inversión directa, ya que los beneficiarios anteriores a su eliminación se siguen desgravando por el

tiempo de vigencia de sus hipotecas. La crisis financiera y el consiguiente retraimiento de la construcción que le sucedió no pudieron acabar con esa medida. Hay que tener en cuenta que, tras su supresión parcial en 2011, volvió otra vez a reponerse al año siguiente, hasta que fueron las exigencias de la Comunidad Europea las que impusieron su eliminación en correspondencia por las ayudas para el rescate financiero de la crisis económica de 2008.

## 6.7. Las subvenciones

Las medidas de ayuda directa al alquiler han sido otro de los instrumentos recientes, algo que está en consonancia con el carácter de la política de vivienda de los países del sur en los que, tal como se ha expresado anteriormente, predominan las políticas de ayuda económica directa o indirecta a los hogares, frente a la ayuda en servicios que supondría la existencia de un parque de vivienda social. Pero a diferencia de la continuidad experimentada por otras medidas como las del fomento de las VPO o de las desgravaciones fiscales, los beneficios directos a los hogares, como las ayudas del alquiler a los jóvenes han experimentado cambios considerables en los últimos años. Estas ayudas solo son eficaces si se concentran en un segmento determinado de esos hogares porque una generalización a todos los inquilinos actuaría de forma contradictoria al impulsar la elevación de los alquileres por cantidades similares a esas ayudas.

## 7. Conclusiones

A lo largo de estas páginas se ha tratado de argumentar la existencia de un cambio del modelo residencial español durante los últimos años. Dicho cambio tiene su mayor expresión en el incremento proporcional de la vivienda en alquiler que ha ido acompañado recientemente de un aumento de sus precios que afecta especialmente a los segmentos más vulnerables de los hogares de las grandes ciudades, compuesto por una parte de los jóvenes recién emancipados, los inmigrantes y en general los hogares de rentas bajas. Para ello se parte del sentido que tiene la vivienda y de sus funciones, que van más allá que la de servir de cobijo a sus habitantes. Lo que muestra que la crisis de la vivienda tiene efectos considerables sobre las formas de vida de la sociedad española.

La argumentación del problema generado por este cambio de modelo pasa por comprender

el crecimiento de la inadecuación entre las necesidades de disponer de una vivienda en régimen de alquiler, para los sectores mencionados, imposibilitados de comprar su vivienda y la escasa provisión de viviendas a precios asequibles. Esa inadecuación se originó por el agotamiento del parque de viviendas vacantes (secundarias y vacías) cuya puesta en el mercado de alquileres durante los años precedentes había respondido al incremento de la demanda de esta forma de tenencia. A esto se añadió la escasa disponibilidad de un parque de vivienda social por la falta de un presupuesto directo que incrementara su provisión para esos hogares.

La comprensión de esta situación ha llevado en primer lugar a analizar el proceso de los cambios recientes en la provisión y en las condiciones de acceso a la vivienda de los hogares. En segundo lugar, se ha examinado también la dinámica de los últimos años de la política de vivienda a partir del análisis de la evolución experimentada por sus principales medidas de intervención, mostrando el ocaso de gran parte de ellas, afectadas por la escasez de sus dotaciones, por su carácter continuista a pesar de sus resultados e injustas por la desigualdad en sus efectos regresivos sobre el patrimonio de los hogares. El recorte de la inversión directa en vivienda del Estado en la última década a un tercio de lo que fue en la década precedente contribuyó a acelerar estos desajustes.

Con esos precedentes no se atisba actualmente la posibilidad de incrementar sensiblemente el presupuesto que se exigiría para un cambio real del modelo para los próximos años, con el desarrollo de un parque de viviendas en alquiler que respondiera a las necesidades de los hogares con menos recursos. Esta dificultad se apoya también en la propia concepción del modelo para el que la provisión de alojamiento es en gran parte una cuestión familiar, siendo el mercado el que debe ser proveedor casi único que responda a las necesidades en transformación que tienen los hogares para su alojamiento.

En esta situación solo se puede plantear una nueva alternativa a partir de la revisión de la orientación de la intervención del Estado en todos sus niveles, tratando de conseguir, un notable incremento de las viviendas fuera de mercado, en régimen de alquiler que garantice su permanencia de titularidad pública y que sean asequibles al esfuerzo posible de los hogares más desfavorecidos. Esta alternativa habrá que simultanearla a la vez con subvenciones precisas y no generalizadas para resolver las situaciones más críticas, mientras no se alcanza un volumen adecuado del parque de vivienda

social. Al mismo tiempo se hace necesario desarrollar una reflexión colectiva a partir de la consideración de los efectos que han tenido las medidas que se han aplicado y poder apuntar nuevas soluciones a un problema que se ha convertido en endémico en España.

## Bibliografía

- ABRAHANSON, P. & BOJE, T. & GREVE, B. (2005): *Welfare and families in Europe*. Londres Aldershot: Ashgate.
- ALLEN, J. & al., (2004): *Housing and Welfare in Southern Europe*. Londres. Blackwell.
- ALVES, P., & URTASUN, A. (2019): Evolución reciente del mercado de la vivienda en España. *Boletín Económico del Banco de España*, Artículos Analíticos 2/2019.
- ARBACI, S. (2019): *Paradoxes of segregation: housing systems, welfare regimes and ethnic residential change in Southern European countries*. Londres. Blackwell.
- CORTÉS, L. (1995): *La cuestión residencial. Bases para una sociología del habitar*. Madrid: Editorial Fundamentos.
- ECHAVES GARCIA, A. (2017): Emancipación residencial y sistema de provisión de vivienda: la heterogeneidad autonómica del modelo español. *REIS Revista Española de Investigaciones Sociológicas*: N.º 159, pp 51-71.
- FLAQUER, L. (2004): [La articulación entre familia y el Estado de bienestar en los países de la Europa del sur](https://ddd.uab.cat/record/35?ln=ca). *Papers: Revista de Sociología*, N.º 73 (2004), p. 27-58. <https://ddd.uab.cat/record/35?ln=ca>
- GARCÍA ALMIRAL, P. & ARENDS MORALES L.M. (2012): "Vivienda Social en la Unión Europea" Informe del Centre de Política de Sól i Valoracions de la Universidad Politécnica de Barcelona. ([https://upcommons.upc.edu/bitstream/handle/2117/18210/report1\\_lenimar\\_vivienda+soc+ial+en+la+uni%23n+europa.pdf;jsessionid=f77dcdd59319f7157fc9607b1750ecc9?sequence=1](https://upcommons.upc.edu/bitstream/handle/2117/18210/report1_lenimar_vivienda+soc+ial+en+la+uni%23n+europa.pdf;jsessionid=f77dcdd59319f7157fc9607b1750ecc9?sequence=1)).
- GARCÍA PÉREZ, E. & JANOSCHKA, M. (2016): Derecho a la vivienda y crisis económica: la vivienda como problema en la actual crisis económica. *Ciudad y Territorio Estudios territoriales*. Vol. XLVIII (188).
- GARCÍA-MONTALVO, J. (2019): Retos del mercado del alquiler en España, *Cuadernos de Información Económica*, 269 (marzo/abril), pp. 11-21.
- GIACOMINI, A (2014): *Evolución de las políticas de ayuda a la vivienda en España*. Tesis de grado en Economía Curso 2013/14 Universidad del País Vasco. Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales.
- HAMMAD, M. (2006): *Lire l'espace, comprende l'architecture*. Limoges. Francia. Prese Universitaire de Limoges.
- HERNÁNDEZ PEDREÑO, M. (Coord.) (2013): *Exclusión residencial*. Universidad de Murcia. Servicio de Publicaciones.
- INAURRIETA BERUETE, A. (2007): "Mercado de vivienda en alquiler en España: más vivienda social y más mercado profesional" Documento de trabajo 113/2007. [https://www.fundacionalternativas.org/public/storage/laboratorio\\_documentos\\_archivos/xmlimport-11IEmQ.pdf](https://www.fundacionalternativas.org/public/storage/laboratorio_documentos_archivos/xmlimport-11IEmQ.pdf) 12/10/2020.
- KEMENY, J. (1992): *Housing and social theory*. Londres. Routledge.
- LEAL, J. & SORANDO, D. (2016): "Economic Crisis, Social Change and Segregation Processes in Madrid", en TAMMARU, S. & MARCIŃCZAK T. M. & MUSTERD S. (eds.): *Socio-Economic Segregation in European Capital Cities*. Londres: Routledge, pp. 214-237.
- LÓPEZ RAMÓN, F. (coord.) (2010): *Construyendo el derecho a la vivienda*: Madrid Marcial Pons, Pgs.11-24.
- LÓPEZ RODRÍGUEZ, D. & MATEA, M. R. (2019): Evolución reciente del mercado de alquiler en *Boletín Económico del Banco de España*, Artículos Analíticos n.º 3/2019,
- MARTÍNEZ DEL OLMO, A. (2020): El sistema de vivienda del sur de Europa ¿continuidad o ruptura? *RES Revista Española de Sociología*, Vol 29, Numero 1, pgs 181-198.
- MARTÍNEZ VEIGA, U. (1999): *Pobreza, segregación y exclusión residencial: la vivienda de los inmigrantes extranjeros en España*. Icaria. Barcelona.
- MÓDENES, J. A. (2009): "La tenencia de la vivienda de la población rural española: Un (sub)sistema residencial en transformación". en: LÓPEZ TRIGAL, L. & ABELLÁN, A. & GODENAU, D. [ed.]. *Envejecimiento, despoblación y territorio*. Universidad de León, p. 239-252
- & LÓPEZ-COLÁS, J. (2012): El sistema residencial: un esquema conceptual para entender la relación dinámica entre población y vivienda en España. *Papers de Demografia*, - Centre d'Estudis Demogràfics. Universidad Autónoma de Barcelona.
- (2014): Cambio demográfico reciente y vivienda en España: ¿hacia un nuevo sistema residencial? *REIS Revista Española de Investigaciones Sociológicas*: N.º148 pp. 103-
- MUÑOZ FERNÁNDEZ, G. M.; & SANTOS ROLDÁN, L. (2012): El patrimonio inmobiliario de los mayores como complemento al sistema de pensiones. *Revista Internacional de Administración y Finanzas*, Vol. 5, No. 1, pp. 17-32.
- MUTH, R. & GOODMAN, A. (2013): *The economics of housing market*, Nueva York, Routledge.
- OBERTI, M. & PRETECEILLE, E. (2016): *Ségrégation urbaine* Paris. La Découverte.
- PAREJA EASTWAY, M. & SÁNCHEZ MARTÍNEZ, M. T. (2012): La política de vivienda en España: lecciones aprendidas y retos de futuro. *Revista Galega de Economía* vol. 21 n.º2.
- (2015): El sistema de vivienda en España y el papel de las políticas: ¿qué falta por resolver? *Cuadernos Económicos del ICE*, vol. 90, 2, semestre, p. 149-174.
- PEZEU-MASSABUAU, J. (2013): *La maison, espace social*. Paris. PUF.
- RAPPOPORT, A. (1972): *Vivienda y Cultura*. Barcelona, Editorial Gustavo Gili.
- RAYA, J.M. (2019): Una aproximación al impacto económico de la recuperación de la deducción por la compra de la vivienda habitual en el IRPF. *Cuadernos de trabajo* Observatorio de Divulgación Financiera.

- [https://www.iefweb.org/wp-content/uploads/2019/01/recuperacion\\_deducccion\\_compra\\_vivienda\\_irpf.pdf](https://www.iefweb.org/wp-content/uploads/2019/01/recuperacion_deducccion_compra_vivienda_irpf.pdf)
- ROCH PEÑA, F. (2008): El problema del precio de la vivienda: morfología social y memoria colectiva. *Revista Anthropos* N.º 218 Pgs 153-174.
- RODRÍGUEZ LÓPEZ, J. (2019): Mercado de vivienda en expansión y desaceleración de la economía *Ciudad y Territorio, Estudios Territoriales* Vol. LI, N.º 199, Págs. 403-414.
- ROGER, G. (2008): Urbanismo y financiación local. *Papeles de Economía Española*, 115, pp. 212-224.
- SÁNCHEZ MARTÍNEZ, M. T. (2002): *La política de vivienda en España. análisis de sus efectos redistributivos* Universidad de Granada, Biblioteca de Económicas y Empresariales.
- SEGAUD, M. (2008): *Anthropologie de l'espace*. París. Arman Colin.
- TEJEDOR BIELSA, J. (2010): "Régimen jurídico general de la vivienda protegida," en LÓPEZ RAMÓN, F. *Construyendo el derecho a la vivienda*. Madrid. Marcial Pons, 309-347.
- TRILLA, C. (2001): *La política de vivienda en una perspectiva europea comparada*. Fundación La Caixa. Colección Estudios Sociales. Madrid.
- VAGUER CABALLERÍA, M. (2011): *La eficacia y efectividad del derecho a la vivienda en España*. Madrid. Editorial Iustel.
- VINUESA ANGULO, J. & PORRAS ALFARO, D. (2017): La dimensión territorial de la crisis de la vivienda y el despilfarro inmobiliario residencial *Cuadernos de Relaciones Laborales*, 35(1) 101-126.

## CIUDAD Y TERRITORIO

## ESTUDIOS TERRITORIALES

ISSN(P): 2697-231X; ISSN(E): 2697-2328

Vol. LIII, N.º Monográfico 2021

Págs. 61-82

<https://doi.org/10.37230/CyTET.2021.M21.04>

CC BY-NC-ND



# Las consecuencias de la turistificación en el centro de las grandes ciudades. El caso de Madrid y Barcelona

Montserrat CRESPI-VALLBONA<sup>(1)</sup>Marta DOMÍNGUEZ-PÉREZ<sup>(2)</sup><sup>(1)</sup>Doctora. Profesora agregada. Facultad de Economía y Empresa. Universitat de Barcelona<sup>(2)</sup>Doctora. Profesora titular. Facultad de Ciencias Políticas y Sociología. Universidad Complutense de Madrid. Miembro de TRANSOC

**RESUMEN:** En el marco de las grandes ciudades españolas y durante las últimas décadas, Madrid y Barcelona presentan unas lógicas similares en cuanto al alza de precios de la vivienda y al desfase de la capacidad adquisitiva de su población. Uno de los factores que ha incidido en que estas dos ciudades despunten por encima del resto manifestando una extrema dificultad en la compra y/o alquiler de la vivienda es el fenómeno del turismo y la intensiva turistificación (Harvey, 2004), además de otros procesos correlacionados. El centro de la ciudad es el más afectado por éstos, siendo uno de los efectos más graves el del desplazamiento de los sectores más vulnerables en beneficio de los más acomodados. A través de dos casos de estudio de barrios vulnerables en el centro de la ciudad en Madrid y Barcelona, se pone en evidencia cómo operan los procesos de desplazamiento de la población en dos niveles: cuantitativo y cualitativo. Se observa que el discurso que se gesta entorno a estos barrios, promueve el desplazamiento poblacional acompañando al resto de estrategias más económicas.

**PALABRAS CLAVE:** Turistificación; Vulnerabilidad; Pobreza; Madrid; Barcelona; Vivienda; Centro urbano.

## The consequences of touristification in the center of large cities. The case of Madrid and Barcelona

**ABSTRACT:** In the context of Spanish big cities and during the last decades, Madrid and Barcelona reveal similar logics related to the rise of housing prices and the population's mismatch of purchasing power. Tourism and intensive touristification are determinant factors that explain why these cities

Recibido: 03.07.2020; Revisado: 23.10.2020.

Correo electrónico: [mcrespi@ub.edu](mailto:mcrespi@ub.edu); N.º ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8267-4786>

Correo electrónico: [madoming@ucm.es](mailto:madoming@ucm.es); N.º ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-3145-6671>

Las autoras agradecen los comentarios y sugerencias realizados por los evaluadores anónimos, que han contribuido a mejorar y enriquecer el manuscrito original.

excel from the rest, showing extreme difficulties face to housing purchasing and/or renting (Harvey, 2004). Urban centre is the most affected space due to these processes, being one of the most serious effects the displacement of the most vulnerable citizens in favour of the most well-off ones. Two case studies of two most vulnerable neighbourhoods in the centre of Barcelona and Madrid show how these displacements of population operate in two levels -quantitated and qualitative- and how the population's displacement goes in parallel to the rest of more economic strategies.

**KEY WORDS:** Touristification; Vulnerability; Poverty; Madrid; Barcelona; Housing; Urban centre.

## 1. Introducción

Diversas son las dinámicas urbanas que resultan de interés en Barcelona y Madrid tanto por ser las dos ciudades más grandes del panorama español como por ser la punta del iceberg de muchas de las tendencias que se evidencian. La riqueza y la vulnerabilidad, la segregación y la desigualdad son procesos más intensos y extremos en el caso de ambas. También el atractivo de estas ciudades para el turismo es intenso y también su impacto, principalmente en el centro urbano, donde se concentra el patrimonio y los recursos de ocio y cultura, así como donde se evidencian las mayores oportunidades para el capital.

Pero uno de los impactos más lesivos es sobre los residentes tradicionales del centro, sus habitantes. Si bien en el centro, una gran proporción de estos pertenece a las clases acomodadas; también, especialmente en algunas áreas (como las que aquí se analizan), pertenecen a las clases populares, inmigrantes, etc. Esto sucede desde que, a partir de la década de los ochenta, una gran parte de aquellos residentes (aunque no todos a diferencia de las ciudades anglosajonas) salieron hacia las periferias mediante desplazamientos, por un lado, obligados y por el otro, voluntariamente, dejando a los sectores más vulnerables en dichos espacios centrales. Son estos los que en la actualidad se ven más afectados por estas dinámicas, como resalta Sassen en *Expulsiones* (2015). Procesos de expulsión que se relacionan con la privación del derecho a la ciudad como consecuencia de las transformaciones urbanas que son de manifiesta magnitud global según Smith (SMITH, 2002) o Lees (LEES, 2016). De este modo, mediante "formaciones predatorias" que son instrumentos de políticas públicas, de avances tecnológicos, financieros y de mercado, al servicio de grandes fortunas y de grandes corporaciones y gobiernos, se evidencia que:

"debajo de las especificidades nacionales de las diversas crisis globales, se encuentran tendencias sistémicas emergentes conformadas por unas pocas dinámicas básicas" (Sassen, 2015:15).

Así las ejecuciones ante los impagos de vivienda o el desplazamiento debido a la compra de edificios por parte de grandes incorporaciones o del capital serían parte de esos instrumentos predatorios. El debate europeo vincula además estos procesos con los de suburbanización de la pobreza, como señalan HOCHTENBACH & MUSTERD (2018); aunque para el caso de Barcelona, por ejemplo, Porcel y otros (PORCEL & al., 2018) no concluyen que la suburbanización de la pobreza sea lo que está sucediendo, sino que los datos no permiten evidenciarlo claramente, siendo necesarios estudios más profundos al respecto. Aquí se intentará definir el contexto discursivo que promueven estas tendencias.

Así pues, la lógica neoliberal en la ciudad afecta especialmente a sus centros, mediante tendencias aparentemente dispares e independientes (de gentrificación, trendificación, turistificación, estudentificación y financiarización), pero conectadas en cuanto a sus efectos. Ello conlleva el desalojo de los actuales sectores populares, inmigrantes, mayores, etc. para ser sustituidos por sectores de nivel medio alto y por el capital financiero (COLOMB, 2007; Cucó, 2013; Novy, 2017; SASSEN, 2015) en aras de una ciudad todavía más acorde con el nuevo orden internacional. Consecuentemente, ello tiene un impacto sobre la cohesión social y urbana muy devastador (SLATER, 2006). Es lo mismo que resalta también MOSKOWITZ (2017) en cuanto al proceso de gentrificación en varias ciudades americanas y lo que aquí resaltamos que subyace de fondo: que todos estos procesos son manifestaciones de una lógica más profunda, no sus causas, como dice este autor. Esto es, que son la manifestación de la lógica del capital: "*gentrification is a system that places the needs of capital (...) above the needs of people*" (MOSKOWITZ, 2017: 21).

Esta es también la particularidad del centro urbano donde las tendencias son más intensas y, sobre todo, por su impacto en los colectivos vulnerables a diferencia de otros espacios de la ciudad. Así, a pesar de que Madrid y Barcelona mejoran su nivel de renta media en el periodo analizado (desde 2001 a la actualidad), es, en

los barrios del centro de menor nivel socioeconómico, concretamente en el Raval en Barcelona y en Embajadores (Lavapiés) en Madrid, donde se observan estas desigualdades y contrastes de forma más intensa (INFORME AXESOR, 2019). Ambos son los dos espacios de menor nivel socioeconómico de sus respectivos centros (INE, 2016) y que, tras la etapa de la recuperación económica después de la crisis de 2009, se van a ver codiciados por el capital, las clases medias y altas originándose el desplazamiento de sus antiguos pobladores más vulnerables. Todavía es pronto para dilucidar qué pasará tras la crisis posterior de la pandemia 2020 por lo que el foco de análisis antes de la misma se detiene en esta.

La ciudad es el espacio donde desarrollar la ciudadanía y el pleno derecho como tal para todos sus residentes. Así lo puso de manifiesto Lefebvre con su *derecho a la ciudad*, o bien Jane Jacobs, y Harvey con la apropiación de la ciudad por parte de sus ciudadanos. Ahora bien, el problema surge cuando se dan dinámicas, tanto físicas como simbólicas, que expulsan o excluyen a unos en favor de otros (SASSEN, 2015). Es esto lo que suele ocurrir en el centro de las ciudades cuando el capital y sectores afines se apropian de dichos espacios expulsando y excluyendo a los sectores vulnerables.

Y es que la centralidad todavía importa como así lo demuestra la Escuela de Sociología urbana latinoamericana frente a la Escuela de Los Angeles que presenta la ciudad como espacios donde no importa el valor del centro (LEZAMA, 2014). Las ciudades europeas y latinoamericanas, sobre todo, ponen de manifiesto que el centro cuenta por su valor estratégico, tanto física como simbólicamente, y por ello es tan relevante en el área urbana. Unos y otros sectores organizan el espacio físico y también el espacio simbólico para apropiarse del centro, acompañando las dinámicas de expulsión que se van retroalimentando entre sí. De este modo, tanto el precio de la vivienda como el cambio de estilo de vida central de los barrios pueden servir como disuasorios para la habitabilidad en dichos espacios para algunos colectivos.

Según Lefebvre, el derecho a la ciudad consiste, entre otros, en que la ciudad sea un espacio disfrutado por todos, que permita la autonomía para todos sus residentes, de manera equitativa; el espacio donde se evidencian las diferencias y contradicciones y donde ciertos grupos, o bien ciertos estilos de vida, puedan coexistir e incluso convivir, de manera que no sean segregados ni apartados o enviados a las periferias, ya no de la ciudad, sino de la vida urbana (URZÚA BASTIDA, 2012). No obstante, se

constata la constitución de una elitización de los centros, de la presencia de una nueva comunidad cohesionada entorno a la oferta cultural y gastronómica, al consumo lúdico diverso (BAPTISTA, 2005), al margen de la exclusión y la desigualdad que se configura, mediante formas de vida radicalmente diferentes, en el nuevo escaparate de la ciudad.

## 2. Objetivos y metodología

Este trabajo pretende evidenciar cómo los centros de Madrid y Barcelona presentan dinámicas más extremas y diferenciadas del resto de grandes ciudades españolas (Valencia, Bilbao, Zaragoza o Sevilla), colocándose en cierto modo en la vanguardia de las mismas. Al mismo tiempo se hacen eco de las tendencias recientes urbanas de la turistificación que junto a otras dinámicas paralelas (financiarización, gentrificación, trendificación, estudentificación, desplazamiento simbólico, etc.) como expresiones de la lógica neoliberal; y a través de procesos como el alza de precios, cambios en el comercio, dificultad de acceso a la vivienda, desahucios, cambio del entorno barrial simbólico, entre otros, operan tras la crisis conllevando como uno de sus más graves efectos: la expulsión de las clases tradicionales del centro de la ciudad hacia las periferias. Se configura así un centro para unos nuevos residentes y propietarios (HOCHSTENBACK & MUSTERD 2018) dentro del proceso denominado de *expulsiones* que describe SASSEN (2015) como una lógica subyacente a diferentes procesos.

Para ello, nos centramos en los dos barrios de menor nivel de renta que todavía persisten en el centro urbano de ambas ciudades, El Raval y Embajadores, y donde se evidencia el proceso de expulsión de los remanentes sectores vulnerables en aras de la turistificación y otras dinámicas urbanas que promueven la apropiación de los espacios centrales para unos sectores en perjuicio de los más vulnerables como manifestación de dinámicas más profundas. En un marco español de predominio del régimen de propiedad frente al de alquiler, que ancla la población al espacio, es llamativo que, en espacios de concentración de régimen de alquiler como el centro urbano, los procesos de movilidad residencial pueden ser algo más intensos.

En esta investigación se evidencian estos procesos a través sobre todo del nivel discursivo de sus residentes que corporeizan dichos discursos naturalizándolos y haciendo de ellos una realidad que acompaña al desplazamiento.

Esta investigación tiene lugar en el marco del proyecto I+D, *Influencia de los cambios en los regímenes de producción y acceso a la vivienda sobre la reestructuración social de las grandes ciudades españolas* CSO2017- 83968-R (2018-2020) que ha analizado el marco comparativo de tendencias en las seis grandes ciudades españolas entre 2001 y 2011 (considerando la crisis entre medias). En este contexto, posiciona los casos de Madrid y Barcelona y evidencia, en este caso, qué pasa en sus núcleos históricos en cuanto a la sustitución de población y las expulsiones y en relación sobre todo a la turistificación y demás procesos correlativos. También se apuntan estas transformaciones en el resto de grandes ciudades españolas: Valencia, Bilbao, Zaragoza y Sevilla, ciudades con las que se establece la comparación para resaltar ambas ciudades como casos diferenciados y más llamativos. Metodológicamente, se recurre al análisis de datos secundarios cuantitativos (del INE, Idescat, Tinsa, Idealista, etc.) que permitan señalar indicios de los movimientos de expulsión desde el centro urbano; así como de un análisis discursivo a partir de datos primarios cualitativos con entrevistas a vecinos, comerciantes y responsables de la gestión municipal<sup>1</sup> (FIG. 1) que ilustren el posicionamiento y percepciones de los vecinos en estas áreas turistificadas y expliquen cómo se ven condicionados sus movimientos centrífugos en el espacio urbano. Así mismo, se evidencia cómo el resto de tendencias constatadas en el centro, acompañan dichos procesos de desplazamiento poblacional.

### 3. Las dinámicas que afectan a las grandes ciudades españolas: Madrid y Barcelona como casos paradigmáticos

El turismo urbano crece un 7,7% en 2017, principalmente en los destinos internacionales (EUROPEAN CITIES MARKETING, 2018). Entre los destinos urbanos europeos con más afluencia de turistas y pernoctaciones, destacan las ciudades españolas de Madrid y Barcelona, ocupando la posición quinta y sexta, respectivamente. Este notorio posicionamiento turístico encuentra su razón de ser en su constante crecimiento como destinos de cultura y de negocios. A gran distancia, se sitúan las ciudades de Sevilla y Valencia, Bilbao o Zaragoza. Por ello, tanto Barcelona como Madrid son aquellas con mayor

presencia de turistas respecto a dicha dinámica emergente, así como desigual entre unas y otras ciudades (FIG. 2). Las fuentes estadísticas de los respectivos organismos que se ocupan de la gestión turística, igualmente son indicativas de esta evolución desigual, puesto que su ritmo en la colección y tratamiento de datos, se encuentra acorde al interés del destino.

Estas dinámicas tienen un fuerte impacto sobre estas ciudades y así se denomina turistificación al proceso de transformación de la ciudad en un escenario monopolizado e hiperespecializado por actividades y servicios turísticos (LANFANT, 1994; CAZES, 1998; HARVEY, 2004; RICHARDS, 2016) que supone un fuerte impacto sobre el área de influencia y la ciudad en su totalidad. Se otorga una denominación a esta tendencia para diferenciarla de otras e individualizarla, responsabilizándola de muchos de los cambios que acontecen en los centros urbanos. Demográficamente, supone además una sobredensificación de estos espacios centrales y de oferta turística que va en perjuicio de la población tradicional residente, además de su paulatina expulsión y sustitución por otros pobladores y actividades que van organizando el cambio urbano, sobre todo en aquellas ciudades donde las tendencias son más intensas. Es así como los centros urbanos se ven apropiados por nuevos sectores que rentabilizan

Identificador	Representante
B1	Responsable técnica de Promoción Económica, Comercio y Turismo del Distrito de Ciutat Vella de Barcelona
B2	Representante de la Plataforma de Vecinos del Raval
B3	Vecino del Raval
B4	Informante clave del Raval
M1	Vecina de Lavapiés
M2	Informante clave de Lavapiés/ Embajadores
M3	Comerciante Lavapiés/ Embajadores
M4	Asociación tradicional Lavapiés/ Embajadores

FIG. 1/ Relación de entrevistas Madrid y Barcelona.

Fuente: Varios estudios de los grupos GISMAT y MOVIURBES.

<sup>1</sup> Para el caso de Barcelona, se recurre a entrevistas llevadas a cabo en el marco del Proyecto I+D Nuevas movilidades y reconfiguración socioresidencial en la poscrisis: consecuencias

socioeconómicas y demográficas en las áreas urbanas españolas —MOVIURBES— (RTI2018-095667-B-I00).

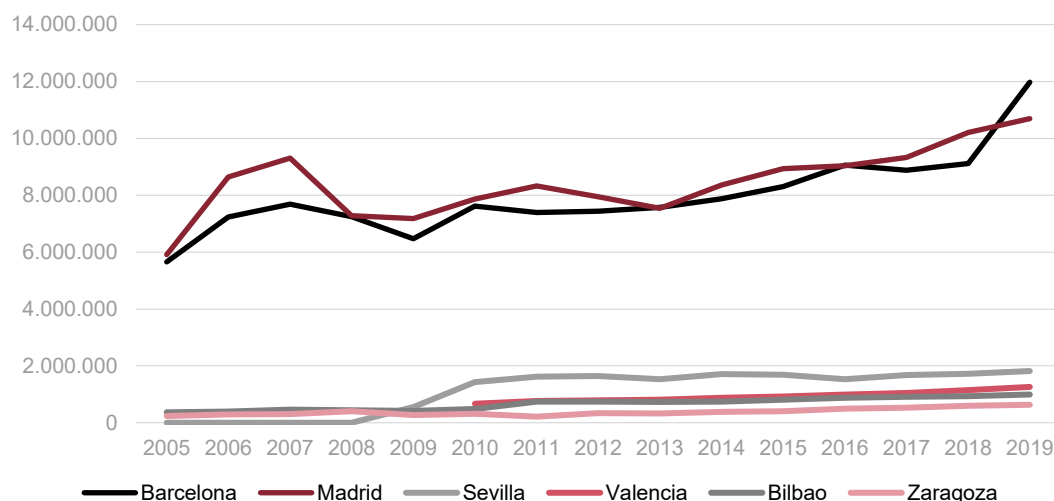


Fig. 2/ **Evolución del turismo internacional en las ciudades españolas (2005-2019).**

Fuente: elaboración propia a partir de datos de Turisme de Barcelona, Visita Sevilla, Visit Valencia, Bilbao Turismo, Zaragoza Turismo y Madrid Destino.

su posición en la ciudad provocando la expulsión de otros.

En los casos de estudio analizados, se evidencia un crecimiento del alojamiento turístico, tanto reglado como no reglado que, en el caso de Madrid y Barcelona, es más intenso e impactante. Así en los espacios más atractivos para el turismo, los centros urbanos, sobre todo, está aumentando dramáticamente, tal y como indican

los datos, tanto en número de establecimientos como de plazas. Para el caso de Barcelona, el alojamiento ofrece para el año 2019 un total de 73.173 plazas en hoteles y 58.583 en viviendas de uso turístico. Madrid manifiesta también esta tendencia creciente de plazas de acomodación turística reglada, como se puede ver en la Fig. 3, con un total de 88.268 plazas hoteleras y 22.937 en viviendas de uso turístico.

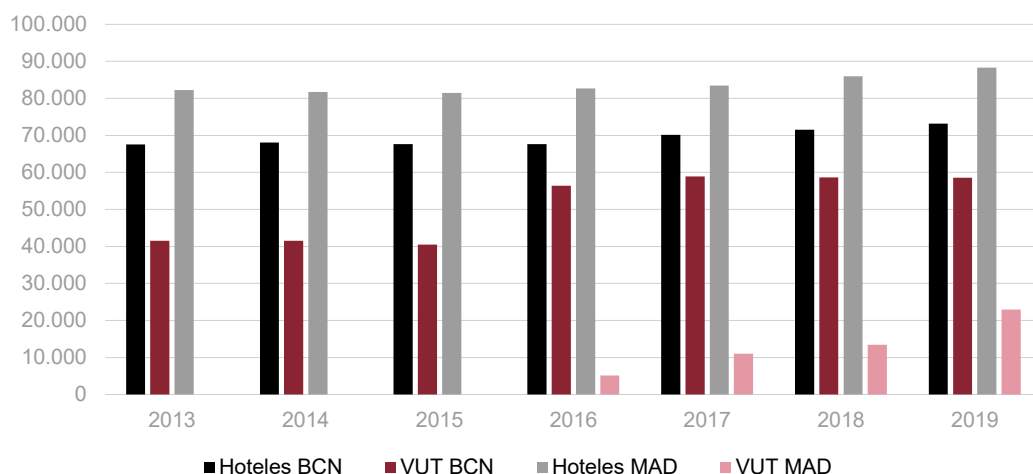
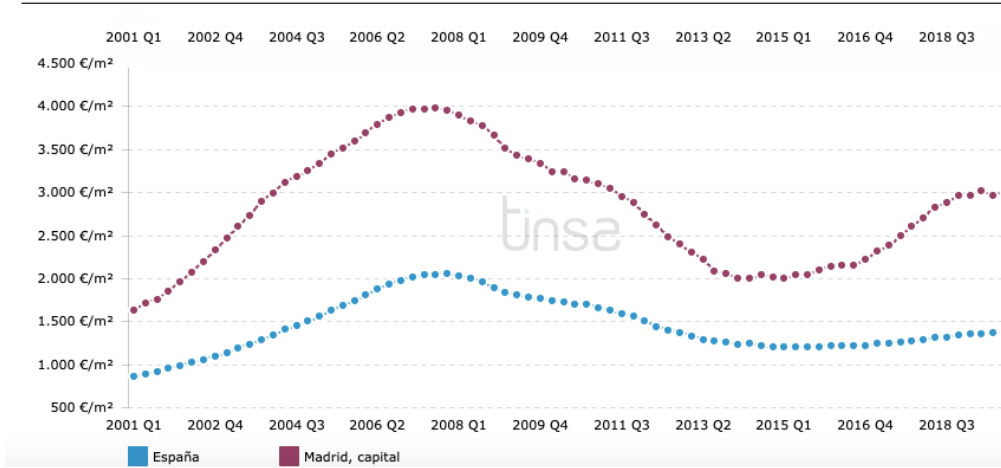


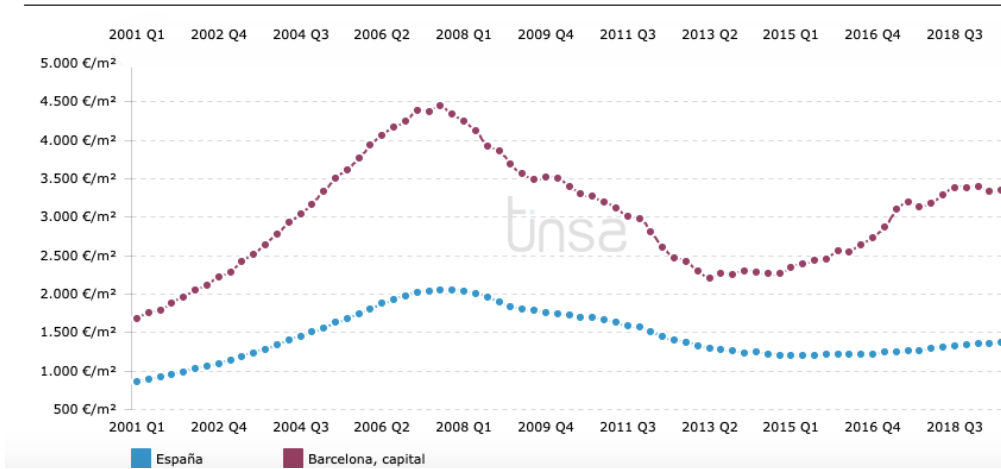
Fig. 3/ **Evolución del número de plazas de alojamiento turístico reglado en Barcelona y Madrid: hoteles y viviendas de uso turístico (2013-2019).**

Fuente: elaboración propia a partir de datos de Turisme de Barcelona y Subdirección General de Competitividad Turística.

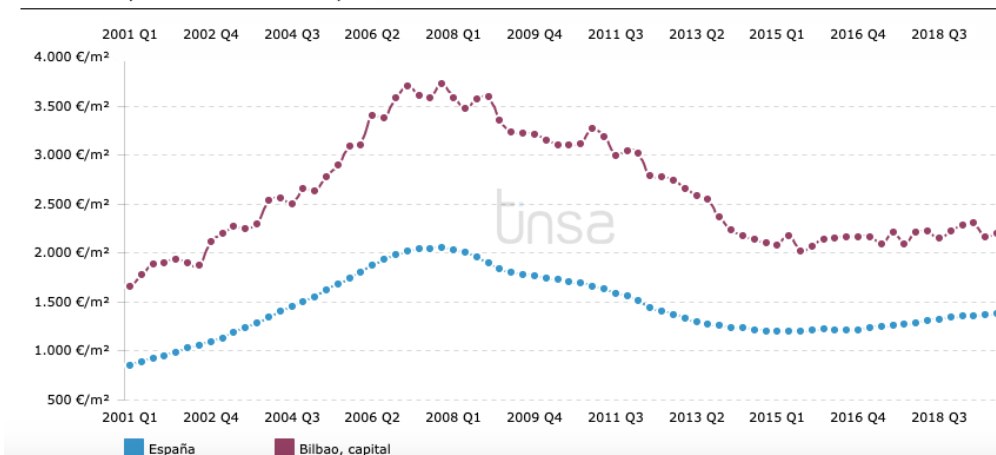
Evolución del precio de la vivienda en España



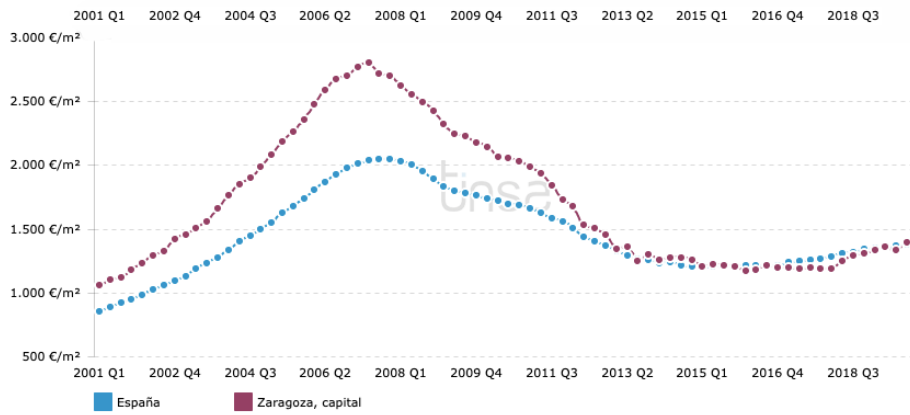
Evolución del precio de la vivienda en España



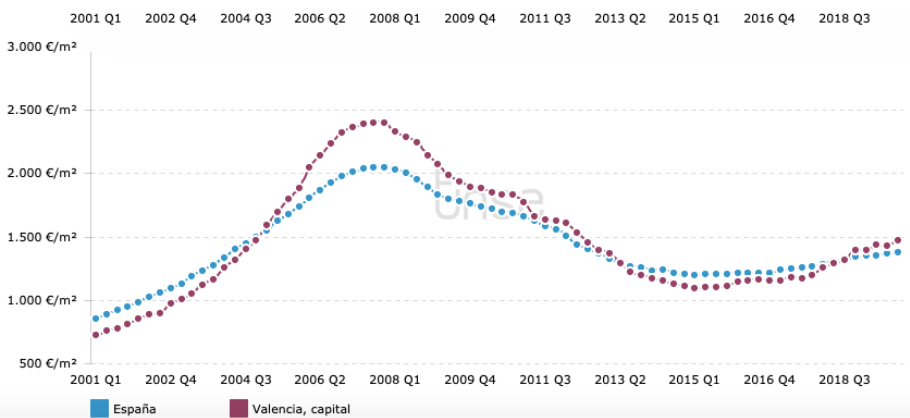
Evolución del precio de la vivienda en España



Evolución del precio de la vivienda en España



Evolución del precio de la vivienda en España



Evolución del precio de la vivienda en España

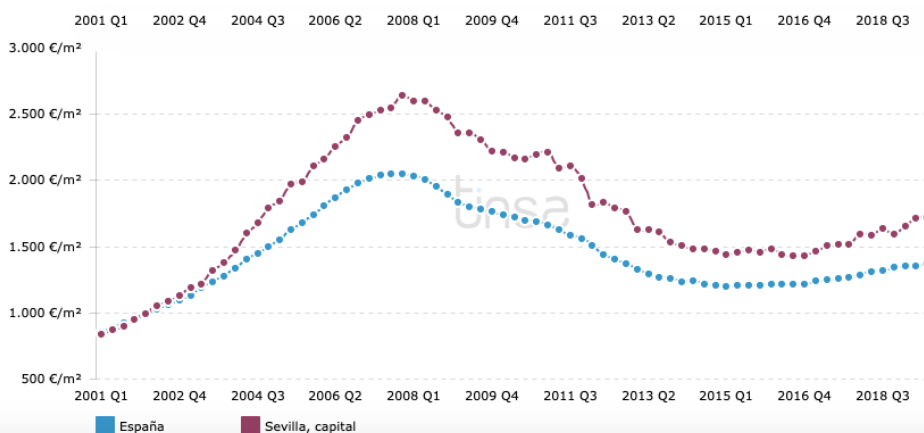


FIG. 4/ Evolución del precio de la vivienda en Madrid, Barcelona, Bilbao, Zaragoza, Valencia y Sevilla (2001- 2018).

Fuente: elaboración propia a partir de la página web de Tinsa. <https://www.tinsa.es/>

A este indicador, se debe añadir el incremento de los apartamentos turísticos que se comercializan a través de las plataformas de alojamiento colaborativo, como Airbnb principalmente. Muchos de ellos, al margen de la legalidad. Por ejemplo, en 2016 el portal [insideairbnb.com](http://insideairbnb.com) (*Analysis of "Entire homes/apartments" and "private rooms" in Barcelona, 2016*) (INSIDE AIRBNB 2016) cifraba para Barcelona que un 78% del total de la oferta de la plataforma no disponía de licencia turística. Todo ello supone, pues, en el distrito centro, una notable reducción de la vivienda para uso residencial, así como su encarecimiento tanto por escasez como por cambio del público objetivo. Se produce así lo que se denomina *airbnbificación* (RICHARDS, 2016), así como una alteración de la vida y cultura locales, además de la pérdida de cohesión social (GALLAGHER, 2017; CÓCOLA, 2016; MARTIN & al., 2018), la apropiación y congestión del espacio público.

Como consecuencia, esta tendencia de aprovechar la oportunidad de sacar rédito a una vivienda con inquilinos turísticos ha ocasionado cambios y movimientos residenciales de la población, así como una disminución del parque de vivienda de alquiler para usos residenciales y también el incremento de precios, tanto de compra como de alquiler (LOPEZ-GAY & COCOLA GANT, 2016; NOVY, 2017; RUSSO & ARIAS-SANS, 2017; QUAGLIERI & SCARNATO, 2017). Así, se comprueba que el precio de la vivienda en estas dos ciudades es todavía mucho más elevado que en las seis grandes ciudades españolas de referencia que experimentan trayectorias diferenciadas. Madrid y Barcelona se posicionan como las de más elevado precio de la vivienda, muy por encima de la media de España durante toda la serie. Los gráficos de la FIG. 4 señalan el año 2013 como el punto de inflexión con el final de la tendencia descendente de los precios y el comienzo del nuevo ascenso.

#### 4. El impacto del turismo en el centro urbano de Madrid y Barcelona

Como se ha señalado, la sobredensificación de vivienda turística, de hoteles, equipamientos de ocio y cultura, o de patrimonio es más evidente en los centros urbanos. Es por ello que estas dinámicas descritas más arriba tienen un efecto más intenso en estos espacios y especialmente sobre las áreas más vulnerables de dichos centros, cuando estas existen. Tanto los turistas como los espacios donde se alojan (hoteles, apartamentos, viviendas de

uso turístico), están mayoritariamente localizados en el centro de ambas ciudades. Así se comprueba en los mapas de las guías turísticas de Madrid (PLANOS DE MADRID, 2020), donde la gran parte de los hoteles y las viviendas turísticas se localizan en el centro, como en muchas otras ciudades europeas. Así del total de las 127.031 plazas turísticas en 2019, la mayor parte procede de hoteles (56%) y otra importante parte (26%) de los apartamentos turísticos o viviendas de uso turístico. Según los datos del AYUNTAMIENTO DE MADRID (2016), la mayor parte de las plazas hoteleras se localiza en el centro (28%), como también la mayor parte de los apartamentos turísticos (el 21% de los apartamentos turísticos y el 61% de las viviendas de uso turístico) y de estos, la mayor parte (25%) en Embajadores y otra parte en Universidad (21%), los dos barrios con menor nivel socioeconómico del centro como se evidencia a continuación. En el caso de Barcelona, del total de las 149.467 plazas turísticas en 2019, la mayor parte procede de hoteles (48,9%), y otra importante (39,7%), de apartamentos turísticos y viviendas de uso turístico. Según los datos del Ayuntamiento de Barcelona (2019), la mayor parte de las plazas se localizan en el Eixample, el distrito que configura el límite territorial del centro histórico de la ciudad condal. Ciutat Vella es el segundo distrito que concentra más plazas hoteleras (26,4%), pensiones y hostales (24,5%), apartamentos turísticos (31,24%) y viviendas de uso turístico (5,5%). De todas estas plazas turísticas regladas de Ciutat Vella, en el barrio del Raval se concentra el 11% de hoteles, el 6% de pensiones y hostales, el 36% de apartamentos y el 0,5% de vivienda de uso turístico.

Esto es, que la mayor parte de la oferta turística total se localiza en los barrios del centro de ambas ciudades. En cuanto a la oferta de Airbnb en Madrid, esta se ha incrementado exponencialmente. Así desde las 217 ofertas de 2012 se ha llegado a 21.564 en 2019 (según datos del portal INSIDE AIRBNB 2020). De estas plazas, la mayoría (51,5%) tenía su localización en el distrito centro de la ciudad y de ellas, una gran parte en Embajadores (28%). En el caso de Barcelona, el porcentaje de plazas ofertadas en Ciutat Vella es del 22,4% del total (18.302), muy concentradas en El Raval. Por otro lado, el caso de Barcelona es todavía más intensivo que el de Madrid y así se comprueba en la presión de la vivienda turística sobre la residencial. En 2015, el porcentaje de vivienda de uso turístico (VUT) sobre el total de viviendas del centro es de 18% en Ciutat Vella en Barcelona frente al 9% en Madrid centro (Ayuntamiento de Madrid, 2016). La FIG. 5 muestra esta evolución intensa del denominado alojamiento colaborativo.

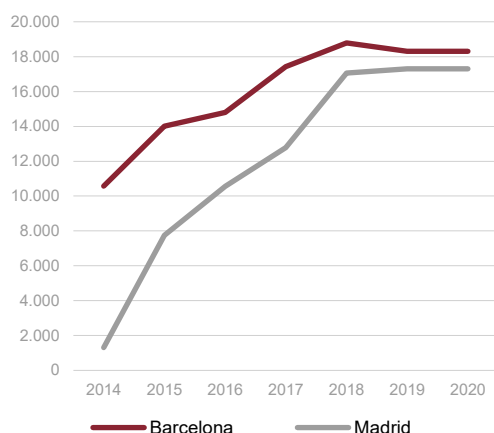


Fig. 5/ Evolución de los apartamentos listados en Madrid y Barcelona en Airbnb (2014-20).

Fuente: elaboración propia a partir de datos de Inside-Airbnb 2020.

Por lo general y a diferencia de las ciudades americanas, el centro urbano de las ciudades europeas cuenta con un nivel socioeconómico por encima de la media de la ciudad, pero a veces quedan algunas áreas deprimidas. En un marco de auge de la turistificación e interés sobre el centro, sobre todo estas áreas se convierten así en espacios de oportunidad para inversores, capital, etc. por estar bien localizadas y ofrecer gaps de renta por su bajo valor previo. Es precisamente en estos donde se localiza una gran parte de las viviendas turísticas y que han experimentado también notables alzas de precios impactando en el precio medio de la zona. Son así mismo zonas de concentración de población vulnerable (clases populares, inmigrantes) de vivienda en alquiler y de comercio tradicional. Los centros analizados de ambas ciudades, concretamente los barrios del Raval en Barcelona y Embajadores en Madrid, se caracterizan por el menor nivel de renta del distrito, como se observa en la FIG. 6 (ver las manchas más claras sobre el mapa de la renta por persona, según datos del INE, 2016). Ambos barrios dibujan islas más vulnerables en el centro de la ciudad (señaladas en rojo).

En este panorama de alza de precios de vivienda y tras la crisis 2008-09, la presión sobre los hogares que todavía residen en estos dos barrios, se hace más intensa y en esta situación, los hogares vulnerables son más frágiles. Según los datos de la OCDE (mencionado en SALVI DEL PERO, 2016), el costo de la vivienda constituye la partida individual de gasto más alta del presupuesto familiar y representa una gran carga financiera para las familias de bajos ingresos,

como en el caso de España, en el que más de la mitad de las familias en el quintil más bajo de la distribución de ingresos, gastaba más de 40% de su ingreso disponible en alquiler. Según el Fondo Monetario Internacional (FMI), España es el país de la OCDE (el colectivo de países más ricos del mundo) que peor relación tiene (después de Polonia) entre los precios de la vivienda (incluyendo el alquiler) y los ingresos familiares. Según el *Global Housing Watch* del FMI (2017), en España más del 40% (en Barcelona el 42,7%) de los ingresos familiares se dedican a pagar el alquiler, porcentajes mucho más altos, por ejemplo, que en Francia, Suiza o Alemania donde tales porcentajes son del 16,5%, el 18,2% y el 23% respectivamente. Además, el 78,2% de las familias españolas (EUROSTAT, 2017) tiene vivienda en propiedad. Y a ello debe añadirse que los salarios no se han incrementado. Desde 1998 a 2011, los salarios en España registran un estancamiento que se intensifica a partir de 2012 y hasta hoy día, puesto que a pesar de que la productividad se recupera, los salarios descienden el 4'4% (INE, 2020, datos en línea sobre mercado laboral). Si además tenemos en cuenta los incrementos de los precios, se calcula que el poder adquisitivo de los trabajadores se ha reducido en un 10 % de media.

Y es que los precios de la vivienda en ambos distritos han ido creciendo de manera considerable, tanto en propiedad como en alquiler, como se ve en los gráficos de la FIG. 7. En el distrito centro de Madrid, el precio de la vivienda en alquiler ha pasado primeramente de 18 euros/m<sup>2</sup> en 2008 a 13,6 en 2013, tras la crisis, para ir paulatina y progresivamente elevándose hasta 19,4 euros/m<sup>2</sup> en 2020. El barrio de Embajadores era uno de los de menor precio, pero ha ido elevándose así mismo progresivamente. En la actualidad (2020), se sitúa en 19,2 euros/m<sup>2</sup> muy cerca de la media del distrito (19,4 euros/m<sup>2</sup>) (según datos de la inmobiliaria Idealista, <https://www.idealista.com/sala-de-prensa/informes-precio-vivienda/alquiler/madrid-comunidad/madrid-provincia/madrid-centro/>) y cuando además anteriormente la diferencia con la media del distrito era mayor y así en la actualidad las diferencias se aminoran en favor de Embajadores. Paralelamente, en Barcelona en Ciutat Vella en la actualidad el precio es de 19,4 euros/m<sup>2</sup>, superior a la media de la ciudad (16,8 en enero 2020); y en el Raval, es algo inferior al distrito, pero también sobre la media de la ciudad (18,3 euros/m<sup>2</sup>). Anteriormente en 2009, a diferencia de Madrid, era ya elevado en Ciutat Vella (15,8) para ir descendiendo hasta 2013 y posteriormente volver a elevarse hasta la actualidad (datos de Idealista,

<https://www.idealista.com/sala-de-prensa/informes-precio-vivienda/alquiler/cataluna/barcelona-provincia/barcelona/ciutat-vella/>). Así, se comprueba que el precio en los distritos centro de ambas ciudades está muy por encima de la media de la ciudad y que, dentro de estos, los dos barrios afectados, Embajadores y el Raval, tienen precios por debajo de la media del distrito central, pero que también son elevados y se han ido elevando en el periodo analizado provocando cambios internos. Esto es, que vivir en Embajadores y el Raval cada día se ha ido haciendo más caro tanto respecto a la compra de

propiedad como sobre todo al alquiler, impactando así sobre los colectivos más vulnerables.

Pero como se ha comprobado, no solo se ha incrementado la oferta turística y se han elevado los precios de la vivienda, sino que también han cambiado los entornos cotidianos de estos dos barrios. Eso es, en ambos barrios no solo ha cambiado lo físico sino también lo cultural, lo simbólico y así lo discursivo. Nos referimos al cambio de estilo de vida y ambiente predominante en el centro, que provoca así mismo la expulsión simbólica de los actuales residentes



FIG. 6/ Mapas de renta por persona: Madrid y Barcelona (zoom sobre mapa de España). 2016.

Fuente: INE. Nuevos datos de renta por secciones censales. Renta 2016.

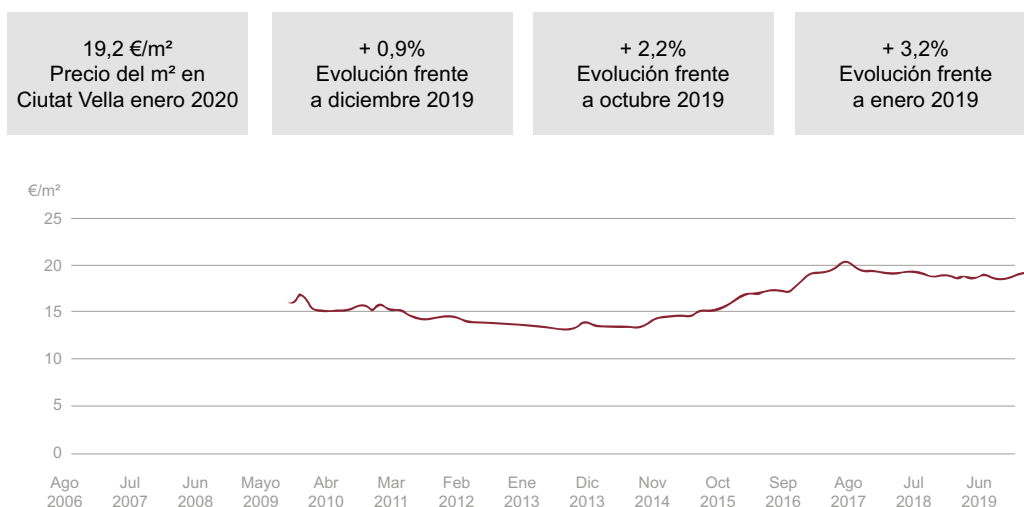


FIG. 7A/ **Barcelona: Ciutat Vella, evolución del precio de vivienda en alquiler.**

Fuente: datos de la pagina web de Idealista, 2020.

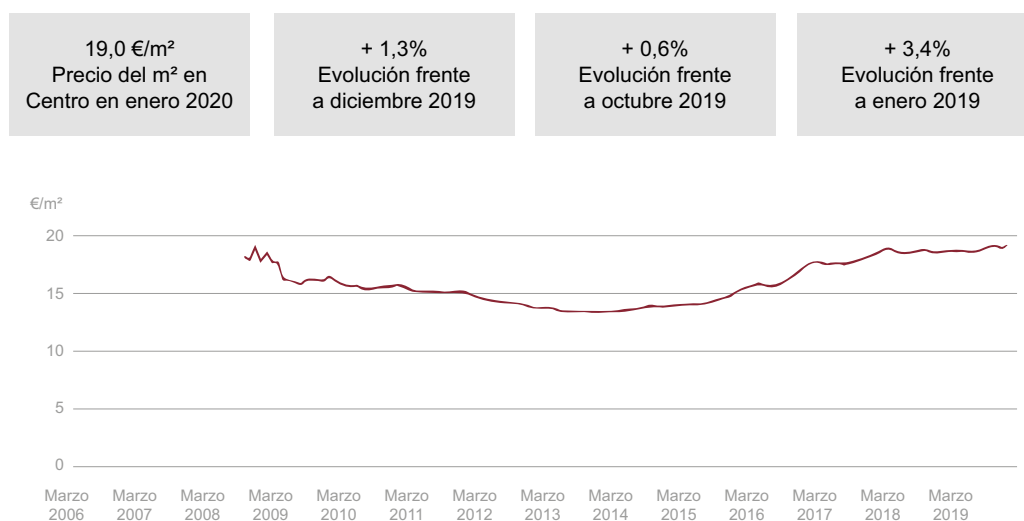


FIG. 7B/ **Madrid: Distrito Centro, evolución del precio de vivienda en alquiler.**

Fuente: datos de la pagina web de Idealista, 2020.

que acompaña la expulsión demográfica. Esta tendencia homogeneizadora responde a la reiterada y constante búsqueda de autenticidad por parte de la demanda turística, un comportamiento denominado por los académicos *New Urban Tourism* (FÜLLER & MICHEL, 2014). Según MAITLAND (2010), los turistas buscan en la ciudad disfrutar de los recursos patrimoniales

tangibles (museos y monumentos), pero también de los intangibles (estilo de vida, imagen y creatividad). El nuevo paradigma de turismo urbano consiste en "ser" más que en "hacer", ser como un local (mientras se viaja) atraído por los lugares frecuentados por los verdaderos lugareños, en búsqueda de lo auténtico, de lo genuino. Esto es, que en estos espacios todavía

persiste la heterogeneidad propia de los centros urbanos, pero que de manera intensa y rápida se va transformando en otra realidad urbana más homogénea. Así se evidencian las viejas formas autóctonas de vida, pero paralelamente se asiste a una homogeneización del escenario (DELGADO, 2003), mediante la banalización, disneyficación y estandarización de este que atrae a su vez a otros sectores reforzándolo. Incluso se busca caracterizarlo como espacio de más glamour y encanto cultural, que es a su vez similar a otros espacios, a través de formas de “*artistización*” del espacio urbano. Estos cambios impactan principalmente en los sectores vulnerables del centro de la ciudad, afectando a su derecho a la ciudad y poniendo de relieve las dos caras del barrio:

“Uf, es que Lavapiés es muy complejo, Lavapiés tiene una cara de día, y tiene otra cara de noche, y a la madrugada tiene otra cara totalmente diferente... por lo menos el Lavapiés de día es el Lavapiés de los curritos, es el Lavapiés de los compañeros que trabajan en el top manta... es el Lavapiés de la plaza de Lavapiés... y no voy a decir nacionalidades, porque aquí no viene a cuento, de gente traficando con drogas... pero es gente que a final de cuentas son curritos... (...) aquí en Lavapiés, bueno, hay gente muy mayor, hay una población de gente mayor que es muy grande... (...) pues es gente que recurre al top manta, a trabajos esporádicos... hay mucha gente de aquí, gente joven que trabaja en la limpieza... cuando te hablo de gente joven, yo tengo 40, casi 40 años, yo todavía me considero muy joven, entonces me equilibrio dentro de eso... trabajos que... que no es que sean desagradecidos ni mucho menos, pero, yo tengo un amigo que es sastre, él es de Bangladesh, y tiene que vender cerveza por la noche... (...)” (ENTREVISTA M2).

Este cambio de ambiente puede ser también evidenciado a través de la constatación de su conversión en espacios de compras, consumo, diversión, ocio, glamour, y sobre todo de sobre-densificación, como lo demuestra el hecho de que en ellas se realizan la mayor parte de las transacciones comerciales del total de la ciudad, las cuales proceden principalmente del turismo (BBVA, 2020). Un escenario urbano de mayor movilidad y consumo reemplaza al carácter de barrio residencial previo.

Como consecuencia, se evidencia un proceso de desposesión simbólica de los edificios y espacios de sociabilidad de los residentes tradicionales (BENACH, 2016) al comprobar que sus escenarios cotidianos han cambiado y que, de este modo, se ven expulsados simbólicamente de ellos. Esto es, que la turistificación conlleva efectos físicos y económicos, pero

también culturales y simbólicos. Es algo que también puede evidenciarse en el discurso de los vecinos de los barrios:

“Más allá de las estadísticas, la mayoría que vivimos en el Raval son extranjeros europeos, franceses, italianos que se pueden pagar lo que cuesta un piso (900 euros de alquiler al mes) y que algunos lo alquilan a turistas...pero gente de aquí, de siempre, queda poca, muy poca...un policía jubilado con su mujer, ... y claro, hay mucha inmigración de gente de Europa, del Norte, hay muchos inmigrantes también marroquíes y de Asia, y tienen aquí su comunidad, pero estos están en Raval Sud...en Raval Norte no... Aquí solo población europea y aquí si puedes ver un desplazamiento de la gente ...al Sur, con sus comunidades de filipinos, asiáticos ...muy arraigados... Me gusta el barrio por sus contrastes, su variedad de personas, algunas pasantes, otros se quedan...pero tiene mucha oferta cultural, vida asociativa y mucha solidaridad con distintas causas y países, con mucha preocupación social... pero claro hay segregación...” (ENTREVISTA B4).

“... que todo este boom que están dando al barrio de Embajadores como el barrio más cool, no sé qué, no sé cuánto... al final perjudica a los vecinos y vecinas que vivimos aquí, es decir, porque aquí lo que están haciendo es intentar echarnos del barrio para seguir especulando con el tema de las viviendas y todo el tema ese (...) La calle Argumosa en verano es una terraza, empieza en la plaza de Lavapiés y acaba donde el Reina Sofía casi. De gente pues que, hasta las cuatro de la mañana y el vecino, vecina, pues está molesto. (...) aquí la gente que está empezando a comprar piso, es gente joven, nivel medio-alto, mucho profesional y que puede permitirse el lujo de pagar mil, mil y pico de euros por alquiler (4 M3).

## 5. Expulsiones en los centros urbanos de Madrid y Barcelona

De este modo y como se ha constatado, todos estos procesos descritos han supuesto una transformación de usos a raíz de una revalorización de los inmuebles o un encarecimiento de los precios de compra y/o alquiler y también un cambio en el estilo de vida en el centro urbano. Ello conlleva dos procesos complementarios paralelos: la invasión de los turistas y la consiguiente expulsión de los vecinos más vulnerables. El dato llamativo es que la población del centro de Madrid y Barcelona ha ido decreciendo paulatinamente, y así el centro cada vez cuenta con menos vecinos. Ciutat Vella, en 2004 tenía 8.173 habitantes (10% del total de Barcelona), en 2011 había crecido la población

a 13.144 (12%), pero en 2018 había descendido de nuevo a 9.411 (10,18%). El caso de Madrid es también similar. Si en 2004 Embajadores contaba con 50.940, en 2011 era de algo menos, 49.828, y en 2018 era menor (44.630). Así, estos barrios experimentaban una tendencia decreciente y representaban una menor proporción de la población total entre 2004 y 2018, como se observa en la FIG. 8.

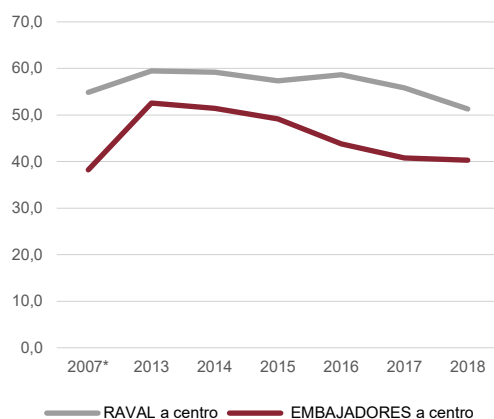


Fig. 8/ Evolución de porcentaje de vecinos del Raval y Embajadores que cambia de domicilio y se queda en el centro.

Fuente: elaboración propia a partir de los datos de Munimadrid y del AYUNTAMIENTO DE BARCELONA.

Pero al mismo tiempo que los centros pierden población, cambian su composición interna; esto es, que, aunque sean menos por un lado, por otro, ya no son los mismos que estaban; es decir, que se evidencian cambios internos. Y de este modo, en el centro, coexiste la ciudad de los inmigrantes y la población envejecida junto a la ciudad *cool* de los *hipsters*, los *gentries*, los turistas, los estudiantes, los extranjeros, pero con un cierto nivel socioeconómico, dando lugar al mosaico urbano, a la ciudad de los contrastes. Como ya se ha comprobado, las últimas tendencias en años recientes han ido en la línea de un desarrollo intenso del alojamiento turístico, sobre todo del denominado alojamiento horizontal, dentro de un modelo de turismo colaborativo tanto puro como híbrido (Russo, 2015), en el que la plataforma Airbnb tiene un notable protagonismo. Este tipo de oferta actúa a través de portales web dedicados al alquiler de viviendas para uso turístico, lo que provoca un desequilibrio de su uso entre residentes y visitantes:

“Es un barrio complejo, diverso, dinámico, conflictivo... sobre todo degradado, sucio, hay varios

ravales con diferentes tipos de visitantes y residentes... hay cada vez más turistas que penetran en estos espacios menos glamurosos... Los turistas no son ningún problema. Hay turistas que van y vienen en bici, con sus maletas, pero su presencia no afecta el día a día. La prostitución está bastante concentrada...este es el problema...para mí el tema es este, abordar la prostitución” (ENTREVISTA B4).

Por lo tanto, lo que ha supuesto es que, a través del encarecimiento y el cambio cotidiano de la vida del barrio, se constate la expulsión de los vecinos más vulnerables provocando un menor número de residentes. Sin embargo, probablemente también de sectores más acomodados que ante las incomodidades del centro buscan otros enclaves. Así lo ponen de manifiesto los movimientos de los vecinos de ambos barrios que, ante el alza de precios o las molestias ocasionadas por la sobredensificación, se ven obligados a abandonarlo. En el barrio del Raval, por ejemplo, se ven obligados a abandonar su comunidad de toda la vida porque los precios de las viviendas resultan imposibles de comprar, y en caso de que haya opción de alquiler, los propietarios prefieren a los turistas antes que a los residentes, a pesar de que estos alquilen la vivienda por un tiempo ilimitado. En Madrid sucede algo similar donde muchos hogares han de salir del centro hacia otros espacios donde encontrar vivienda más asequible y así lo evidencian los vecinos:

“...que es un problema que no te va a sorprender, es el problema es que se le está echando a la gente del barrio (...) Se está echando a la gente del barrio con la subida de alquileres. (...) pero lo que sí que está pasando, te lo digo porque me lo comentan vecinos y gente, vamos, aquí en el mercado hay tres personas o tres parejas que se van a tener que ir del barrio porque les vence el contrato y les dicen que fuera; o eso o que le dicen “mira, quiero 400 euros más al mes” y 400 más los 400 que pagabas o más los 1000 que pagabas, entonces dices “mira, no” qué puedo hacer, me tengo que ir. O sea, el problema es eso, el problema que veo ahora mismo es que se está echando pues a gente que... no es lo mismo que echen a gente de 40 años, 30-40 años que es una putada también... que echen a gente de 60 (...) Es que está afectando a mucha gente que de repente... el propietario del inmueble dice “Uh, aquí estoy haciendo el gilipollas con vosotros” eso yo creo que ahora mismo es el problema así más serio que hay en Lavapiés (...) Si, si, la vivienda que está siendo escandaloso.” (...) que hay gente que sí que se está yendo, ahí sí que les afectara el problema, aunque yo sea el propietario de mi casa, si mi vecino que es alquilado se tiene que ir porque le suben el alquiler, pues ya me estoy yendo (...) imagino que lo que harán

será echar a todos los inmigrantes y buscar turistas que son más molones, que son gente aseada, blanca y que no... (ENTREVISTA M2).

La explotación de datos de cambios de domicilio internos dentro del municipio permite constatar que los vecinos de estos dos barrios pueden ser clasificados como barrios de bajo nivel socioeconómico en el resto del distrito, y que comienzan a salir de sus barrios por diversos motivos hacia distritos considerados de alto y bajo nivel según el indicador de precio de la vivienda (FIG. 9)<sup>2</sup>. Así, se comprueba que los que salen de Embajadores concretamente son 5.160 en 2004, 5.701 en 2013, y van descendiendo hasta 4.134 en 2018, esto es, que cada vez salen menos. De ellos, se quedan en el Centro cada vez una menor proporción (52% en 2013 y 40% en 2018); en definitiva, los vecinos de Embajadores cada vez salen más a otros distritos de fuera del Centro. De los que salen, se van en proporciones más o menos similares hacia distritos de bajo y alto nivel, aunque destaca como más alta la proporción de la movilidad hacia los distritos de bajo nivel. Ello probablemente debido a que algunos salen por

saturación, incomodidad, por mejora de vivienda, u otros motivos, destacando que los que más se mueven es por obligación, por subida de alquileres, por desahucio, etc. como se venía señalando. Estos últimos, cada vez en mayor proporción como se señalaba en la hipótesis, lo cual permite aventurar que en lo hacen búsqueda de vivienda asequible respecto del alza de precios del barrio de origen.

En Barcelona, sucede lo mismo, pero con matices. Aquí el centro, Ciutat Vella, es un espacio más reducido que el centro de Madrid y, por tanto, más saturado y con menor capacidad de expansión turística. En él los residentes que cambian de domicilio tienden a ir a distritos de bajo nivel de precios de la vivienda tal vez por dicha saturación, así como por una antelación en las tendencias de Barcelona respecto de Madrid. Del barrio del Raval, salen cada vez menos residentes, en general como en Embajadores, y además se quedan menos en el distrito centro; y van sobre todo a barrios de bajo nivel, de manera más o menos constante, durante este periodo. Esto es, que en el Raval los más vulnerables son presumiblemente los que salen desde 2007.

Así es este mismo periodo el que correlaciona con el número de desahucios que afectan sobre todo a la población más vulnerable, y más en las dos ciudades analizadas. Considerando las seis ciudades de referencia, Madrid y Barcelona son, una vez más, las provincias con mayor número de desahucios. Sin embargo, todas ellas experimentan una tendencia descendente entre 2013 (desde el comienzo de la serie disponible) y 2018. En referencia a este dato, el caso de Madrid en cuanto a la situación del alquiler, es más grave que en Barcelona. En general, en ambas ciudades son mucho más numerosos los desahucios de alquiler que los hipotecarios (FIG. 10). Madrid y Barcelona nuevamente presentan datos muy diferentes y así, si bien es menor el número total de desahucios de Barcelona que el de Madrid, también hay que diferenciar que el número de desahucios hipotecarios es mucho más elevado en Madrid que en Barcelona, y que el de alquiler es, además de más elevado, más o menos similar en ambas ciudades. Sin embargo y en cuanto al alquiler, mientras que Barcelona sigue una trayectoria descendente, Madrid en los últimos años experimenta una trayectoria ascendente, como Zaragoza, Sevilla y Bilbao.

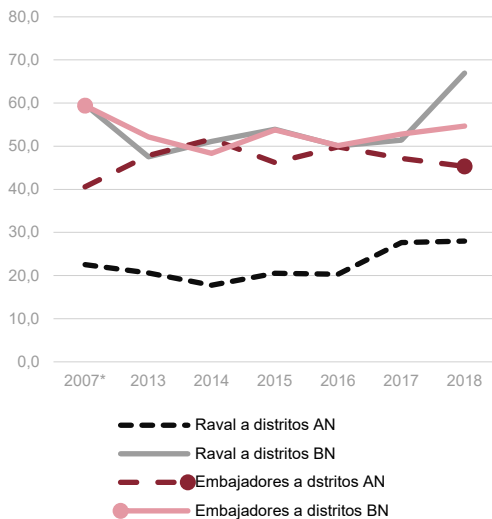
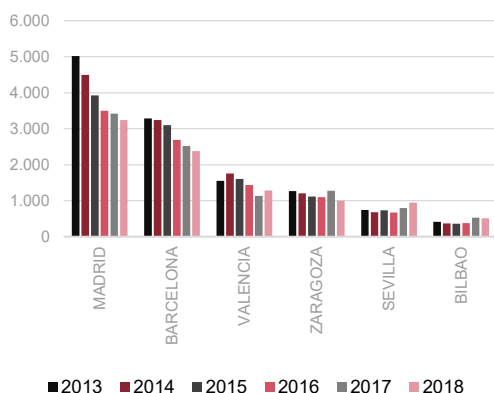


FIG. 9/ Evolución de cambios de domicilio del Raval y Embajadores hacia distritos según precio de vivienda (Alto y Bajo Nivel). 2007-2018.

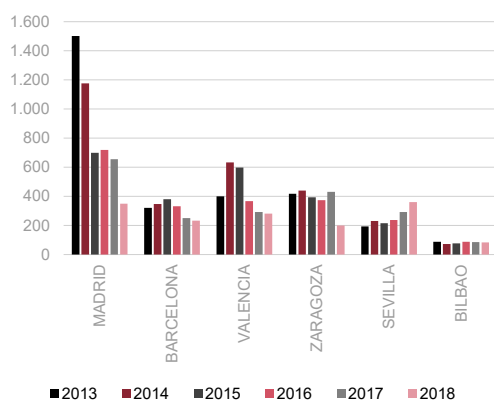
Fuente: elaboración propia EVR AYUNTAMIENTO DE BARCELONA  
\* dato de 2007 en Barcelona y de 2004 en Madrid.

<sup>2</sup> Se han clasificado los distritos de Madrid y Barcelona según el precio medio de la vivienda para poderlos clasificar en dos tipos: alto y bajo nivel según se coloquen sobre o bajo

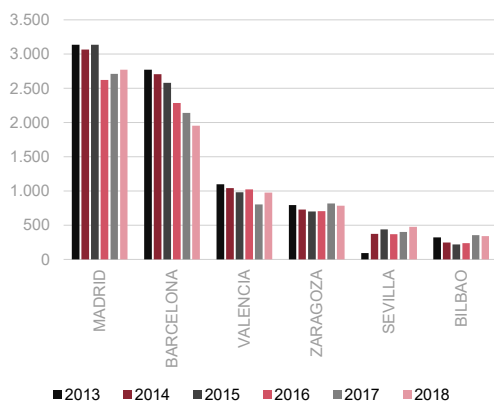
la media del municipio. De este modo se pueden clasificar los barrios entre los de alto y bajo nivel, tomando como referencia el precio de la vivienda.



Número de desahucios total en las grandes ciudades españolas (2013-2018).



Número de desahucios hipotecarios en las grandes ciudades españolas (2013-2018).



Número de desahucios alquiler en las grandes ciudades españolas (2013-2018).

FIG. 10/ Evolución total desahucios (hipotecarios y de alquiler) en las grandes ciudades españolas (2013-2018).

Fuente: elaboración propia a partir de datos de lanzamientos de CGPJ.

Otros estudios refuerzan esta idea y así según el último informe FOESSA (2019), en Madrid los hogares excluidos residen en vivienda de alquiler en un porcentaje del 48%, mientras que entre los integrados la presencia del alquiler es menor (30%). En Cataluña, dichos porcentajes son del 55% y del 27% respectivamente (FOESSA, 2019). Esto es, que es más probable ser excluido si se vive en alquiler que en propiedad. Los dos barrios analizados son barrios de alta concentración de vivienda en alquiler. Sin embargo, lo que se evidencia es que antes de abandonar la vivienda, o dejar de pagarla, los hogares vulnerables recurren a diferentes estrategias de contención (reducir gastos de alimentación, energía, ocio, etc.) (PROYECTO VUPACI, 2015-18; FOESSA, 2019; PROVIVIENDA, 2018) lo cual permite aventurar que en la vivienda pueden diferenciarse situaciones de vulnerabilidad que chocan con los cambios de nivel socioeconómico del barrio donde se radicaban que eran de mejora considerable. En este sentido, el índice de pobreza en Madrid desde 2007 se ha ido incrementando pasando de 16% en 2007 a 20,6% en 2017 (Informe CCOO, 2018). En Cataluña el índice es del 19% en 2017.

## 6. Procesos paralelos de cambio urbano que refuerzan la tendencia subyacente

Pero todo este proceso de expulsión de vecinos desde estos barrios no es solamente consecuencia de la turistificación sino que existen una serie de procesos que lo complementan y acompañan, y que responden a una lógica de fondo, incentivando así mismo el proceso de elevación de los precios de la vivienda tanto en propiedad como en alquiler. Entre ellos, la estudiantificación, la gentrificación, la financiarización y la trendificación. Todos ellos son señalados por los vecinos de ambas ciudades como procesos que han provocado el cambio urbano en el barrio. Aparecen también identificados en su discurso:

**Gentrificación.** De este modo, como se ha visto, estos incrementos de los valores de las propiedades y de los precios de alquiler y compra, y la dificultad de acceso a la vivienda comportan el desplazamiento de muchas familias y mayor inestabilidad residencial (MÓDENES, 2019). Como constatan BAYONA-I-CARRASCO & PUJADAS (2020), los procesos de suburbanización y, por tanto, las periferias metropolitanas son atractivas para buena parte de la población, debido al boom inmobiliario que padecen las ciudades centrales, ante los fenómenos de

creciente turistificación, financiarización y de incremento del precio de los arrendamientos urbanos. La elitización de las capitales y sus centros es una dinámica creciente en las principales ciudades europeas, tal y como también se constata en Madrid (TAMMARU & al., 2018) y Barcelona (LÓPEZ-GAY, 2018). Ambas ciudades presencian un proceso de fragmentación de los barrios populares que contrasta con el aumento en extensión, agrupación y homogeneidad de las zonas más elitizadas de clase alta (RUBIALES, 2020). Como señala MOSKOWITZ (2017), la gentrificación puede ser considerada como una manifestación de lógicas del capital, aunque la percibamos como un gran número de iniciativas individuales de *gentries* que compran o alquilan vivienda.

Así la población con estudios universitarios tiende a igualarse y a concentrarse en las capitales metropolitanas haciendo más diferentes los barrios de estas grandes ciudades del resto del territorio metropolitano. También destaca la pérdida de importancia relativa de clases populares (nacionales y extranjeras) en zonas muy concretas del centro: en Tetuán y Centro, en el caso de Madrid; así como en los barrios de Gòtic, Sant Pere, Santa Caterina i la Ribera y Glòries, en el caso de Barcelona. Rubiales (2020) etiqueta el proceso como una polarización desigual: por un lado, zonas de clase alta que se expanden, se agrupan y se reconcentran más, y, por otro, zonas populares que también se expanden y se concentran, pero de forma más fragmentada. Sea por desplazamiento o transformación de la estructura o, más probablemente, por una combinación de estos dos procesos, el proceso de **elitización y gentrificación** de ambas capitales resulta evidente, así como la extensión en ellas de la población (nacional o extranjera) con estudios universitarios. Esta progresiva elitización de los centros tiene una fuerte capacidad de visibilidad colectiva. Los datos así lo demuestran. La tasa de titulados superiores pasa del 13,7% (en 2001) al 23,7% (en 2011) y al 32,3% (en 2019) para el caso de Ciutat Vella en Barcelona, incrementándose en 18 puntos; mientras que, en Madrid, parte del 20,3% en 2001 y pasa al 31,9% en 2011 y más recientemente, al 44% cuando la media en Madrid es del 37% (Padrón 2020). Esto es, un incremento de 24 puntos según datos del Censo de Población y Vivienda y datos del Padrón de 2020.

Según LEES (2003), la gentrificación, que se ve reforzada por el fenómeno de turistificación, da lugar a CENTROS con una vasta presencia de turistas y población flotante, reduciendo la población de clase baja e inmigrantes más vulnerables, así como contribuyendo a la desaparición del comercio tradicional. Esta capacidad

de atraer a población altamente cualificada y con altas rentas en posteriores oleadas (lo que LEES (2003) denomina "supergentrificación"), apunta a pensar que en determinados sectores de la ciudad la vivienda se ha convertido en un bien exclusivo (y excluyente) y que ese área de exclusividad se ha expandido desde los barrios centrales, provocando una progresiva **suburbanización de la pobreza** (HOCHSTENBACH & MUSTERD, 2016). Los cambios en el sistema de tenencia, con la aparición y la consolidación del alquiler como una alternativa a la propiedad (MÓDENES & LÓPEZ-COLÁS, 2014), el encarecimiento del precio de las viviendas, tanto de alquiler como de compra y el endurecimiento de las condiciones para conseguir un crédito hipotecario, tienen también incidencia sobre el comportamiento de la movilidad residencial (LÓPEZ-GAY, 2017). Los vecinos ponen de manifiesto la inevitabilidad del proceso de cambio y de expulsión de la población:

"La gentrificación es un monstruo que se va... empezaron con lo de los... con lo de quitar los alquileres de bajo coste, de renta antigua, vamos, empezó por ahí... y a pasos agigantados está comiendo el barrio, por muchas asambleas de barrio que haya, por muchos intentos de parar los desahucios, por mucho que exista stop desahucios, por mucho que exista toda la... la menos presente la Fiambrera obrera, por mucho que exista Lavapiés dónde va, que es la plataforma de gestión y de denuncias de procesos gentrificados del barrio... por más que se haga, y por más que se haga pues... la cosa va para donde va..." (ENTREVISTA M2).

"Desde que llegué al barrio en enero de 2016 a día de hoy, la suciedad se ha incrementado. A pesar que los Servicios Municipales pasan dos veces al día, sigue sucio. El tema de los narcopisos se ha paralizado, por suerte, aunque cerca de casa había tres que supiéramos, ahora están parece cerrados...y claro, esta gente te incomoda, gente entrando y saliendo, pinchándose en la calle, al lado de las basuras...en la calle, jugaban niños...pero a partir de determinado momento ya no había niños jugando a la calle...pero con la droga las madres encerraran los niños en casa... también la remodelación de la plaza de Folch y Torres...ha hecho que los niños jueguen allá..." (ENTREVISTA B4).

Paralelamente o en algunos casos, previo a la turistificación, se evidencia un proceso de **trendificación** o sustitución del comercio tradicional por comercio más moderno y destinado a los *gentries*, turistas, visitantes, etc., incentivando el desplazamiento de grupos de población y de comerciantes localizados en áreas centrales o valorizadas (CORDERO & SALINAS, 2017; GONZÁLEZ & WALEY, 2013; HERNÁNDEZ

& ANDREEVA, 2016; SALINAS, 2015). Esto es, que los comercios tradicionales que abastecían a la población residente tradicional se transforman para satisfacer la demanda de sectores de población identificados con nuevas pautas de consumo como son los turistas, gentrifiers y estudiantes. De igual modo, los propietarios de estos negocios cambian desde el pequeño comerciante individual a los grupos colectivos o grandes cadenas. En paralelo, la mayoría de las tiendas cambian de tradición y así se revaloriza el consumo de los productos frescos y de proximidad en tiendas *cool* y espacios *vintage*. Tal fenómeno se conoce como **trendification o aburguesamiento por el comercio**. Algunas tiendas se han especializado en productos para familias jóvenes y productos ecológicos y de proximidad: queserías, vinos, productos orgánicos y *delicatessen*, de payés. Un público con más poder adquisitivo y con gustos etiquetados como de alimentación saludable. De este modo, el comercio tradicional ha ido cerrando, pero no solamente en el centro urbano, sino también en las periferias y áreas circundantes de las áreas de influencia turística. Nuevamente, se evidencia la inevitabilidad del proceso:

“Habitualmente los comercios no siguen más de dos generaciones. Esta, en muchos de los establecimientos es la última, los hijos no quieren puestos de trabajo o negocios tan esclavos en horarios (de 9 a 9) e inclusive en fines de semana. Solo sobrevive el comercio tradicional que ha hecho un cambio tecnológico digital (que también ofrece venta on-line), o tiene una clientela muy fija porque se ha especializado enormemente”. (ENTREVISTA B1).

HYDE (2014) analiza estos procesos de gentrificación comercial en las ciudades. Procesos impulsados por los gustos diversificados de las clases más altas con necesidades de experiencias urbanas y turísticas auténticas (DWYER, & al., 2009) especialmente de índole cultural (JOHNSTON & BAUMANN, 2007), gastronómica (MARTIN, 2014) o ambas, siendo los mercados de abastos transformados en mercados gourmets uno de los iconos más representativos como reclamos de espacios tradicionales y/o simbólicos (CRESPI-VALLBONA & DOMÍNGUEZ-PÉREZ, 2016; MEDINA & ÁLVAREZ, 2009; COLES, 2014). Los cambios comerciales indican también hasta qué punto la ciudad se turistifica así como gentrifica (BRIDGE & DOWLING, 2001). Las zonas comerciales y los negocios dejan de orientarse a los clientes locales, para focalizarse en los temporales visitantes que aportan copiosos beneficios (HERNÁNDEZ PEZZI, 2018) o los nuevos residentes de nivel socioeconómico más elevado. El patrón estético historicista (retro o vintage) y nostálgico invade los bares,

las tiendas, las salas de espera, los negocios. La estética de lo bello, antiguo, auténtico, con una mirada romántica (URRY & LARSEN, 2011):

“Fíjate, ¿conoces el barrio? Allí, allí acaban de cerrar la droguería, y la tienda de quesos y pasta fresca que tan bien nos iba... pues claro, también ha cerrado, ¿para qué? para claro, abrir un bareto, con su terraza... lo de siempre...” (ENTREVISTA B4).

“El barrio me gusta, es céntrico, hay una oferta cultural increíble, porque están tres salas de teatro cerca de casa, con bares y restaurantes a pesar de la droga... pero claro no conozco a la gente del barrio, no hago cosas con ellos... pero me ofrece oferta comercial mixta, comercios indios, marroquíes, pakistaníes, de otras culturas y zonas y yo lo valoro mucho...” (ENTREVISTA B3).

“antes eran familias que vivían allí, tenemos que empezar a pensar que eran familias que hacían barrio, que bajaban a la panadería, que bajaban a la lechería, iban a los mercados; ahora ya no, eso ya ha cambiado sino que ahora es un turismo que viene, que se va a estas grandes superficies a cualquier hora del día, porque la gente cuando está de vacaciones está de fiesta más o menos, y luego no es gente que dé calidad al barrio, porque es gente que viene aquí a visitar museos a visitar campos... los Real Madrid, pero aquí a los bares pues a lo mejor vienen a desayunar o van a estas grandes superficies compran para desayunar en su casa, es decir, que en todo este tiempo ha evolucionado mucho...” (ENTREVISTA M4).

Desde el punto de vista social, el comercio proporciona dinamización en el territorio y el barrio, así como interacción social y cohesión entre los vecinos de la comunidad. Así, lo que más valoran los residentes es la especialización de las tiendas del barrio, la cotidianeidad, las redes tejidas, el encuentro, los servicios, etc. tanto en Barcelona como en Madrid. Sin embargo, evidencian que todo ello se va perdiendo:

“Pues claro, si vivo aquí y me tengo que ir hasta San Carlos, seguro que en el camino me encuentro a una o dos personas... y hablas, y tienes... entonces eso es lo que me gusta. (...) Si, porque es que así te enteras de que... de muchas cosas... fíjate que han cerrado este sitio... pues una perfumería que llevaba toda la vida en la calle Mesón de Paredes, la han cerrado (...) Si, si no pasas no te enteras... entonces te enteras “ay, joder pues han cerrado otro sitio” ... no es yo fuera... pero que la había... han cerrado esto, y que pena, que pena porque es un comercio tradicional que ha desaparecido y sobre todo va a ver de qué hablar...” (ENTREVISTA M3).

La ausencia de comercio, la desertización de los locales comerciales, la falta de atractivo de estos o una orientación que no responda a los

intereses del vecindario, generan disfunciones y degradación del espacio público. Por ello, se considera el comercio como uno de los pilares de la sostenibilidad de los barrios, la mejora del espacio público, la potenciación de un espacio de encuentro entre la población permanente, la temporal y la visitante. Y es que, como señala JACOBS (2011), el comercio construye ciudad. También entre los propios comerciantes. Habitualmente existe entre ellos una red, pero actualmente la rotación comercial es alta, se registra un goteo de salidas, se evidencia más individualismo y desmovilización y así van dejando de ser un colectivo organizado y reivindicativo. No obstante, en algunos casos, emerge la formación de una conciencia común y resistencia que se articula en movimiento social:

“Cuando el mercado nos vayamos todos los que somos autoempleo, diremos, “joder ¿qué paso? ¿por qué paso esto?” bueno, te voy a explicar, te voy a explicar por qué ha pasado esto: porque este no vendía, porque el otro no abría, porque el otro abría pero no tenía que vender; entonces claro, dices “joder”, es un poco grado de implicación en las cosas, es un poco grado de implicación y decir “¿hasta dónde estamos dispuestos a llegar?”, ¿hasta dónde estamos dispuestos a llegar? porque yo hay días que levanto la persiana y la bajo y digo “joder, mejor en mi casa que por lo menos estoy tumbado o leo o hago otras cosas”, pero es una cuestión también de decir “no” esto es una carrera de fondo, aquí hay que seguir, hay que aguantar, hay que aguantar y además decir “es que no me tiene por qué echar esta persona, no me tiene por qué echar porque esto es mío” es mío y no... y es un espacio público, y es algo por lo que hemos luchado y por lo que hay que seguir luchando, hay que seguir para conseguirlo porque además, seguro que lo conseguimos, pero claro, seguro que lo conseguimos si hay compromiso, si hay compromiso por parte de todos y un compromiso con cierta constancia... mantenido. Mantenido que es... que luego cuando cierro tengo que ir a protestar, pues voy a protestar o que cojo y digo... “ah, que hay una huelga feminista” “y esto ¿cómo se puede apoyar?”, de esta manera, pues voy a apoyarlo. ¿Por qué? Porque... oye, pero ese día no vas ingresar, pero bueno, ya, pero es que es un objetivo superior, es una cosa, es un bien común; es un bien común” (ENTREVISTA M3).

Por otro lado, junto a *gentries* y turistas, la **estudentificación** también acompaña estos procesos de transformación urbana y también contribuye a generar nuevas modas y comportamientos (SMITH, 2005). Se trata de una población móvil también, que revitaliza el espacio público y lúdico y que se ha visto revalorizada en distintas ciudades europeas. En los centros urbanos aparecen residencias y viviendas o edificios para estudiantes de la mano de grandes

grupos inversores que ven en este sector una nueva fuente para explotar ciudades (EL PAÍS, 2019; EL CONFIDENCIAL, 2019; EXPANSIÓN, 2020). Se trata de un nuevo nicho de inversión lucrativa, sobre todo como pisos y residencias de estudiantes internacionales con más poder adquisitivo. Esto es, que puede ser considerado como una tendencia y un punto de interés para las Socimis y el capital extranjero en general. Concretamente y durante los últimos años, se ha constituido en uno de los sectores de interesante inversión para el capital; sobre todo, en Madrid y principalmente Barcelona. La población de los barrios así lo pone de manifiesto:

“... lo que nos suena más o lo que conocíamos más eran los pisos de estudiantes que eran piójeras, que eran... entraban y salían y tal, pero era una cosa divertida, lúdica,” (ENTREVISTA M1).

“Ahora, Lavapiés tiene una población alta de estudiantes. Estudiantes en su gran mayoría europeos... entonces gente que viene de Erasmus, se radica en el barrio un año, y luego se pira... y eso también ha ayudado a que los pisos se encarezcan, ¿por qué? Porque bueno, la economía que tiene una persona que viene esponsorizado por sus padres, aparte de eso la universidad le ha dado una beca, viene de Holanda, de Alemania, que una beca en Holanda no es lo mismo que una beca aquí en España, que aquí para obtener una beca, que sea relativamente, que cumpla unas funciones mínimas, es complicadísimo... mientras que esta gente viene y se puede acomodar tranquilamente pagando 450 o 500 euros por una habitación...” (ENTREVISTA M2).

**Financiarización.** Por último, mientras que en algunos casos el motor de la reestructuración urbana y la gentrificación es la trendificación, que atrae a su vez a las clases medias y medias-altas; en otras ciudades, son las corporaciones, principalmente financieras e inmobiliarias, las que protagonizan el proceso (MÉNDEZ, 2018, 2019). Estas últimas son las que intervienen en el incremento del valor y del precio de la propiedad y alquiler de las viviendas. La gentrificación de estos barrios se acompaña de una homogeneización social y cultural, y de una privatización del espacio público. La carrera competitiva de las ciudades para atraer turismo intensifica la función de la ciudad como un producto de mercado. Los grupos inversores compran edificios residenciales enteros para convertirlos en alojamiento turístico (GURRAN & PHIBBS 2017; SASSEN 2015; SASSEN & DÍAZ, 2018). Es llamativo que alrededor de la mitad de las ofertas de Airbnb en 2017 en Madrid pertenece a propietarios que tienen más de una oferta, esto es, a grupos inversores o a inversores individuales (AYUNTAMIENTO DE MADRID, 2016). Esto

significa que no se trata de economía colaborativa, sino de verdaderas inversiones masivas en vivienda para su rentabilización.

Como se ve en el caso español, 2013 fue el punto de inflexión en las tendencias descritas por los distintos procesos aquí señalados y coincide también con la irrupción de las Socimis en el panorama español y sus crecientes inversiones en inmobiliario y en el sector del alquiler (vivienda, sobre todo, y locales, oficinas, tiendas comerciales). Las Socimis se crean en plena crisis (2009) pero se desarrollan sobre todo a partir de 2013. Muchas de ellas cuentan con amplia participación internacional. Sus áreas de interés son también las residencias universitarias, los *coliving*, etc. y cuentan con amplios beneficios fiscales y han popularizado la inversión inmobiliaria en España. Los grandes grupos se lucran con el negocio de la vivienda en múltiples variedades.

## 7. Conclusiones

En la actualidad, las ciudades, y sobre todo algunas más que otras, se ven afectadas por el turismo y su atractivo para las mismas y paralelamente por otros procesos que lo acompañan (gentrificación, trendificación, estudentificación, etc). La industria del turismo se revela como una fuente de desarrollo local para estas y es así de gran interés. En su interior, los centros urbanos, como espacios donde se concentra el patrimonio e historia de las ciudades y que cuentan con ventajas de posicionamiento urbano para muchos sectores, son los espacios más afectados por ello.

Entre los diversos impactos sobre el centro, uno de los más destacados es el desplazamiento, físico y simbólico, de los sectores más vulnerables, en favor de los más acomodados, erosionando su derecho a la ciudad.

Pero, sin embargo, como se ha reseñado, no solamente los centros urbanos se ven afectados por el turismo, sino que son varias las tendencias que presionan sobre los mismos provocando efectos diferenciados. De fondo, subyace la lógica del neoliberalismo que a través de distintos formatos impacta sobre la ciudad y sus centros. Así, la trendificación, estudentificación, financiarización, etc, además de la turistificación, impactan sobre estos espacios mediante dinámicas correlativas que condicionan las actitudes y percepciones de la población residente, al tiempo que mediante mecanismos urbanísticos (alza de precios, desahucios, ejecuciones,

declive del comercio de proximidad, etc.) y culturales así como simbólicos (cambio en el estilo de vida del centro y atmósfera), se presiona al desplazamiento de la población residente. Consiguientemente la población del centro, convive con nuevos sectores que van incorporándose pero que poco a poco van desplazándolos a través de distintos mecanismos.

Así después de este análisis de las dinámicas que afectan a los centros urbanos, primeramente, a través de los datos cuantitativos, pero también del discurso de los residentes, se evidencia que la población del centro continúa cambiando. No solo a través de la turistificación sino de otros procesos, el centro urbano va convirtiéndose en un espacio turistificado, elitizado, ludificado y gentrificado. Esto es, un espacio del que se apropian los visitantes, los residentes de poder adquisitivo medio y alto, los inmigrantes internos procedentes sobre todo de la Unión Europea, los estudiantes de elevado nivel adquisitivo, los amantes de una oferta cultural amplia y variada, con diversidad de opciones comerciales, gastronómicas y de consumo lúdico. Todos ellos llegan a unos barrios, en general de menor nivel socioeconómico, y comienzan a coexistir, que no convivir, junto a los residentes tradicionales; mientras la maquinaria se ha puesto en funcionamiento para ir expulsándolos mediante el alza de precios de los alquileres y la escasez, así como por el cambio de estilo de vida del barrio hacia un modelo que potencia la movilidad y no el arraigo. Poco a poco, los antiguos pobladores, las clases populares, los inmigrantes, los mayores, comerciantes tradicionales, etc. se fragmentan y van desapareciendo. Estos sectores tradicionales, más vulnerables, se ven impelidos y presionados por diversas dinámicas hacia el desplazamiento. En el lado contrario, los nuevos pobladores, pertenecientes a sectores más acomodados, que sintonizan entre sí en torno a intereses y estilos de vida compartidos, sintiéndose pertenecientes a un espacio urbano central que sienten suyo, comienzan a articular redes y discursos cohesionadores. De este modo, el centro va fragmentando unos estilos de vida al tiempo que tejiendo otros entre los que comparten un estilo de vida, unos gustos, unos intereses, un consumo cultural y lúdico, entre los que tienen un poder de renta medio y medio alto.

Estos dos mundos coexisten en los centros urbanos estableciéndose tensiones entre ellos. Se trata de una dinámica propia de los procesos urbanos que comparten las ciudades contemporáneas europeas de hoy. Así cuando estos grupos de población (turistas, estudiantes internacionales, inmigrantes universitarios de la UE,

clases medias y medias altas, etc.) alcanzan cierta masa crítica, son capaces de “hacer barrio” dejando sentir en él su impronta, visibilizándose e inclinando la balanza en pos de sus intereses. Estos elementos de identidad, inclusión y bienestar son la base de la transformación global de la vida comunitaria en una ciudad de corte neoliberal donde imperan los intereses de las clases altas y el capital. Poco a poco estos centros urbanos pasan de ser espacios de diversidad y encuentro a ser nuevos espacios homogeneizados y de nivel socioeconómico más elevado, como el resto del centro. La actual pandemia de la Covid19 es de esperar que intensifique estos procesos una vez se vaya recuperando la economía mediante la sustitución definitiva de las clases más vulnerables y afectadas por la crisis, con la entrada de las nuevas clases emergentes y la turistificación, cuando ello sea posible, a no ser que las tendencias sean revertidas. El efecto inmediato de la pandemia ha supuesto un freno al turismo, provocando la migración de la vivienda turística al mercado residencial; sin embargo, los elevados precios del centro en un marco de crisis generalizada y sobre todo para ciertos colectivos, potenciará y consolidará presumiblemente el cambio urbano apuntado desde hace décadas, esperando tiempos mejores para el turismo.

## Bibliografía

- AYUNTAMIENTO DE MADRID (2016): Análisis del impacto de las VUT en el distrito centro de Madrid, Madrid.
- BAYONA-I-CARRASCO, J. & PUJADAS I. (2020): Las grandes áreas metropolitanas en España: del crecimiento y la expansión residencial al estancamiento poblacional. *Documents d'Anàlisi Geogràfica*, 66 (1), 27-55.
- BAPTISTA, L. (2005): Territórios lúdicos (e o que torna lúdico um território): Ensaio de um ponto de partida, *Fórum Sociológico*, 13/14, 47-58.
- BBVA, (2020) Urban Discovery. <https://www.bbva.com/urban-discovery-a-vision-to-rethink-cities/> (consultado 16 de febrero 2021).
- BENACH, N. (2016): ¿Ciudades en el mapa o en la guía turística? Venta de la ciudad y sentido del lugar. *Revista Cidob d'afers internacionals*, 113, 89-105.
- BRIDGE, G., & DOWLING, R. (2001): Microgeographies of retailing and gentrification. *Australian Geographer*, 32(1), 93-107.
- CAZES, G. (1998): “La renovación del turismo urbano. Problemática de investigación”, 81-87. En Manuel Marchena (ed.): *Turismo urbano y patrimonio cultural. Una perspectiva europea*. Sevilla: Diputación Provincial.
- CÓCOLA, A. (2016): Holiday rentals: The new gentrification battlefront. *Sociological Research Online*, 21(3), 1-9.
- COLES, B.F. (2014): Making the Marketplace: a topography of Borough Market, London. *Cultural Geographies*. 21(3), 515-523.
- COLOMB, C. (2007): Unpacking new labour’s “Urban Renaissance” agenda: Towards a socially sustainable reurbanization of British cities? *Planning, practice & research*, 22 (1), 1-24.
- CORDERO, L. & SALINAS, L. (2017): Gentrificación comercial. El modelo de los mercados gourmet. *Revista de Urbanismo*, 37, 1-12.
- CRESPI-VALLBONA, M. & DOMÍNGUEZ-PÉREZ, M. (2016): Los mercados de abastos y las ciudades turísticas. *Pasos. Revista de Turismo y Patrimonio Cultural*, 14 (2), 401-416.
- Cucó, J. (ed.) (2013): *Metamorfosis urbanas. Ciudades españolas en la dinámica global*. Barcelona: Icaria.
- DELGADO, M. (2003): “Los efectos sociales y culturales del turismo en las ciudades históricas”, 355-375. En VV.AA. *Desarrollo turístico integral de ciudades monumentales*. Granada: Patronato de Turismo.
- DWYER, L. & al., (2009): Destination and enterprise management for a tourism future. *Tourism management*, 30(1), 63-74.
- EL CONFIDENCIAL (2019): 28 de junio de 2019: [https://www.elconfidencial.com/empresas/2019-06-28/inversion-residencias-de-estudiantes-habitaciones\\_2083207/](https://www.elconfidencial.com/empresas/2019-06-28/inversion-residencias-de-estudiantes-habitaciones_2083207/) (consultado el 8 de marzo de 2020).
- EL PAÍS (2019): 14 diciembre 2019: [https://elpais.com/economia/2019/12/12/actualidad/1576160624\\_084182.html](https://elpais.com/economia/2019/12/12/actualidad/1576160624_084182.html) (consultado el 8 de marzo de 2020).
- EUROPEAN CITIES MARKETING (2018): *European Cities Marketing Benchmarking Report*. Dijon: ECM.
- EXPANSIÓN (2020): 4 de febrero de 2020: <https://www.expansion.com/empresas/inmobiliario/2020/02/04/5e39146ae5fdeafb468b4639.html> (consultado el 8 de marzo de 2020).
- FOESSA (2019): VIII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España, <https://www.foessa.es/viii-informe/> (consultado 19 de octubre de 2020).
- FÜLLER, H., & MICHEL, B. (2014): “Stop Being a Tourist!” New Dynamics of Urban Tourism in Berlin-Kreuzberg. *International Journal of Urban and Regional Research*, 38(4), 1304-1318.
- GALLAGHER, L. (2017): The Airbnb story: How three ordinary guys disrupted an industry, made billions ... and created plenty of controversy. Houghton Mifflin Harcourt: Boston, U.S.A.
- GONZÁLEZ, S. & WALEY, P. (2013): Traditional Retail Markets: The New Gentrification Frontier. *Antipode: a radical journal of geography*. 45, 965-983.
- GURRAN, N. & PHIBBS, P. (2017): When tourists move in: How should urban planners respond to Airbnb? *Journal of the American Planning Association*, 83(1), 80-92.
- HARVEY, D. (2004): El “nuevo” imperialismo. Acumulación por desposesión. *Socialist Register* 40, 63-87.
- HERNÁNDEZ, A. & ANDREEVA, S. (2016): ¿Mercados, museos o malls? La gentrificación de los mercados municipales en Barcelona y Madrid. *Entre Diversidades, Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*. 6, 143- 173.
- HERNÁNDEZ PEZZI, C. (2018): *Turismo: truco o trato. Políticas públicas urbanas para el turismo de masas*. Madrid: Catarata.

- HOCHSTENBACH, C. & MUSTERD, S. (2018): Gentrification and the suburbanization of poverty: Changing urban geographies through boom and bust periods. *Urban Geography*, 39(1), 26-53.
- HYDE, Z. (2014): Omnivorous Gentrification: Restaurant Reviews and Neighborhood Change in Downtown Eastside of Vancouver. *City & Community*. 13(4), 341-359.
- IDEALISTA (2020): Evolución de los precios de la vivienda en alquiler y compra. (<https://www.idealista.com/sala-de-prensa/informes-precio-vivienda/> consultado 19 de octubre de 2020).
- INFORME AXESOR (2019): Una comparación odiosa Madrid versus Barcelona. <https://trizelegal.es/una-comparacion-odiosa-madrid-vs-barcelona/> (consultado 19 de octubre de 2020).
- INSIDE AIRBNB (2016): Analysis of "Entire homes/apartments" and "private rooms" in Barcelona <http://insideairbnb.com/barcelona/#> (consultado 19 de octubre de 2020).
- (2020): Portal estadístico de datos de ciudades del mundo. <http://insideairbnb.com/get-the-data.html> (consultado 19 de octubre de 2020).
- INE (2016): Instituto Nacional de Estadística. Nuevos datos de renta por secciones censales. Renta 2016. [https://elpais.com/economia/2019/09/11/actualidad/1568217626\\_928704.html](https://elpais.com/economia/2019/09/11/actualidad/1568217626_928704.html) (consultado 16 de febrero 2021).
- (2020): Instituto Nacional de Estadística. Mercado laboral. [www.ine.es](http://www.ine.es) (consultado 19 de octubre de 2020).
- JACOBS, J. (2011): [1961] *Muerte y vida de las grandes ciudades*, Madrid: Capitán Swing.
- JOHNSTON, J. & BAUMANN, S. (2007): Democracy versus Distinction: a Study of Omnivorousness in Gourmet Food Writing. *American Journal of Sociology*. 113(1), 165204.
- LANFANT, M. (1994): Identité, mémoire et la touristification de nos sociétés. *Sociétés. Revue des Sciences Humaines et Sociales*, 46, 433-439.
- LEES L. (2003): Super-Gentrification: The Case of Brooklyn Heights, New York City, *Urban Studies*, 40 (12), 2487-2509.
- (2016): Gentrification, race, and ethnicity: towards a global research agenda? *City & community*, 15(3), 208-214.
- LEZAMA, J. L. (2014): *Teoría social, espacio y ciudad*. El Colegio de Mexico AC.
- LÓPEZ-GAY, A. (2017): Hacia un patrón territorial complejo de la movilidad residencial. *Papers*, 102(4), 793-823.
- (2018): Cambio en la composición social y gentrificación en Barcelona: Una mirada a través de los flujos migratorios y residenciales. *Papers: Regió Metropolitana de Barcelona: Territori, estratègies, planejament*, 60, 80-93.
- & COCOLA GANT, A. (2016): "Cambios demográficos en entornos urbanos bajo presión turística: el caso del barri Gòtic de Barcelona", in Domínguez-Mújica, J. and Díaz-Hernández, R. (ed.), XV Congreso Nacional de la Población Española, Fuerteventura: Asociación de Geógrafos Españoles, pp. 399-413.
- MAITLAND, R. (2010): Everyday life as a creative experience in cities. *International Journal of Culture, Tourism and Hospitality Research*, 4(3), 176-185.
- MARTIN, N. (2014): Food Fight! Immigrant Street Vendors, Gourmet Food Trucks and the Differential Valuation of Creative Producers in Chicago. *International Journal of Urban and Regional Research*, 38 (5), 1867-83.
- MARTÍN, J. M. & GUAITA, J. M. & SALINAS, J. A. (2018a): An Analysis of the Factors behind the Citizen's Attitude of Rejection towards Tourism in a Context of Overtourism and Economic Dependence on This Activity. *Sustainability*, 10(8), 2851-2863.
- MEDINA, X. & ÁLVAREZ, M. (2009): El lugar por donde pasa la vida... Los mercados y las demandas urbanas contemporáneas: Barcelona y Buenos Aires. *Estudios del hombre*, 24, 183-201.
- MÉNDEZ, R. (2018): *La telaraña financiera: Una geografía de la financiarización y su crisis*. RIL Editores.
- (2019): Ciudades en venta. Estrategias financieras y nuevo ciclo inmobiliario en España. Universidad de Valencia.
- MÓDENES, J. A. (2019): L'insostenible augment de la inseguretat residencial a Espanya. *Perspectives Demogràfiques*, 13.
- & LÓPEZ-COLÁS, J. (2014): Cambio demográfico reciente y vivienda en España: ¿Hacia un nuevo sistema residencial? REIS: *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* [en línea], 148, 103-33.
- MOSKOWITZ, P. E. (2017): *How to kill a city: Gentrification, inequality, and the fight for the neighborhood*. Bold Type Books.
- Novy, J. (2017): "The Selling (Out) of Berlin and the De- and Re-politicization of Urban Tourism in Europe's «Capital of Cool»", in Colomb, C. and Novy J., *Protest and Resistance in the Tourist City*, London: Routledge.
- PLANOS DE MADRID (2020): Guía Comercial de Madrid Empresas y Servicios. (<https://www.planosdemadrid.es/en-el-plano-de-madrid/hoteles-en-el-mapa.html> consultado 19 de octubre de 2020).
- PORCEL LÓPEZ, S. & al., (2018): La suburbanización de la pobreza com a efecte metropolità de la gentrificació: el cas de Barcelona. *Papers: Regió Metropolitana de Barcelona: Territori, estratègies, planejament*, (60), 0094-113.
- PROVIVIENDA (2018) Cuando la casa nos enferma. Informe: (<https://www.provivienda.org/informe-cuando-la-casa-nos-enferma-la-vivienda-como-cuestion-de-salud-publica/> consultado 16 de febrero 2021).
- PROYECTO VUPACI (2015-18): Vulnerabilidad, participación y ciudadanía. Claves para un desarrollo urbano sostenible (Referencia: S2015/HUM-3413VUPACI-CM). IP: Marta Domínguez Pérez. Financiado por Comunidad de Madrid y Unión Europea.
- QUAGLIERI DOMÍNGUEZ, A. & SCARNATO, A. (2017): "The Barrio Chino as last frontier: the penetration of everyday tourism in the dodgy heart of the Raval", 107-133 in Gravari-Barbas, M. and Guinand, S.: *Tourism and Gentrification in Contemporary Metropolises*. Routledge: New York.
- RICHARDS, G. (2016): El turismo y la ciudad ¿Hacia nuevos modelos? *Revista Cidob d'afers internacionals*, 113, 71-87.

- RUBIALES, M. (2020): Segregación en las metrópolis españolas 2001-2011: un análisis con detalle territorial. *Documents d'Anàlisi Geogràfica*, 66 (1), 83-105.
- RUSO, A. P. (2015): "La explosión del turismo colaborativo y los retos para el modelo turístico español", 113-134. En Aguiló Pérez, E. y Antón Clavé, S., *20 retos para el turismo en España*. Madrid: Pirámide.
- & ARIAS-SANS, A. (2017): "The Right to Gaudí. What Can We Learn from the Commoning of Park Güell, Barcelona?", in Colomb, C. and Novy, J. (ed.), *Protest and Resistance in the Tourist City*, London: Routledge.
- SALINAS, L. (2015): Transformación de mercados municipales de Madrid. De espacio de consumo a espacio de esparcimiento. *Revista INVI*, 85, (31), 179-201.
- SALVI DEL PERO, A., & al. (2016): "Policies to promote access to good-quality affordable housing in OECD countries", *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, No. 176, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/5jm3p5gl4djd-en>. (Consultado 19 de octubre de 2020).
- SASSEN, S. (2015): *Expulsiones: brutalidad y complejidad en la economía global*. Buenos Aires, Katz editores.
- & DÍAZ, F. (2018): Sobre expulsiones. *ARQ (Santiago)*, (98), 14-25.
- SMITH, D.P. (2005): "Studentification: the gentrification factory", 72-89. In Atkinson, R. and Bridge, G. (Eds): *Gentrification in a Global Context*. London: Routledge.
- SMITH, N. (2002): New globalism, new urbanism: gentrification as global urban strategy. *Antipode* 34, 427-450.
- TAMMARU, T.; & al., (2018): Relationship between income inequality and residential segregation of socioeconomic groups. *Regional Studies*, 1-12.
- URRY, J. & LARSEN, J. (2011): *The tourist gaze 3.0*. Sage.
- URZÚA BASTIDA, V. (2012): El espacio público y el derecho a excluir. *Athenea Digital*, 12 (1), 159-168.

## CIUDAD Y TERRITORIO

## ESTUDIOS TERRITORIALES

ISSN(P): 2697-231X; ISSN(E): 2697-2328

Vol. LIII, N.º Monográfico 2021

Págs. 83-100

<https://doi.org/10.37230/CyTET.2021.M21.05>

CC BY-NC-ND



## Embajadores/Lavapiés, ¿un barrio con vulnerabilidad o gentrificado?

Margarita BARAÑANO-CID<sup>(1)</sup>Pedro UCEDA-NAVAS<sup>(2)</sup>

<sup>(1)</sup>Directora del Departamento de Sociología Aplicada, GRESCO, TRANSOC e Instituto de Investigaciones Feministas, Universidad Complutense de Madrid

<sup>(2)</sup>Dpto de Sociología Aplicada. Universidad Complutense de Madrid. TRANSOC, GISMAT

**RESUMEN:** A diferencia del análisis de las transformaciones de Embajadores/Lavapiés centrado en la gentrificación, este trabajo persigue evidenciar que dicho proceso coexiste en este espacio con otras dinámicas urbanas, entre las que destaca la producción de distintas modalidades de vulnerabilidad. El trabajo se apoya en la metodología de estudio de caso. Se combina el estudio cuantitativo de la evolución de la vulnerabilidad del barrio, a la luz de la comparación intercensal de 2001 a 2011 y del indicador sintético confeccionado al efecto, de una parte, con el examen cualitativo de los discursos expertos y vecinales, de otra. Como resultado principal, se identifica Embajadores/Lavapiés como un espacio socialmente complejo y heterogéneo, que sigue albergando zonas y colectivos vulnerables, y cuya comprensión requiere tener en cuenta la diversidad de los procesos en curso y sus interrelaciones.

**PALABRAS CLAVE:** Embajadores/Lavapiés; Barrio; Vulnerabilidad; Gentrificación; Barrio superdiverso.

### Embajadores/Lavapiés, A vulnerable or gentrified neighborhood?

**ABSTRACT:** Unlike the analysis of the transformations of Embajadores/Lavapiés focused on gentrification, this work aims to show that this process coexists in the same space with other urban dynamics, among which the production of different forms of vulnerability stands out. The work is supported by the case study methodology. The quantitative study of the evolution of the neighborhood's vulnerability is combined -in the light of the intercensal comparison from 2001 to 2011 and the synthetic indicator prepared for this purpose-, on the one hand, with the qualitative examination of experts' and neighborhood's

Recibido: 09.07.2020; Revisado: 13.10.2020.

Correo electrónico: [mbaranan@ccee.ucm.es](mailto:mbaranan@ccee.ucm.es); N.º ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-7733-6907>

Correo electrónico: [puceda@cps.ucm.es](mailto:puceda@cps.ucm.es); N.º ORCID: <http://orcid.org/0000-0001-5734-7564>

Los autores agradecen los comentarios y sugerencias realizados por los evaluadores anónimos, que han contribuido a mejorar y enriquecer el manuscrito original.

discourses, on the other. As a main result, Embajadores/Lavapiés is identified as a socially complex and heterogeneous space, which continues to host vulnerable areas and groups, and whose understanding requires taking into account the diversity of the ongoing processes and their interrelations.

**KEYWORDS:** Embajadores/Lavapiés; Neighborhood; Vulnerability; Gentrification, Super-diverse Neighborhood.

## 1. Introducción<sup>1</sup>

En los últimos años han proliferado los estudios sobre el barrio de “Lavapiés”, espacio al que en otros estudios se ha hecho referencia como “Embajadores/Lavapiés”, combinando la denominación administrativa con el signifiante más difundido (CASTELLS 1986; GIMÉNEZ, 2000; BARAÑANO & al., 2006; PÉREZ-AGOTE & TEJERINA & BARAÑANO, 2010; BARAÑANO & DOMÍNGUEZ, 2015; ÁLVAREZ-BENAVIDES, 2009; ROMERO, 2003, 2006 y 2007; RIESCO, 2010; GARCÍA & SEQUERA, 2013; JANOSCHKA & SEQUERA, 2015; RUIZ CHASCO, 2020). La dilatada trayectoria de esta parte de la ciudad, y su protagonismo en los movimientos sociales urbanos que se despliegan en la etapa, primero de la llamada Transición Política, de la mano, sobre todo, de la Asociación de Vecinos La Corrala, que se constituye precisamente en ese período, y, más tarde, a partir de múltiples y muy diversas redes, asociaciones e iniciativas vecinales, han coadyuvado, seguramente, a este interés. Pero, sin duda, la profundidad de los cambios registrados en su suelo desde finales del siglo pasado ha jugado un papel decisivo en la conversión del barrio en un referente de su ciudad, a escala nacional e internacional. Si nunca estuvo ausente de la historia de Madrid, o de muchas de las obras literarias o de las composiciones musicales inspiradas en esta misma, su protagonismo en este ámbito, así como en las apreciaciones académicas, e incluso en los medios de comunicación, se acrecienta notablemente a partir de entonces.

Buena parte de los estudios más relevantes sobre este espacio urbano han presentado las transformaciones recientes de Embajadores a la luz, sobre todo, de su gentrificación (GARCÍA & SEQUERA, 2013; JANOSCHKA & SEQUERA, 2015). Otros, han focalizado la atención en su transformación en un barrio de “inmigración” (OBSERVATORIO METROPOLITANO, 2004), multiétnico o “multicultural” (GIMÉNEZ, 2000; ROMERO, 2003, 2006 y 2007; BARAÑANO & RIESCO & ROMERO & GARCÍA, 2006; PÉREZ-AGOTE & TEJERINA & BARAÑANO, eds., 2010; BARAÑANO & DOMÍNGUEZ, 2015). Una tercera línea de investigación ha centrado la atención en la cuestión securitaria y la importancia de la vigilancia y los dispositivos de seguridad en sus calles y plazas (JANOSCKA & SEQUERA, 2015; RUIZ CHASCO, 2020). Una cuarta oleada de estudios ha puesto el acento en los procesos que se consolidan en la llamada etapa de poscrisis, esto es, durante la segunda mitad de la última década, muy relacionados también con el impacto de la globalización y con la gobernanza urbana neoliberal de la ciudad, si bien ahora en un nuevo momento de expansión. Entre dichos procesos cabe citar la financiarización de un sector creciente de la vivienda, de la mano de otra vuelta de tuerca de la privatización del mercado inmobiliario, incluyendo la venta a fondos de inversión de parte de la vivienda de promoción oficial en el mismo; la expansión de las viviendas turísticas y de la turistificación, en general, del barrio; la llamada “estudificación”; o, en fin, la expulsión de una parte creciente de sus vecinos hacia una periferia cada vez más lejana.

<sup>1</sup> Este artículo es resultado de la confluencia de dos programas de investigación de extensa trayectoria, que, a su vez, se apoyan en distintos proyectos financiados. El primero de ellos, de carácter fundamentalmente cualitativo y de orientación comparada, se basa en los proyectos que se citan en la nota 2 de este artículo. Por lo que hace al segundo, los análisis aquí contenidos prolongan lo recogido al respecto, en primer lugar, en la tesis doctoral de Pedro Uceda, Premio Extraordinario del curso 2015-2016 por la UCM, y titulada “La ciudad desequilibrada”; la segunda fuente de este programa es VUPACI, financiado por la Comunidad de Madrid en el marco de la Convocatoria de 2015 de Ciencias Sociales y Humanidades, dirigida por Marta Domínguez Pérez, en que colaboraron tanto Pedro Uceda Navas, en su condición de PAIT contratado a cargo de la misma, como Margarita Barañano Cid, como investigadora asociada. La

tercera fuente, en curso, es el programa “Comunidades resilientes. arraigo local y redes sociales en la ciudad global. El caso de Madrid desde un enfoque comparado” (COMURES-CM), llevado a cabo en el marco del programa H2019/HUM-5738, financiado en la misma convocatoria de la Comunidad de Madrid, a desarrollar entre 2019 y 2023, dirigida por Margarita Barañano Cid, y en el que colaboran tanto Marta Domínguez Pérez como Pedro Uceda Navas. Por último, cabe citar también el proyecto de I+D+i “Influencia de los cambios en los regímenes de producción y acceso a la vivienda sobre la reestructuración social de las grandes ciudades españolas” (CSO2017-83968-R), correspondiente al Programa Estatal de Investigación, Desarrollo e Innovación Orientada a los Retos de la Sociedad, convocatoria de 2017, financiado por el Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades.

La disparidad de consideraciones de que ha sido objeto en la prensa, en la que ha solido estar también muy presente, refleja, además, la diversidad y ambivalencias que rodean a la imagen de este espacio, a caballo entre su enaltecimiento como el “más *cool*” y “cosmopolita” de Madrid, de un lado, o, de otro, como un “barrio conflictivo” o “inseguro”, o incluso un “gueto” en el corazón de la capital. No parece que esta última calificación tenga fundamento alguno, como tampoco cabe pensar que las representaciones rotundamente celebratorias de “Lavapiés” den cumplida cuenta de la heterogeneidad de situaciones que se viven aquí (BARAÑANO & RIESCO & ROMERO & GARCÍA, 2006; PÉREZ-AGOTE & TEJERINA & BARAÑANO, eds., 2010), pero todas ellas resultan expresivas de la atracción que ha llegado a ejercer, y del alcance de la disputa en torno a la apreciación de la misma.

Este trabajo persigue evidenciar que los procesos antes citados no agotan el repertorio de la mudanza de este barrio, y, sobre todo, que conviene alejarse de la consideración de cada uno de ellos por separado, como exclusivo o único eje del cambio en marcha. Precisamente, una de las tesis fundamentales de este artículo es que se trata de un territorio que, aplicando el concepto acuñado por URRY (2004), podemos considerar como socialmente complejo, debido, en buena medida, a la interpenetración de muchas de las dinámicas antes reseñadas, lo que no se debe equiparar con que se trate de un espacio de mezcla social o mixto. Y es que dichas dinámicas, aparentemente contradictorias u opuestas, se despliegan de manera casi simultánea en este tiempo y espacio, amplificando, en muchos casos, sus efectos, como sucede en la etapa aquí analizada con la irrupción de la migración económica extranjera en el barrio, de una parte, y la gentrificación, de otra. La formulación de DONALD (1992), de años atrás, respecto de la centralidad en el mundo urbano contemporáneo de lo que llama las tres “g”, esto es, la gentrificación, la globalización y la guetización, resulta de utilidad para conocer esta realidad que llamamos el barrio de Embajadores, a condición de sustituir el último proceso por el que podríamos denominar como de vulnerabilización, referido, sobre todo, a la des-reconfiguración de nuevas y viejas vulnerabilidades.

Más concretamente, este artículo se centra en esta última dinámica, a veces orillada o relegada, como si se tratara de un rasgo de su pasado o que tendería a declinar en el contexto de su reciente gentrificación. Es más, los restantes procesos comparecerán, pero sólo de manera secundaria, en la medida en que su tratamiento resulte relevante para el objetivo aquí en curso,

que es el de comprender la complejidad de este espacio, sobre todo, a través del prisma de sus vulnerabilidades. Precisamente, una segunda tesis de este trabajo es que la vulnerabilidad no sólo ha constituido una señal de identidad de la historia de Embajadores, sino que persiste en el período estudiado, si bien con una incidencia muy distinta según las distintas subzonas y colectivos de este territorio, resignificando sus modalidades anteriores y generando otras nuevas. Una tercera tesis es que esta vulnerabilidad no sólo se entremezcla con los restantes procesos que se despliegan en el período considerado, sino que, además, presenta distintas dimensiones, cuya distinción analítica ayuda a comprender su complejidad, más allá de que, en la realidad, se manifiesten de manera unificada.

Se identifican así, en primer lugar, una vulnerabilidad socio-demográfica, centrada, de un lado, en la irrupción de una población migrante extranjera “superdiversa” (VERTOVEC, 2007) (una parte importante de la cual corresponde con claridad a la migración económica) y en las personas mayores del barrio; en segundo, una vulnerabilidad formativa, expresada en una cierta dualización de los niveles educativos; en tercero, una vulnerabilidad habitacional, y, en un sentido amplio, residencial, vinculada a la existencia de edificios y viviendas en condiciones deficientes y hogares en dificultad.

Hay que añadir que el abordaje en estas páginas de la vulnerabilidad del barrio de Embajadores, como de los restantes procesos, se realiza teniendo en cuenta la triple dimensión del espacio social, cuya distinción analítica permite integrar la consideración no sólo de los aspectos puramente materiales y de los procesos y sociales, sino también del modo en cómo son representados, simbólica e imaginariamente. Esta aproximación, inspirada en la aportación de LEFEBVRE (2013), y en su recepción, entre otros, por SOJA (2006), con su distinción del “espacio percibido”, “el vivido” o el “concebido” se aproxima al barrio, y a las dinámicas que tienen lugar en el mismo, como construcciones semiótico-materiales, en las que los discursos y los imaginarios juegan un papel central, además de las dinámicas y las prácticas sociales. En esta dirección, el análisis que sigue de la vulnerabilidad en el barrio, y de cada una de estas dimensiones, no sólo tiene en cuenta la información cuantitativa básica pertinente al respecto sino también el modo en cómo son percibidas representadas e imaginadas, entendiendo que estos últimos aspectos constituyen una parte importante de su constitución. Como en el caso de la conformación de las prácticas y las dinámicas sociales en el barrio, estas dimensiones presentan también una gran complejidad, al tiempo

que componen un campo de debate, en el que coexisten muy distintas aproximaciones, por lo general, sostenidas por actores sociales diferentes, más que responder a una versión única o unificada. Cabría en esta dirección, referirse a unas representaciones en disputa, muy variables según las percepciones de los distintos colectivos vecinales del barrio, y también conforme a las imágenes y conceptualizaciones de que ha venido siendo objeto, tanto en la literatura sobre el tema como en su construcción por los medios de comunicación. Por último, otra tesis sostenida es que esta vulnerabilidad no puede ser equiparada en absoluto con la de los denominados por ROBERT CASTEL (1997) “espacios de discriminación negativa” sin más, o mucho menos de los espacios de gueto o “hipergueto”, según las interpretaciones de estos conceptos de LAPEYRONNIE (2008) y de WACQUANT (2006), categorías de las que estaría muy alejada puesto que muchos de los indicadores producidos, y de los discursos recogidos, apuntan en otra dirección. El impacto en este espacio de la gentrificación, su dinamismo económico y social, la coexistencia de la población “nativa” con la migrante extranjera, o la propia heterogeneidad de esta última, alejaría a Embajadores de ese tipo de periferias “sensibles” (TISSOT, 2013).

## 2. Metodología

El trabajo se apoya en la metodología de estudio de caso, de acuerdo con lo apuntado por CHARLES RAGIN (2014) o DELLA PORTA & KEATING (eds., 2013), en el marco de la cual se lleva a cabo el análisis cuantitativo de la evolución de la vulnerabilidad del barrio, a la luz, sobre todo, del indicador sintético confeccionado al efecto (UCEDA, 2016; VUPACI, 2018), de una

parte, y del análisis cualitativo de los desplazamientos de los discursos expertos y vecinales (UCEDA, 2016; BARAÑANO, 2010; BARAÑANO & al., 2006; ROMERO, 2003, 2206 y 2007; RIESCO, 2010<sup>a</sup>; ÁLVAREZ-BENAVIDES, 2009 y 2010; PÉREZ-AGOTE & TEJERINA & BARAÑANO, eds., 2010), de otra. La pertinencia de este enfoque metodológico se fundamenta en la consideración de que el barrio de Embajadores constituye un espacio idóneo para el estudio no sólo de las “nuevas” vulnerabilidades y su conexión con las transformaciones “glocales” contemporáneas sino también para la investigación de su interrelación con procesos como la gentrificación o el impacto de la transnacionalización o la globalización, que son, por otra parte, los que han solido constituir el foco de atención de los estudios más recientes. Además, en la dirección, apuntada por SoJA (2006, 2000), se persigue también triangular el análisis espacial con el social y el temporal, abriéndose a la consideración comparada, no sólo en el espacio, sino también en el tiempo, de los procesos a estudio. Así, el análisis espacial tiene en cuenta la comparación del impacto de la vulnerabilidad en el barrio, en el Distrito Centro y en el conjunto de la ciudad, a la vez que se abre a la consideración de distintas subzonas del barrio. El contraste temporal se refiere, sobre todo, a la década que transcurre entre los dos últimos censos de población, esto es, 2001 y 2011, ya que estas dos fuentes sociodemográficas ofrecen los datos básicos requeridos. El estudio cuantitativo llevado a cabo se apoya, además, en diversas investigaciones, finalizadas o en curso, ya citadas. Por lo que hace a la información cualitativa, se recurre, asimismo, a la evidencia empírica obtenida mediante entrevistas y grupos de discusión realizados en el marco de un programa de investigación que abarca ya las dos últimas décadas<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> La primera investigación a la que hay que referirse, financiada por el Plan Nacional de I+D+i, y dirigida por Fernando García Selgas, se titula “Resignificación de las posiciones de sexo/género y de los hogares en el transnacionalismo ‘por abajo’. Estudio de las relaciones sociales transnacionales de los colectivos de migrantes ecuatorianos y senegaleses a partir de sus anclajes en Embajadores (Madrid) y el Campo de Cartagena (Murcia)”. En dicha investigación participaron también Carmen Romero, Antonio Agustín García, Celia Vives, Elena Gadea y Margarita Barañano. La investigación se apoya en un trabajo de campo, realizado entre 2008 y 2011, tanto en España (en Madrid, fundamentalmente, en Embajadores, y en Murcia), como en Senegal (Dakar) y Ecuador (Quito, Otavalo y Cañar), e incluye entrevistas en profundidad con personas migrantes, tanto en los múltiples “aquí” como “allí” considerados (34 a personas ecuatorianas y 16 a senegalesas), entrevistas a personas expertas (5), grupos de discusión (5), y observación no participante. También se ha empleado información cualitativa producida en la investigación titulada “Glocalidad e inmigración transnacional. Las relaciones sociales entre grupos étnicos en el espacio metropolitano (Madrid y Bilbao)”, dirigida por Alfonso Pérez-Agote, realizada entre

2003 y 2007, coordinada por Benjamín Tejerina, en el análisis de Bilbao y Margarita Barañano, en el de Madrid, y en la que participaron Alberto Riesco, Carmen Romero, Antonio Álvarez, Antonio Agustín García, Beatriz Cavia, Cristina Blanco, Elena Casado, Elsa Santamaría, Fernando García, Gabriel Gatti, Iñaki Martínez y Silvia Rodríguez. El trabajo de campo realizado en Embajadores/Lavapiés de dicha investigación incluyó 6 entrevistas en profundidad a personas migrantes del barrio, 6 entrevistas biográficas, 5 entrevistas a informantes clave de distintas asociaciones del barrio, y cuatro grupos de discusión con personas vecinas del mismo. Hay que citar también el proyecto “Globalization, Transnational Immigration and the Restructuring of the Metropolitan Regions of Los Angeles and Madrid: A Comparative Study of Two Communities” (Embajadores and Westlake), llevado a cabo entre 2000 y 2001, coordinado por Margarita Barañano Cid y Raymond Rocco, profesor este último de la Universidad de California, Los Ángeles, que contó con la participación de Carmen Romero, Alberto Riesco o Jorge García López, y con el que se inició esta línea de trabajo. Por último, el Programa VUPACI incluyó también trabajo de campo en Lavapiés.

## 2.1. La unidad espacial

En el caso concreto que nos ocupa, como se ha señalado, se ha trabajado, sobre todo, con el Censo de Población y Viviendas de los años 2001 y 2011 del Instituto Nacional de Estadística del Estado Español. Esta fuente, única por la minuciosidad de los datos que proporciona en cuanto a desagregación espacial, está limitada por el tamaño y los errores muestrales que produce en cruces de variables a nivel sección censal, siendo esta la mínima unidad espacial de recogida de información. Pero dicha fuente, a pesar de estas limitaciones, es la única que proporciona información más desagregada sobre factores socioeconómicos y residenciales, por lo que resulta la más indicada para los objetivos de este estudio. Con el fin, no obstante, de solventar el problema señalado, se ha llevado a cabo un el tratamiento de la información a través de un agrupamiento de secciones censales, llamadas aquí Unidades Territoriales Agregadas (en adelante, UTA), tal y como se ha venido realizando en otros trabajos y artículos similares



Fig. 1/ Distribución de las áreas espaciales de análisis. Detalle del distrito centro y barrio de Embajadores.

Fuente: VUPACI, 2016.

relacionados con el análisis de la vulnerabilidad (UCEDA, 2016; SORANDO & UCEDA, 2018; UCEDA & al., 2019; en curso). Cada una de las UTA resultantes tiene un promedio aproximado de 12.000 habitantes, y aún una media de 7 secciones censales, siendo definidas siguiendo el patrón de morfología urbana de los diferentes municipios que conforman la Región de la Comunidad de Madrid. En el caso del barrio de Embajadores /Lavapiés, dada su densidad de población, las diferentes secciones censales se han agrupado en 4 UTAS (definidas por líneas rojas en la Fig. 1) y las secciones censales en línea de puntos.

## 2.2. Análisis cuantitativo

Tras la definición de la unidad espacial sobre la que se centra el estudio, se aborda el análisis de la medición del proceso de vulnerabilización teniendo en cuenta su carácter y composición multifactorial. Los estudios acerca de los procesos de vulnerabilidad han sido numerosos en los últimos tiempos y abarcan diferentes ámbitos como el urbanismo (HERNÁNDEZ, 2007; TEMES, 2014), la geografía (MENDEZ & ABAD & ECHAVES, 2015) o la sociología (UCEDA, 2016; ANTÓN-ALONSO & al., 2017; ANTÓN-ALONSO & PORCEL, 2018; FERNÁNDEZ-GARCÍA & al., 2018; DOMÍNGUEZ & SORANDO & UCEDA, 2019).

Con la idea de trabajar de manera multisectorial, siguiendo la línea de los trabajos citados, el proceso de vulnerabilización, se ha tratado de definir dimensiones equiparables en los datos de 2001 y 2011 que posibiliten, en la medida de lo posible, el entendimiento de su evolución y la comparación temporal. Como se ha mencionado al principio de este capítulo, la vulnerabilidad no es un fenómeno unidimensional, diferenciando para nuestro análisis los siguientes aspectos:

- *La dimensión demográfica* hace referencia básicamente, a la población dependiente, de un lado, tanto de la llamada tercera como de la cuarta edad, o de los jóvenes menores de 16 años, así como de los colectivos de personas migrantes económicas extranjeras.
- *La dimensión laboral* trata de explicar las desigualdades en términos de cualificación del trabajo desempeñado o la estabilidad laboral según la duración del contrato de trabajo.
- *La dimensión formativa*, muy relacionada con la anterior, muestra la importancia del nivel académico de la población.

- *La dimensión habitacional, residencial y de los hogares*, ya que suele existir una relación estrecha entre la población en situación de riesgo de sufrir vulnerabilidad y unas malas condiciones habitacionales.

Por lo que hace al análisis cuantitativo de la vulnerabilidad en Embajadores, se ha adoptado una metodología basada en la elaboración de indicadores sintéticos que posicionen las unidades de análisis en relación con el resto del distrito o del municipio de Madrid, método ya aplicado en la literatura sociológica, y desde el urbanismo, al caso de Madrid (ALGUACIL, 2006) o, de manera más amplia, al Estado Español (ALGUACIL & CAMACHO & HERNÁNDEZ, 2013). Más concretamente, el estudio cuantitativo de los procesos de vulnerabilidad se complementa con el análisis realizado de acuerdo con la metodología definida por TEMES (2014)<sup>3</sup> para el municipio de Madrid con datos del Censo de Población y Viviendas de 2011, utilizando como unidad de análisis espacial las UTAS ya definidas. Conscientes de la limitación que tienen las bases de datos que se manejan para ilustrar las diferentes aristas de la vulnerabilidad, la metodología propuesta consiste en la reducción de las dimensiones mediante el análisis de componentes principales (ACP) de cada una de las que se definen en este apartado para estudiar los procesos de vulnerabilización. Una vez definidas las dimensiones de la vulnerabilidad a estudiar, la identificación de una unidad espacial de análisis como “vulnerable” se realiza a través de la posición que obtiene y su comparación — mediante desviaciones estándar— con respecto a la media del resto del municipio. Más concretamente, el modelo de análisis seguido se ha centrado en tres tipos de dimensiones básicas: las referidas a la existencia de colectivos en riesgo de sufrir vulnerabilidad urbana de acuerdo con la *composición sociodemográfica* de la población residente, distinguiendo aquí la referida a la edad y al tipo de hogar, de una parte, y, de otra, al *origen nacional*, de acuerdo con la procedencia o no de países ajenos a la UE o la OCDE, que definiría a las personas migrantes económicas extranjeras; las relativas al peso de diferentes variables *de corte educativo y laboral*; y las referidas al *entorno residencial o la modalidad habitacional*.

### 3. Resultados. Dimensiones de la vulnerabilidad de Embajadores/Lavapiés: sociodemográfica, educativa, laboral, habitacional y residencial

Si bien en los últimos años Embajadores ha sido analizado, sobre todo, a la luz de su gentrificación, o, en otros casos, refiriéndose a su protagonismo como barrio multiétnico o multicultural, lo cierto es que no sólo presenta importantes vulnerabilidades, sino que, además, muchas de ellas enlazan con una larga historia anterior, aunque casi todas ellas se resignifican en el nuevo contexto metropolitano y transnacional. Algo, además, que afecta tanto a los procesos sociales previos desplegados en su suelo como a los discursos, representaciones e imágenes referidos al mismo, en todos los cuales están presentes diferentes aspectos de la vulnerabilidad. Así, esta larga trayectoria previa se reflejó, inicialmente, en su condición de espacio de arrabal fuera de las murallas; luego, en su identificación como “barrio bajo”, destinado a artesanos y actividades comerciales; desde la mitad de siglo XIX, se reconfigura, asimismo, como un espacio de clase obrera, habitado por personas trabajadoras de las fábricas cercanas (La Tabacalera, y otras en Arganzuela, etc.), todo lo cual se combina, ya tempranamente, con su identidad como el barrio “tradicional y castizo por excelencia de Madrid, a la que se suma posteriormente la de “barrio republicano” durante la Guerra civil española y posteriormente. El contraste entre el protagonismo de Embajadores, y, sobre todo, del espacio de Lavapiés, en la memoria de la ciudad, de un lado, y la profundidad de sus precariedades, de otra, constituye una expresión más de la complejidad y múltiples ambivalencias que rodean a este barrio histórico, presentes tanto en el terreno de las representaciones como en el de las prácticas y procesos sociales.

Es importante destacar que no fue un espacio decisivamente afectado por el “éxodo rural” de mediados de los años 50 a mediados de los 70, y que pierde población, entre otros períodos, desde la década los setenta hasta la segunda parte de los años noventa del siglo pasado, esto

<sup>3</sup> Esta metodología se basa en la reducción de dimensiones a través de análisis de componentes principales, con la intención de establecer indicadores sintéticos que delimiten el posicionamiento de cada una de las unidades espaciales en relación a esta medida. Un espacio vulnerable se define por la situación con respecto a la media del municipio, considerado en desviaciones estándar. Temes considera cuatro

factores sociales en su análisis: el envejecimiento, la integración social, la inmigración y la dimensión residencial. No obstante, el autor emplea diversas fuentes de datos ajenas al Censo de Población y Viviendas, por lo que los indicadores empleados para definirlos son diferentes al modelo aquí expuesto. Para más información, TEMES (2014).

es, durante la etapa inmediatamente anterior a la del inicio de la oleada grandes cambios en su suelo, vinculados, entre otros aspectos, a la irrupción de una población migrante extranjera transnacional desde el final de los años 90s del siglo XX, y, especialmente, desde el comienzo de este siglo. A ello se va a sumar, como se ha señalado, una gentrificación ascendente a partir prácticamente de estas mismas fechas, así como distintas intervenciones administrativas, de diferente signo, y otros procesos más recientes, muchos de ellos relacionados con la reestructuración posterior a la crisis de 2008. Entre estos cabe citar la turistificación, que ha supuesto un importante impacto de las viviendas turísticas o la atracción de personas residentes extranjeras de perfiles muy distintos, al proceder de países europeos o de la OCDE y estar involucradas en movi­lidades educativas o profesionales. En el marco de todas estas dinámicas se refuerzan algunas de las vulnerabilidades “heredadas” y se configuran otras nuevas, que se analizan en lo que sigue.

Cabe constatar, en primer lugar, un reforzamiento de su condición de barrio densamente poblado con 437,8 habitantes por ha., muy por encima de las 257,9 personas por Ha. del distrito Centro, en el que se engloba. La escasez de zonas verdes, el predominio de calles que responden al patrón de un casco histórico, o las nuevas modalidades de hacinamiento, vinculadas, sobre todo, entre 2001 y 2011, a la llegada de personas extranjeras migrantes económicas, que encuentran en el barrio la posibilidad de satisfacer sus demandas urgentes de alojamiento, al menos, en un primer momento, contribuyen a este resultado. La referencia a un barrio que “no transpira” (PÉREZ AGOTE & TEJERINA & BARAÑANO, eds., 2010), expresada por alguno de sus habitantes, enlaza también este rasgo con una vulnerabilidad medioambiental y urbanística que persiste. Lo contrario sucede en lo que se refiere a su decrecimiento poblacional, registrado hasta mediados de los noventa del siglo pasado, y que va a ser sustituido por una importante recuperación demográfica. Esta se vincula, en cierta medida, a la atracción de una población adulta que, en muchos casos, encaja en el perfil de los sectores sociales de las llamadas nuevas clases medias funcionales, que suelen estar más implicados en las primeras fases de la gentrificación urbana, compuestos por profesionales, profesores o artistas, entre otros. Los nuevos “vecinos” de sectores medios, como muchos de los numerosos transeúntes, se van a ver atraídos por las posibilidades de ocio y consumo en este espacio, por su centralidad y buenas comunicaciones, por los precios todavía algo menores de su mercado inmobiliario, por

comparación con otros distritos del Ensanche, y por su imagen de “barrio de toda la vida” (PÉREZ AGOTE & TEJERINA & BARAÑANO, eds., 2010). Es interesante que su conversión en uno de los entornos multiétnicos o multiculturales más conocidos de la ciudad va a constituir también un factor de interés para esta población (BARAÑANO & al., 2006; ROMERO, 2003, 2006 y 2007; PÉREZ AGOTE & TEJERINA & BARAÑANO, eds., 2010; RIESCO, 2010a y 2010b; ROMERO, 2006 y 2010, BENAVIDES, 2009 y 2010), que busca “consumir” el exotismo y aparente cosmopolitismo derivados de su transnacionalización creciente (BARAÑANO, & al., 2006; PÉREZ AGOTE & TEJERINA & BARAÑANO, eds., 2010; RIESCO, 2010; ROMERO, 2003, 2006, 2007 y 2010; BENAVIDES, 2009), poniendo de manifiesto el reforzamiento de estas dinámicas, aparentemente contradictorias y hasta opuestas. Algo que sucede también con este último proceso y el fortalecimiento de su protagonismo como espacio movi­lizado, relacionado, a su vez, con la numerosa presencia en su suelo de personas vinculadas a movimientos sociales y a un discurso comunitarista orientado a “hacer barrio”.

A los componentes nacionales de esta nueva población se le va a añadir, a partir de este siglo, y, sobre todo, de la etapa de recuperación posterior a la pasada crisis económica, nuevos vecinos procedentes de la Unión Europea o de países de la OCDE. Entretanto, la principal fuente del incremento poblacional en el período intercensal de 2001 a 2011 es, sin duda, la recepción de una población migrante extranjera, por razones económicas, casi previamente desconocida con anterioridad en Embajadores. Dicha población llega a suponer un 35,16% del total poblacional de este espacio en 2006, y se reduce algo a partir de este año, anticipándose a la crisis de 2008, como consecuencia del encarecimiento del mercado inmobiliario, sobre todo, de los alquileres, y del desplazamiento de parte de estos nuevos habitantes hacia los distritos del Sureste madrileño. Como resultado de estos cambios, el porcentaje de personas migrantes extranjeras se aminora hasta el 24% por ciento de 2011, pero seguirá alcanzando un peso muy superior a otras zonas de la ciudad y a los restantes barrios del Distrito Centro, configurando una de las nuevas vulnerabilidades del mismo, debido a las peores condiciones residenciales, laborales o educativas que presenta en este momento esta nueva población.

Una mujer senegalesa, que trabaja en un restaurante propio en Lavapiés, lo expone con bastante claridad en un grupo discusión realizado en el marco de la investigación, ya citada, titulada “Glocalidad e Inmigración Transnacional. Las relaciones sociales entre grupos étnicos en

el espacio metropolitano (Madrid y Bilbao)", dirigida por Alfonso Pérez-Agote, y cuyos resultados se recogen, entre otros textos, en PÉREZ AGOTE & TEJERINA & BARAÑANO (eds., 2010):

"Coges una calle hay un chino, el otro un árabe, das la vuelta y un negro al lado, Bangladesh, India. Aquí está la concentración de todos los inmigrantes que quieras encontrar en España, estamos aquí" (grupo de discusión de mujeres procedentes de países de mayoría islámica, coordinado por Carmen ROMERO en 2005).

Las características locales específicas de Embajadores/Lavapiés, combinadas con el impacto global que se produce a mediados de la última década del siglo pasado, inciden, de forma importante, en esta recepción de inmigrantes transnacionales. Entre ellas, cabe citar múltiples fortalezas, y también vulnerabilidades previas, como su centralidad urbana y óptimas comunicaciones, que facilitan el desplazamiento hacia otras partes de la ciudad, aun careciendo de vehículo privado; la existencia de un amplio mercado de infravivienda o de alojamientos en malas condiciones, así como la constitución de un mercado irregular de alquiler al alcance de los inmigrantes; la posibilidad por ello de reforzar el hacinamiento habitacional, característico de la historia de este barrio, con fenómenos como las "camas calientes" o los llamados "pisos patera" en los años en que irrumpe este nuevo flujo migratorio; la presencia de redes de apoyo e intercambio compuestas por las comunidades de inmigrantes previamente asentadas en el barrio; la expansión de enclaves y economías étnicas en su suelo, todavía en vigor; o en fin, las representaciones imaginarias de muchos de sus nuevos colectivos, que perciben Embajadores/Lavapiés como un espacio "seguro" o "cercano", incluso como un "refugio", debido a la presencia de otras personas de idéntica nacionalidad, o procedentes del mismo Continente (PÉREZ AGOTE, TEJERINA & BARAÑANO, EDS, 2010; GARCÍA SELGAS, 2016). Todo ello jugó a favor de la conversión de este espacio en una suerte de "pista de aterrizaje" para múltiples personas migrantes, que encontraron en el mismo una solución a sus urgentes necesidades de alojamiento, en la mayor parte de los casos, altamente precaria, pero rápida y viable.

Un mediador vecinal, habitante del barrio en años previos, de 40 años entonces, entrevistado en 2006, resume la historia y situación del barrio de la siguiente manera:

"Era un barrio diferente, era un barrio obrero (...) de personas de baja cualificación que vivían hacinadas y bajos recursos económicos, que convivía

mucho en el ambiente de corrala, eran familias, que en ese momento había de todo, jóvenes y viejos, de varias edades, y había un chabolismo vertical, como ahora, quizás menos deteriorado... (...) cuando el inmigrante llega aquí (...) es el único sitio donde se alquila masivamente a población inmigrante (...) Sigue siendo Lavapiés, donde hay una infinidad de infravivienda y de situación de oferta".

Por su parte, una mujer ecuatoriana, en una historia de vida realizada en 2011 describe el paso por diferentes viviendas, donde fueron alquilando habitaciones, nunca una vivienda completa, primero, por parte de su marido, que estuvo en la casa de unos conocidos, a quien luego se sumaron ella y sus dos hijas:

"entonces después ya buscó una habitación, cuando nosotras llegamos él estaba en una habitación, entonces tuvimos que vivir ahí unos seis meses (...) terrible vivir con las niñas en una habitación (...) Yo lloraba porque vivir en un piso pequeñito con las niñas, yo es que me quería regresar (...). Los cuatro en una habitación, teníamos una litera, las niñas arriba y luego abajo nosotros, después en el mismo edificio me encontré un piso más pequeño".

El notable y casi continuo crecimiento del vecindario vinculado a la gentrificación, si bien se acompaña de dinámicas de recuperación económica y social, como las derivadas del crecimiento poblacional y el rejuvenecimiento etario, aminorando así dos aspectos de la vulnerabilidad muy presentes en el pasado inmediato del barrio, acaba relacionándose, sin embargo, de otra, con nuevas vulnerabilidades, al tiempo que refuerza algunas de las anteriores. Entre ellas cabe mencionar las relativas a la subida de precios y las expulsiones tanto de distintos colectivos poblacionales como de parte del comercio tradicional y local, lo que enlaza con la espiral de las rehabilitaciones y expulsiones de los años setenta del siglo XX (CASTELLS, 1986) y que, precisamente, constituyó el eje temático principal del movimiento social urbano en Embajadores en esa etapa, incluyendo las actividades de la entonces constituida Asociación de Vecinos de La Corrala. En años recientes, el nuevo incremento de los alquileres, de los pisos turísticos y de los nuevos negocios vinculados a las demandas de la turistificación, o de los sectores profesionales instalados en el barrio, van a reforzar de manera significativa estas tendencias.

Buena parte de las nuevas vulnerabilidades en Embajadores se ven incrementadas, asimismo, por el cambio sociodemográfico expuesto, especialmente, por la incorporación de personas migrantes extranjeras venidas a España

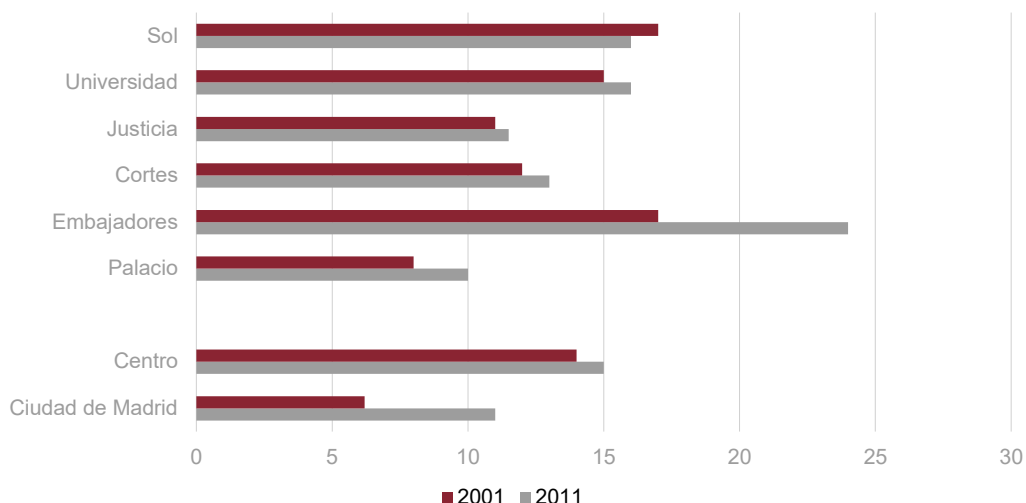


Fig. 2/ **Porcentaje de población inmigrante económica (No EU ni América del Norte).**

Fuente: elaboración propia a partir del Censos de población y viviendas (INE).

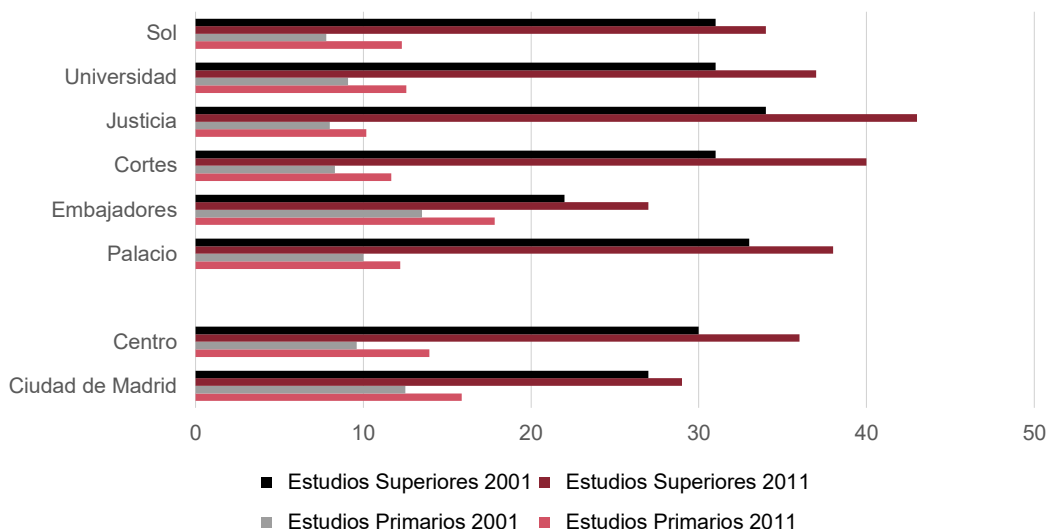


Fig. 3/ **Porcentaje de población con estudios primarios y superiores 201 y 2011.**

Fuente: Censos Población y viviendas 2001 y 2011.

fundamentalmente por razones socioeconómicas, y desde países de fuera de la OCDE o de la UE. Y ello es así porque una parte significativa de estas personas afrontan, en ese momento, unas condiciones habitacionales, residenciales, educativas y laborales más precarias que otros colectivos del barrio, especialmente, que el contingente “gentrificado” del mismo, o de quienes residen otros barrios del Distrito Centro de Madrid.

Así, por lo que hace a la dimensión educativa de la vulnerabilidad, la comparación intercensal pone de manifiesto que, si el barrio de Embajadores contaba ya en 2001 con el porcentaje más elevado de personas con estudios primarios (Fig. 3), situándose muy por encima del conjunto del Distrito, siendo superior incluso al del total de la ciudad, la llegada de este nuevo flujo migratorio fortalecerá esta desfavorable situación, y de manera significativa. Y es que el

citado porcentaje pasa de 13% en 2001 a cerca del 18% en 2011, aumentando casi 5 puntos en estos diez años. Este aumento de los niveles educativos inferiores se produce, no obstante, a la vez que el de los superiores, como se recoge en la Fig. 3, lo que evidencia la heterogeneidad de las nuevas personas vecinas incorporadas al barrio en la etapa intercensal, así como la relativa dualización de los procesos en curso. Estos datos no parecen poner tanto de manifiesto una tendencia a la homogeneización de la población del barrio, o a su mezcla social, sino, por el contrario, apuntan la coexistencia de procesos muy distintos, como la gentrificación, la vulnerabilización o la transnacionalización, que, sin embargo, se interrelacionarían, contribuyendo a reforzar viejas vulnerabilidades y a confirmar otras nuevas.

El análisis de algunos datos laborales básicos señala, igualmente, la importancia de la precariedad laboral entre las personas del barrio, al menos si lo comparamos con la que arrojan los datos de otros espacios del Distrito Centro. Es cierto, no obstante, que en este caso no se produce un empeoramiento de las cifras entre 2001 y 2011, sino una cierta mejoría. Por lo que hace al impacto del trabajo temporal, en la figura 4 se recoge que Embajadores/Lavapiés arroja los datos más negativos del Distrito, así como una reducción relativa de este indicador inferior a la que acontece en otros barrios del mismo. Si se considera la tasa de paro, la

comparación intercensal, expuesta en la Fig. 4, ratifica la leve mejoría producida entre 20011 y 2001, pese al impacto de la crisis económica, si bien Embajadores muestra los datos más adversos del conjunto del Distrito, siendo también más desfavorables que los de la ciudad de Madrid. Conviene destacar también que, si el barrio muestra indicadores muy distintos a otras partes de Centro, tampoco es homogéneo internamente, ni sucede, como se ha mencionado, que unos colectivos y otros se mezclen en su territorio. Por el contrario, diferentes estudios han venido poniendo de manifiesto la existencia de una fuerte segregación espacial interna de Embajadores, tanto por lo que hace a sus distintas subzonas como a los edificios que lo ocupan, entre los que, en algunos casos, existen fuertes diferencias, en cuanto a su estado de conservación, personas que lo habitan o características de sus viviendas. Concretamente, por lo que hace a las personas migrantes extranjeras procedentes de países ajenos a la UE o a la OCDE, se ha constado por distintas investigaciones, y para diferentes periodos, que su peso resulta más elevado en el interior del barrio, esto es, alrededor de la Plaza de Lavapiés, donde es mayor también la precariedad habitacional, residencial y medioambiental. Resulta menor, por el contrario, en el extremo Norte del barrio, donde representa casi la mitad que en la anterior; en parte del Rastro, entre las calles Ribera de Curtidores y Toledo; y alrededor del Bulevar de Argumosa, esto es, en las zonas

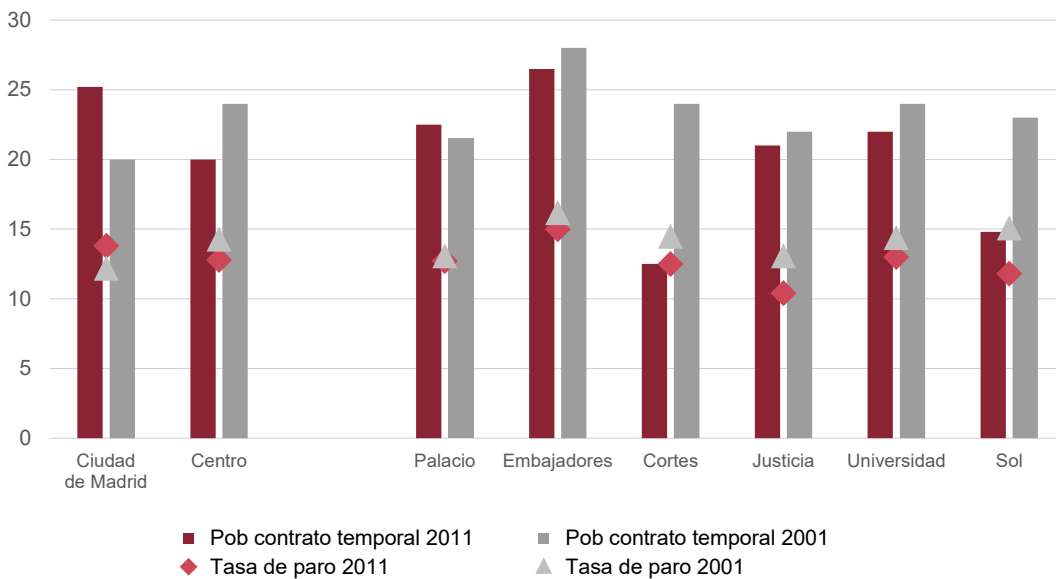
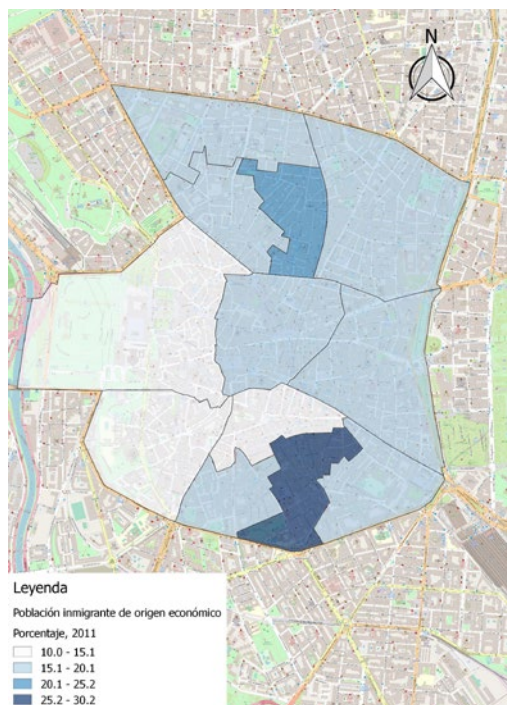


Fig. 4./ Porcentaje de población con contrato temporal y tasa de paro, 2001-2011.

Fuente: Censos Población y viviendas 2001 y 2011.

Oeste y Este del barrio, incluyendo los bordes del mismo, por lo general más gentrificados, sobre todo, por lo que hace a los del Sur y el Este, en los que tienen su sede equipamientos culturales estratégicos.

En definitiva, la subzona interior de Embajadores, con más migrantes extranjeros, es también aquella en la que se concentra el mayor número de comercios "étnicos", de edificios en mal estado, de infraviviendas y de viviendas en alquiler. También se supone que es donde ha estado más presente el mercado informal de alquiler, y el hacinamiento. (FIG. 5) El análisis del espacio denominado como Lavapiés, que engloba tres UTAS de las cuatro que conforman el barrio de Embajadores, debido a su densidad poblacional, especialmente elevada, demuestra que, además de la presencia en su suelo de nuevos colectivos con una mejor cualificación tanto académica como profesional, tiene, asimismo, un peso destacable la población extranjera precarizada que habita, por lo general, viviendas de alquiler junto con la presencia, en menores términos, de población adulta mayor con la vivienda totalmente pagada. En conjunto, Embajadores/Lavapiés ha venido asistiendo



**FIG. 5/ Distribución de la población inmigrante dentro del Barrio de Embajadores según zonas espaciales.**

*Fuente:* elaboración propia a partir de Censos de población y viviendas (INE).

desde 2001, a un progresivo rejuvenecimiento poblacional, lo que contrasta con su larga historia como espacio particularmente envejecido, como era el caso también de otros del Distrito Centro.

Como consecuencia de la atracción de personas adultas, potencialmente activas, bien sea debido a la gentrificación, de un lado, o al impacto en el barrio de los nuevos flujos globales de migración transnacional, de otro, se produce una concentración significativa de la población en las edades centrales.

El análisis estadístico confirma esta evolución, poniendo de manifiesto, igualmente, la reducción del peso de la infancia (0-14 años) y de la juventud (15-29 años) en el barrio. Esta reducción de las personas jóvenes (FIG. 6), que contrasta con su alta visibilidad en las calles y negocios del barrio, y su participación en muchas de sus actividades, sobre todo, de las vinculadas a la movilización social, evidencia la gran capacidad de atracción de transeúntes de Embajadores, su intensa relación con otras partes de la ciudad, y a la vez, la imposibilidad creciente de esta población joven, sobre todo, en la franja etaria superior, para residir en el mismo, debido al incremento de sus precios.

Esta fuerte comunicación con otras partes de la ciudad aleja, además, a este espacio, definitivamente, de la noción de espacio de discriminación negativa (CASTEL, 1997), de gueto (LAPEYRONNIE, 2008; ESEVERRI, 2017) o de hipergueto (WACQUANT, 2007), uno de cuyos rasgos definitorios compartido es, precisamente, su relativo aislamiento respecto de otras áreas urbanas y su escasa atracción de personas o de actividades económicas o sociales de fuera del barrio.

Ahora bien, pese a la reducción de las personas mayores de 65 años, aún subsiste en este barrio un contingente significativo, y a veces olvidado, de personas de más de 75 años, de lo que se ha llamado una cuarta edad, que, en muchos casos, sufren una importante vulnerabilidad. Ello se debe a que este colectivo está compuesto, en su gran mayoría, por mujeres mayores que viven solas (22,6% del total de hogares en 2011) con frecuencia, en edificios sin ascensor y otros medios de accesibilidad, y que, en consecuencia, están atrapadas en sus viviendas. Estas, en algunos casos, carecen de servicios básicos como la calefacción u otros, como también suele ocurrir que los medios económicos de estas personas son más reducidos, por disponer de pensiones menores. Esta población de cuarta edad habita, sobre todo, en la parte Oeste del barrio, como se observa en la FIG. 7, en la que el porcentaje de personas adultas

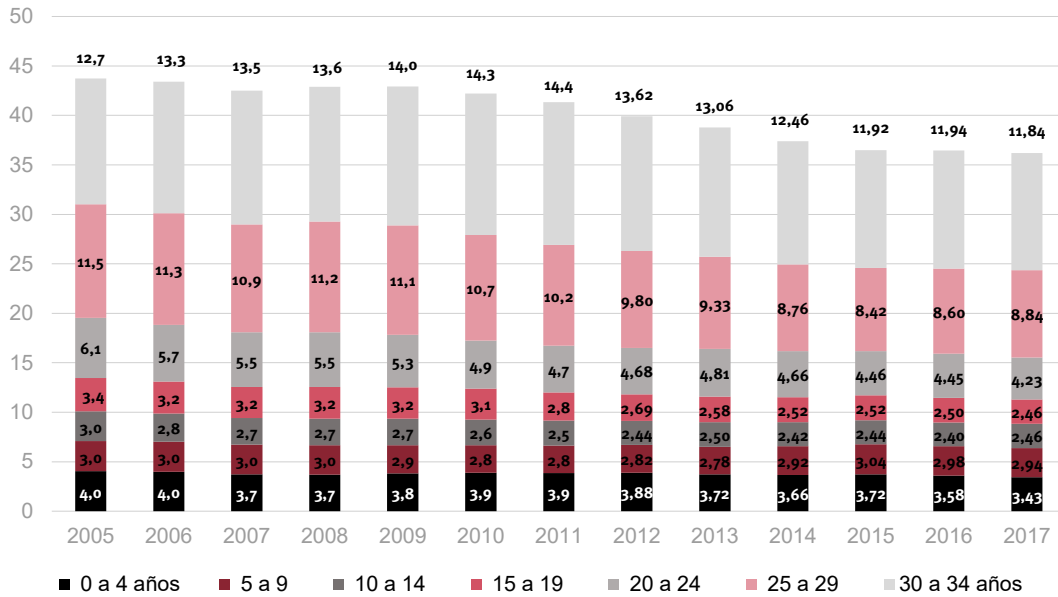


Fig. 6/ Población infantil y joven según grupos de edad, barrio Embajadores /Lavapiés.

Fuente: Padrón continuo de habitantes (INE).

migrantes extranjeras es más bajo. Es también la misma subzona en la que hay más viviendas con alguna deficiencia, como se muestra en el estudio de las vulnerabilidades (Figs. 8 y 9).

La vulnerabilidad sociodemográfica se interrelaciona así estrechamente con la habitacional, residencial y urbanística, todas las cuales tienen una larga historia en Embajadores/Lavapiés. Conviene recordar, en esta dirección, lo apuntado por Castells (1986) respecto de la movilización de Embajadores, en la obra en la que analiza algunos de los movimientos sociales urbanos de Embajadores, que cita como emblemáticos de esa etapa. Y, como expone, el eje de dicha movilización, y de la creación de la Asociación de Vecinos La Corrala, fue precisamente el problema de la vivienda y el rechazo a las expulsiones de los vecinos del barrio, debido a la declaración de ruinas de múltiples edificios. Frente a las actuaciones que conducían al abandono forzado del barrio por parte de su vecindario, desde la Asociación de Vecinos de la Corrala se defiende entonces la “rehabilitación sin elitización”, así como el compromiso de ofrecer, en los casos extremos, vivienda en el barrio a quienes se pudieran ver afectados por dichas expulsiones. Otro objetivo de la protesta que protagoniza Embajadores en esa etapa es revertir los planes de demolición de parte de sus edificios, algunos de ellos icónicos, como la conocida corrala situada entre la calle Sombrerete y Mesón de Paredes.

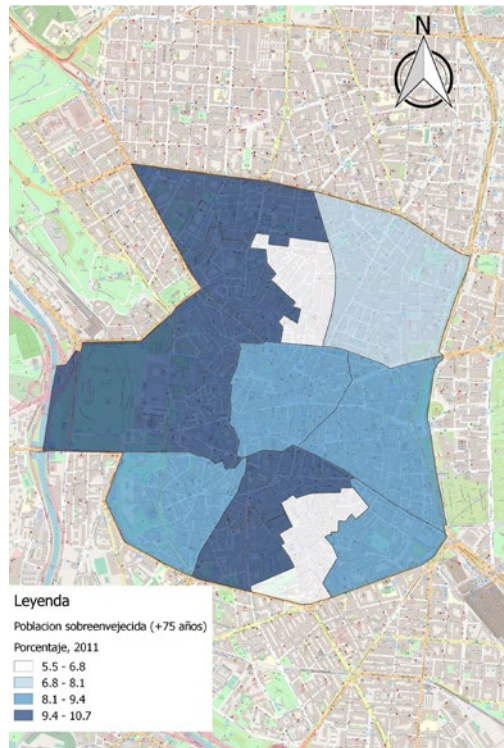


Fig. 7/ Distribución de la población de cuarta edad (+75 años), 2011.

Fuente: elaboración propia a partir de los datos del Censo de población y viviendas 2011.

Por último, otro aspecto central que se tematiza en ese momento es el de la infravivienda y el llamado chabolismo vertical, esto es, las pésimas condiciones de algunos de los alojamientos, sobre todo, por lo que hace a la carencia de accesibilidad, de servicios básicos y a las reducidas dimensiones de los mismos, que contrasta aún con un tamaño medio de los hogares elevado.

El presidente de la Asociación de Vecinos de La Corrala lo expone del siguiente modo en una entrevista realizada en 2006:

“(...) la mayoría de los que están viviendo en infravivienda son de dos tipos, el autóctono chaval joven, chavala joven, que viene a vivir aquí (...) e infravivienda donde viven un montón de inmigrantes (...) también hay viviendas de 60, 70 metros cuadrados, en el cual el comedor desaparece, se convierte en una habitación más (...) son familias enteras que se cogen una habitación y viven en una habitación (...). También es verdad que no suelen estar mucho tiempo, porque el primer sitio donde suelen venir es al centro, porque les pilla más cerca moverse porque estás en el centro de Madrid, luego si encuentra trabajo en otro lado suele irse a vivir a otro lado, es decir, que aquí el inmigrante no suele quedarse mucho tiempo”.

Otra cuestión que enlaza directamente las vulnerabilidades conocidas en la historia de Embajadores con las conformadas en el período intercensal analizado es el relativo al hacinamiento como recurso de acceso al alojamiento, relacionado tanto con el tamaño insatisfactorio de muchas de las viviendas como con el fenómeno del subarriendo de los espacios interiores de las mismas, sobre todo, de las habitaciones. Se trata de un fenómeno expresivo de la condición popular y luego obrera de un barrio que se configura, ya tempranamente, como un espacio de acogida de los sectores populares, incluso, de los venidos a la capital, ya en siglos previos, empujados por la necesidad económica. Entre 2001 y 2011, la población migrante extranjera venida también por razones fundamentalmente económicas, reedita esta vieja vulnerabilidad del barrio, si bien resignificada en el nuevo contexto global, que hace que coexistan personas procedentes casi de más de ochenta nacionalidades de origen diferentes. La conformación de un mercado del alquiler informal, accesible incluso a personas “sin papeles”, y la urgencia de satisfacer la necesidad de alojamiento, va a derivar en la extensión en ese momento de cohabitaciones o subarriendos en condiciones de hacinamiento (LEAL & MAYEUR, 1997; LEAL & ALGUACIL, 2012; MARTÍNEZ & LEAL, 2008). El subarriendo en ese período, y en la etapa inmediata de llegada, se refiere bien a una habitación

o a un sofá, una “pileta” o un sillón, o bien al alquiler de una cama durante unas horas, reviviendo el fenómeno de las llamadas “camas calientes” (BARAÑANO & al., 2006; ROMERO, 2003, 2006 y 2007; PÉREZ-AGOTE & TEJERINA & BARAÑANO, eds., 2010; GARCÍA SELGAS, 2016). Se trata, sin duda, del aspecto más destacado, junto con la dificultad de acceso a la vivienda, por la subida de precios, que aparece en los relatos y representaciones de las personas y grupos entrevistados en ese período, como pusieron entonces de manifiesto las investigaciones llevadas a cabo. Lo que, por cierto, evidencia también la pertinencia de combinar al respecto el análisis cuantitativo y el cualitativo, debido a que muchos de estos procesos permanecen en buena medida impermeables a las fuentes estadísticas oficiales. Cabe señalar también que la especial incidencia de la vulnerabilidad habitacional y de los hogares en el caso de las personas mayores, sobre todo, de mujeres, se manifiesta ya en los años 70, como consecuencia en ese momento, sobre todo, de las viudedades y del saldo migratorio negativo imperante, expresivo de la tendencia de los hijos del barrio a abandonarlo a la hora de crear su propio hogar. No obstante, en ese momento la cifra de hogares solitarios era mucho menor que en la actualidad, en un proceso que sigue profundizándose de 2001 a 2011 y que en 2018 se traduce en un 11% de hogares con una sola persona mayor de 65 años, y un el 39% de hogares unipersonales de personas entre 16 y 64 años.

Por último, conviene señalar que estas vulnerabilidades en el terreno habitacional, residencial y urbanístico resultan concomitantes con un sistema de tenencia que contrasta con el modelo imperante en otras partes de la ciudad desde mediados del siglo pasado en adelante, en la medida en que en este espacio se encuentra un importante número de viviendas en alquiler. Precisamente, esta disponibilidad constituye, como se ha señalado, uno de los factores de atracción de personas migrantes extranjeras económicas al barrio, muchas de las cuales tendrán que recurrir al hacinamiento para poder afrontar los costes crecientes de los alquileres. De otro lado, la extendida presencia del modelo llamado de “renta antigua” respaldado por la legislación anterior a la liberalizadora de finales del siglo pasado, facilita la permanencia en el barrio de personas vecinas de escasos recursos económicos, en viviendas, en muchos casos, requeridas de mejoras que ni estas personas ni sus caseros llevan a cabo.

Los datos censales dan cuenta del mayor peso en Embajadores de las viviendas que no están en buen estado, que en 2001 representaban

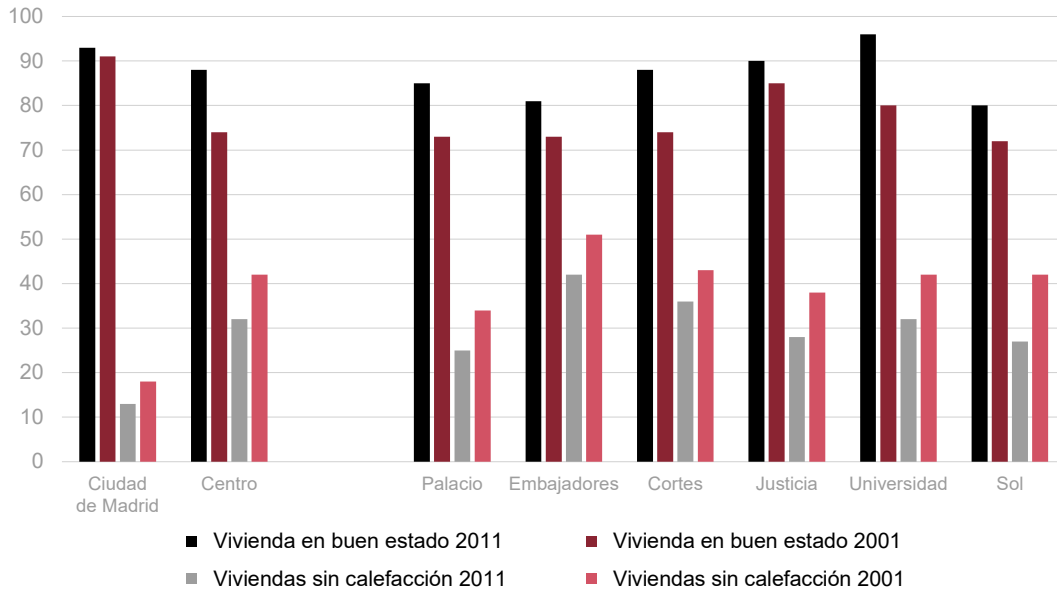


FIG. 8/ Porcentaje de viviendas en buen estado y porcentaje de viviendas sin calefacción. 2001-2011.

Fuente: elaboración propia a partir de Censos de población y viviendas (INE).

casí un 30% del total del alojamiento, muy por encima de lo que era el caso en el Distrito y el conjunto de Madrid. Algo semejante sucede con los datos censales relativos al total de viviendas sin calefacción. De otro lado, sin embargo, es importante destacar la mejora que se produce en el barrio en relación con estos dos aspectos de 2001 a 2011, de manera incluso más señalada a lo que sucede en los dos ámbitos espaciales superiores considerados en la FIG. 8. Algo semejante sucede con el hacinamiento habitacional. Los datos ponen de manifiesto una reducción del número de hogares de mayor tamaño, si bien todavía los de 9 miembros siguen teniendo un peso superior al que alcanzan en otros barrios del Distrito Centro: Embajadores contaba con el 2,3% de este tipo de hogares en el año 2011, frente al 1,7% de la Comunidad de Madrid o al 1,4% del distrito Centro. La aproximación expuesta, apoyada en la comparación intercensal de 2001 y 2011, así como en las otras las fuentes demográficas complementarias mencionadas, se ve ratificada por el análisis llevado a cabo de acuerdo con la metodología empleada por Temes (2014) para el municipio de Madrid con datos del Censo de Población y Viviendas de 2011, utilizando como unidad de análisis espacial las ya definidas UTAS (FIG. 9). Así por lo que hace a la vulnerabilidad sociodemográfica, la correlación, elevada y negativa ( $r=-0,738$ ; 82% varianza explicada) entre, de una parte, los hogares

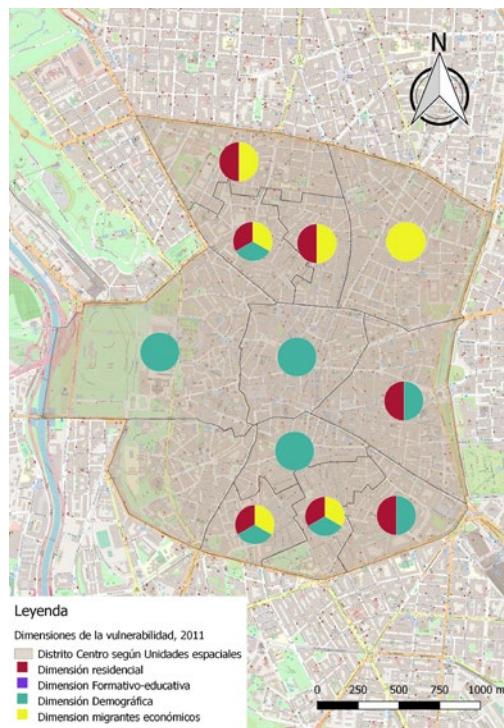


FIG. 9/ Análisis de las dimensiones de la vulnerabilidad. Distrito Centro, 2011.

Fuente: elaboración propia a partir de los datos del Censo de población y viviendas 2011.

nucleares “clásicos”, compuestos por una pareja y su descendencia, y de otra, los hogares de personas de más de 75 años, demuestra que ante la presencia de un colectivo se produce la ausencia del otro. En este caso, los valores arrojan una presencia importante de población de cuarta edad muy por encima de los valores del municipio de Madrid en casi todas las UTAS analizadas, en detrimento de la población con descendencia en el barrio.

Este peso notable de la población de más de 75 años, y la escasa presencia de parejas con hijas e hijos, se evidencia también en los barrios de Palacio y Cortes, pero resulta especialmente significativa en las cuatro UTAs que conforman el barrio de Embajadores/Lavapiés, concentrándose particularmente alrededor de la zona de Tirso de Molina y en el área más cercana a la zona de Argumosa-Atocha. Por lo que hace a la *formación de la población y el mercado laboral*, y considerando la población de 20-64 años con ESO y la tasa de paro ( $r=643$ ; 87% varianza explicada) los datos del distrito Centro no resultan llamativos si se relacionan con los valores medios de la capital de España, como pueden ser el caso en barrios periféricos de la ciudad de Madrid. Dichos datos ponen de manifiesto el cambio de la población en relación a estos aspectos en el centro de la ciudad. Y ello no sólo debido a la llegada de población más joven con un mayor nivel formativo, sino también gracias a la progresiva disminución del número de personas mayores. Este aumento tanto del porcentaje de población con estudios superiores como de población que han cursado únicamente estudios primarios es perfectamente compatible con los valores que nos arroja el indicador de la dimensión “educativa/laboral” —basada en TEMES (2014)— en la medición de las diferentes aristas de la vulnerabilidad explicada anteriormente, y cuyo objetivo es compararla con los valores medios del municipio de Madrid. El contraste de los valores de las cuatro UTAS que componen el barrio de Embajadores se sitúa por debajo de la media del municipio, refiriendo una posición menos vulnerable en términos generales, pero no niega el crecimiento del nivel de estudios tanto primarios como superiores de las vecinas y vecinos del barrio.

Por lo que hace a la medición de la *vulnerabilidad residencial*, conformada, sobre todo, por las viviendas sin calefacción y por la población que reside en viviendas ubicadas en terceras plantas o más y no disponen de ascensor, se pone de manifiesto una correlación fuerte ( $r=646$ ; 82% varianza explicada), que ratifica la apreciación de que en gran parte del barrio de Embajadores/Lavapiés hay colectivos cuyas

condiciones habitacionales presentan carencias básicas. Dentro del barrio, se puede observar una mayor concentración de este colectivo que reside en condiciones desfavorables en el área definida como el Rastro, así como en la zona central, entre las calles Ribera de Curtidores y Lavapiés. Finalmente, por lo que se refiere a las *personas migrantes económicas*, se vuelve a evidenciar de nuevo la concentración de esta población en el área central del barrio, entorno a la arteria representada por Mesón de Paredes, en donde se aglutina un alto porcentaje de población migrante económica, muy por encima de la media del Municipio.

#### 4. Conclusiones: Embajadores/Lavapiés, un espacio complejo de vulnerabilidad variable

El análisis confirma la necesidad de tener en cuenta la multiplicidad de dinámicas que se despliegan en el barrio desde finales del siglo pasado, y especialmente, durante el periodo intercensal que transcurre entre 2001 y 2011. No parece que las transformaciones relacionadas exclusivamente con la gentrificación, o bien con el impacto de la migración transnacional o, en fin, con el de la vulnerabilidad o la exacerbación de la vigilancia, el control y la seguridad, agoten los cambios conocidos en su suelo. Por el contrario, se pone de manifiesto la pertinencia de su consideración conjunta, y las posibles interrelaciones existentes entre estos procesos, lo que no ha estado exento de ambivalencias y hasta de paradojas. De aquí la propuesta de conceptualización de Embajadores/Lavapiés como un espacio urbano complejo, siguiendo la formulación debida a URRY (2004). Dicha complejidad se refiere, a la multidimensionalidad de las dinámicas en curso en la etapa considerada, y a la heterogeneidad de sus resultados. Si se incorporan al barrio sectores sociales de clases medias vinculados a la gentrificación, que habitan, en un número importante, en hogares de personas de edades centrales sin descendencia, irrumpe también en estos mismos años en su suelo una población migrante extranjera económica procedente de más de ochenta nacionalidades distintas (PÉREZ-AGOTE, TEJERINA & BARAÑANO, EDS. 2010; BARAÑANO & DOMÍNGUEZ, 2015; ROMERO, 2006 y 2007; RIESCO, 2010A; GARCÍA SELGAS, 2016). La formación educativa y los datos laborales de estos dos colectivos son también muy distintos, creando tanto los niveles educativos inferiores y superiores, dando lugar a una dualización.

La evolución en los modelos de hogar y los aspectos habitacionales apuntan también a un aumento de la heterogeneidad, incluyendo el crecimiento de los hogares envejecidos, de los de personas solitarias de más de 75 años, así como de los integrados por un número muy elevado de personas (aunque muy minoritarios, aumentan); la disminución de los hogares compuestos por familias nucleares, constituidos por los progenitores y su descendencia; la existencia de hogares habitados exclusivamente por personas migrantes extranjeras; o la reducción de la infancia y la población más joven. Por lo que hace a la dimensión residencial, se constata que sigue existiendo un porcentaje no desdeñable de viviendas sin calefacción o de edificios en mal estado, superior al del Distrito.

Todas estas conclusiones son avaladas no sólo por el análisis cuantitativo, sino también por la investigación cualitativa llevada a cabo en los años en el período citado. Es más, esta última no solo ratifica este análisis, sino que, en muchos casos, lo refuerza, al poner de manifiesto situaciones de vulnerabilidad importantes, referidas a las condiciones habitacionales o a determinados colectivos, que han podido permanecer opacas para los datos oficiales. La heterogeneidad se manifiesta, asimismo, en la presencia que unos y otros colectivos y procesos tienen en las diferentes zonas del barrio. Los resultados expuestos evidencian que en Embajadores/Lavapiés se mantiene una segregación espacial interna importante, que, en buena medida, sigue el patrón de la señalada en estudios anteriores (BARAÑANO & RIESCO & ROMERO & GARCÍA, 2006; PÉREZ-AGOTE, TEJERINA & BARAÑANO, eds., 2010; RIESCO, 2010a & 2010b). Además, las subzonas que cuentan con más personas de cuarta edad, o bien de migrantes extranjeros económicos, son también las que tienen un mayor peso de las viviendas con deficiencias.

Que Embajadores/Lavapiés sea un barrio complejo no equivale, en consecuencia, a señalar que se trate de un espacio de mezcla social. Por el contrario, parece claro que los diferentes colectivos, edificios, viviendas, y situaciones sociales que tienen sede en su suelo, lejos de ocupar espacios indiferenciados, siguen pautas de segregación interna relativamente precisas, que, en buena medida, reproducen, y hasta amplifican, las conocidas previamente. En definitiva, la complejidad de Embajadores/Lavapiés parece aproximarse más a la que caracteriza a ciertos barrios de los cascos históricos de las ciudades europeas frente a lo que suele ser el caso en algunas periferias o en otros modelos de ciudad (CASTELLS, 1997).

Esta misma diversidad se refleja, asimismo, en las representaciones simbólicas e imaginarias del mismo, entre su concepción como un barrio en proceso de gentrificación acelerada; un espacio multicultural por excelencia; un territorio sometido, antes que nada, a la vigilancia, o, en fin, como aquí se propone, su consideración como un espacio complejo, multidimensional, configurado por procesos que, siendo de muy diferente factura, coinciden por las razones expuestas en este singular territorio madrileño. Estas variadas aproximaciones conceptuales y analíticas coexisten, además, con una amplia panoplia de representaciones imaginarias, vehiculadas por los medios de comunicación, por su heterogéneo vecindario o por las múltiples personas que acuden al mismo en busca de ocio y consumo, o del compromiso con un proyecto comunitario de recrear el "barrio" desde diferentes políticas de la vida (GIDDENS, 1993).

Por último, cabe abordar una cuestión que, aun habiendo recibido sistemáticamente una respuesta negativa por parte de la literatura científica ha despertado, sin embargo, gran interés en los discursos y debates sociales. Se trata de la pregunta acerca de si cabría identificar a este barrio con algunas de las conceptualizaciones de la vulnerabilidad y la precariedad urbanas que han despertado más interés en las últimas décadas, como las de los llamados espacios de "discriminación negativa", formulada por Robert Castel respecto de los "grands ensembles" de las periferias en declive del declive industrial y de la migración económica extranjera (CASTEL, 2007: 17); los "hiperguetos" de las grandes metrópolis norteamericanas del siglo XXI (WACQUANT, 2006); o los "guetos urbanos" de la pobreza, la segregación y la violencia, definidos por LAPEYRONNIE (2008). No cabe aquí analizar este contraste en profundidad, pero sí se puede señalar que el análisis del barrio ratifica la falta de adecuación de una comparación de este tipo. Entre ellos, se identifican fenómenos como el predominio de la monoethnicidad de los grupos migrantes venidos al barrio; el declive de las actividades económicas o de la población; o el envejecimiento creciente de los espacios de declive retratados por Castel. También se han destacado la pobreza extendida, a la que se refiere Lapeyronnie; la mínima intervención pública en los "hiperguetos" que señala Wacquant; o, en fin, el hecho de que en modo alguno son espacios de consumo y ocio para transeúntes que todos los días entran y salen del barrio, todo lo cual contrasta vivamente con lo que sucede en Embajadores/Lavapiés. A ello se suma, sin duda, la ausencia en todos esos otros espacios de "relegación" (CASTEL, 2007) de una gentrificación

que ni se espera ni se ha producido aún. Es cierto que el reconocimiento de estas realidades no debe conducir a olvidar el peso que siguen teniendo en su suelo muy distintas vulnerabilidades, que persisten, se refuerzan o incluso se configuran de nuevo en el período analizado. De ahí la apuesta de estas páginas en favor de la comprensión de Embajadores/Lavapiés como un espacio social complejo, atravesado por procesos, colectivos y representaciones muy heterogéneas, muy expresivas de las cambiantes sociedades de nuestro incierto mundo actual (WALLERSTEIN, 2002).

## Bibliografía

- ALGUACIL, J. (2006): "Barrios desfavorecidos: un diagnóstico de la situación española", en *V Informe FUHEM de políticas sociales: La exclusión social y el estado del bienestar en España*, Madrid: FUHEM-Icaria, 155-168.
- & CAMACHO, J. & HERNÁNDEZ, A. (2013): La vulnerabilidad urbana en España. Identificación y evolución de los barrios vulnerables. *Empiria. Revista de Metodología de Ciencias Sociales*, 0(27), 73.
- ÁLVAREZ-BENAVIDES, A. (2009): Cruce de caminos: tiempos, espacios e identidades que se transforman. El caso del barrio de Lavapiés en Madrid, en MONTORO, C. & LÓPEZ, D & PONS, J.J. & BARCENILLA: *La inmigración internacional: motor de cambios sociodemográficos y territoriales*, EUNSA.
- (2010): Femmes marocaines à Lavapiés (Madrid). La visibilité et invisibilité dans un espace global et local, NAQD - n°28: 201-2012.
- ANTON-ALONSO, F & al. (2017): Innovació social i política, densitat institucional i vulnerabilitat urbana a la Barcelona metropolitana. Recuperado el 1 de julio de 2020 de <https://iermb.uab.cat/ca/iermb/estudi/densitatinstitucional-barris-i-el-seu-rol-en-els-processos-de-vulnerabilitat-urbana-innovacio-imetropoli-2a-fase/>
- ANTON-ALONSO, F, & PORCEL, S. (2018): La vulnerabilitat urbana a la Barcelona metropolitana: la dinàmica de la persistència. In: R. GOMÀ (Ed.), *Anuari Metropolità de Barcelona: El dret a la metròpoli* (pp. 23-47). Bellaterra: Institut d'Estudis Regionals i Metropolitans de Barcelona.
- BARAÑANO, M. (2010): "Convergencias y divergencias de dos barrios en transformación", en A. PÉREZ-AGOTE & B. TEJERINA & M. BARAÑANO (Eds.): *Barrios multiculturales. Relaciones interétnicas en los barrios de San Francisco (Bilbao) y Embajadores/Lavapiés (Madrid)*. Madrid: Trotta, 283-340.
- & al. (2006): *Globalización, inmigración transnacional y reestructuración de la región metropolitana de Madrid. Estudio del barrio de Embajadores de Madrid*. Madrid, FSI. Primer Premio a la Investigación del FSI en su convocatoria de 2006.
- & DOMÍNGUEZ, M. (2015): Barrios multiculturales. Relaciones interétnicas en el barrio de Embajadores/Lavapiés (Madrid). *Congreso Migraciones Contemporáneas, Territorio y Urbanismo*, Universidad Politécnica de Cartagena, 9 y 10 de julio, ponencia invitada.
- CASTEL, R. (2007): *La discrimination négative. Citoyens ou indigènes?*. Paris, Seuil.
- CASTELLS, M. (1986): *La ciudad y las masas*, Madrid, Siglo XXI.
- (1997): *La sociedad red*, volumen I: La era de la información. Economía, sociedad y cultura. Madrid, Alianza.
- DELLA PORTA, D. & KEATING, M. eds. (2013): *Enfoques y metodologías de las ciencias sociales. Una perspectiva pluralista*. Madrid, Akai.
- DOMÍNGUEZ, M. & SORANDO, D. & UCEDA, P. (en curso): Los cambios de la vulnerabilidad socio-residencial en Madrid (2001-2011). *Revista Papers*. N. 63. Entregado para su publicación "
- ESEVERRI, C. (2017): "A Spanish Ghetto? The effect of Intermediary Structures on the Second Generation of Immigrants' Integration", *Migraciones Internacionales*, volumen 9, n.º 2, julio-diciembre.
- FERNANDEZ-GARCIA, M. & al. (2018): El Análisis de la Desigualdad Urbana Propuesta y validación de un índice de nivel socioeconómico en áreas urbanas españolas (1991-2001). *Empiria. Revista de Metodología de Ciencias Sociales*, 39, pp. 49-77.
- GARCÍA PÉREZ, E. & SEQUERA, J. (2013): Gentrificación en centros urbanos: Aproximación comparada a las dinámicas de Madrid y Buenos Aires. *Quid16*, Volumen 16, n.º 3: 44-61.
- GARCÍA SELGAS, F. (2016): "Redoing Gender Relations in Transnational Lives: Ecuadorian and Senegalese Migrants in Spain". *Men and Masculinities* 19(5): 439- 459. DOI <http://dx.doi.org/10.1177/1097184X15597965>
- GIDDENS, A. (1993): *Consecuencias de la modernidad*. Madrid, Alianza.
- GIMÉNEZ ROMERO, C. (2000): "Inmigración y multiculturalidad en Lavapiés", en Universidad Pontificia de Comillas e Instituto Universitario Ortega y Gasset (2000), *II Congreso sobre inmigración en España. España y las migraciones internacionales en el cambio de siglo*, Universidad Pontificia de Comillas e Instituto Universitario Ortega y Gasset.
- HERNÁNDEZ AJA, A. (2007): Áreas vulnerables en el centro de Madrid. *Cuadernos de Investigación Urbanística*, 53, 5-97.
- LAYPERONIE, D. (2008): *Ghetto urbain. Ségrégation, violence et pauvreté dans la France d'aujourd'hui*, Paris: Robert Laffont.
- LEAL, J. & MAYEUR, C. (1998): *Vivienda e integración social de los Inmigrantes*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- LEAL, J. & ALGUACIL, A. (2012): "Las condiciones y el comportamiento residencial de los inmigrantes en España" en Eliseo AJA FERNÁNDEZ & al. (ed) *La hora de la integración/Madrid*. Observatorio de la inmigración págs. 126-157.
- LEAL, J. & SORANDO, D. (2016): "Economic Crisis, Social Change and Segregation Processes in Madrid". In: TAMMARU, T. & al. (eds.). *SocioEconomic Segregation in European Capital Cities*. London: Routledge.

- LEFEBVRE, H. (2013): *La producción del espacio*. Madrid: Capitán Swing.
- LORA-TAMAYO D' OCÓN, G. (2007): *Inmigración extranjera en la Comunidad de Madrid Informe 2006-2007*, Madrid: Delegación Diocesana de Migraciones (ASTI)"
- MARTÍNEZ, A. & LEAL, J. (2008): "La segregación residencial, un indicador espacial confuso en la representación de la problemática residencial de los inmigrantes económicos: el caso de la Comunidad de Madrid". *ACE: Architecture, City and Environment*, N.º 8.
- MENDEZ, R. & ABAD, D. & ECHAVES, C. (2015): *Atlas de la crisis: Impactos socioeconómicos y territorios vulnerables en España*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- PÉREZ-AGOTE, A. & TEJERINA, B. & BARAÑANO, M. eds. (2010): *Barrios multiculturales. Relaciones interétnicas en los barrios de San Francisco (Bilbao) y Embajadores/Lavapiés (Madrid)*. Madrid, Trotta.
- RAGIN, C. C. (2014): *The comparative method: Moving beyond qualitative and quantitative strategies*. Univ of California Press.
- REQUENA, M. & SÁNCHEZ-DOMÍNGUEZ, M. (2011): "Las familias inmigrantes en España", *Revista Internacional de Sociología*, número monográfico n.º 1, 79-104.
- RIESCO SANZ, A. (2010a): *Inmigración y trabajo por cuenta propia. "Economías inmigrantes" en Lavapiés* (Madrid), tesis doctoral, UCM, Madrid.
- (2010b): "Inmigración y economías étnicas", en PÉREZ-AGOTE, A. & TEJERINA, B. & BARAÑANO, M. eds. (2010): *Barrios multiculturales. Relaciones interétnicas en los barrios de San Francisco (Bilbao) y Embajadores/Lavapiés (Madrid)*. Madrid, Trotta: 265-278.
- ROMERO BACHILLER, C. (2003): Los desplazamientos de la "raza". De una invención política y la materialidad de sus efectos» [Displacements of "Race". On a Political Invention and the Materiality of its Effects], *Política y Sociedad* 40(1). (pp.111-128) ISSN: 1130-8001.
- (2006): *Articulaciones identitarias: prácticas y representaciones de género y "raza"/etnicidad en "mujeres inmigrantes" en el barrio de Embajadores (Madrid)*, Tesis doctoral. Director: Fernando J. García Selgas. Presentada el 20/12/2006. Dpto. Sociología v (Teoría Sociológica). Fac. CC. Políticas y Sociología, UCM.
- (2007): "El exotismo de los cuerpos y la fetichización de la mirada en la producción de las «mujeres inmigrantes» como «otras»" [Bodies Exotism and Gaze Fetichisation in the Production of "Immigrant Women" as "Others"], in María José SÁNCHEZ LEYVA & Alicia REIGADA (eds.) *Crítica Feminista y Comunicación* (pp. 186-214), Sevilla: Comunicación Social, 2007. ISBN: 84-96082-39-3.
- (2010). "Embajadores/Lavapiés: Desplegando el escenario", en PÉREZ-AGOTE, A. & TEJERINA, B. & BARAÑANO, M. eds. (2010): *Barrios multiculturales. Relaciones interétnicas en los barrios de San Francisco (Bilbao) y Embajadores/Lavapiés (Madrid)*. Madrid, Trotta: 131-162.
- RUIZ CHASCO, S. (2020): Cuando desigualdad produce (in)seguridad: una aproximación comparada a dos barrios madrileños. *Revista Crítica Penal y Poder* 2020, n.º 19, marzo-abril:131-156.
- SASSEN, S. (2013): *Expulsiones. Brutalidad y complejidad en la economía global*. Buenos Aires, Katz.
- SEQUERA, J. (2013): *Las políticas de gentrificación en la ciudad neoliberal. Nuevas clases medias, producción cultural y gestión del espacio público. El caso de Lavapiés en el centro histórico de Madrid*. UCM. Facultad de Ciencias Políticas y Sociología. Tesis Doctoral, 2013. Madrid.
- & JANOSCHKA, M. (2015): "Gentrification dispositifs in the historic centre of Madrid: a reconsideration of urban governmentality and state-led urban re-configuration" in LEES, L., BANG SHIN, H., & LÓPEZ-MORALES, E. (eds.), *Global Gentrifications. Uneven development and displacement*, Bristol, Policy Press: 375-393.
- SOJA, E. (1996): *Thirdspace*. Cambridge, Blackwell.
- SORANDO, D. & LEAL, J. (2019): "Distantes y desiguales: el declive de la mezcla social en Barcelona y Madrid", *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, N.º 167, julio-septiembre, pp. 125-148.
- TEMES, R. (2014): Valoración de la vulnerabilidad integral en las áreas residenciales de Madrid. *EURE* (Santiago), 40(119), 119-149.
- TISSOT, S (2013): "¿Existe algo como un "problema de los barrios sensibles"? Retorno sobre una categoría de acción pública", *Revista de Antropología Social*: 22: 137-153.
- UCEDA, P. (2016): *La ciudad desequilibrada. El derecho a la ciudad en los barrios vulnerables de Madrid*. Tesis doctoral. Universidad Complutense de Madrid.
- & SORANDO, D. & LEAL, J. (2018): "Citizens against urban decline: the interaction between social movements and public policies in Madrid's housing estates", en Hess, D., Tammaru, T. y van Ham, M. (eds.): *Housing Estates in Europe: Poverty, Ethnic Segregation and Policy Challenges*. Springer Open: 241-262.
- WALLERSTEIN, I. (2002): *Un mundo incierto*. Buenos Aires: Libros del Zorzal.
- WACQUANT, L. (2000): *Parias urbanos: marginalidad en la ciudad*. Buenos aires: Manantial.

## CIUDAD Y TERRITORIO

## ESTUDIOS TERRITORIALES

ISSN(P): 2697-231X; ISSN(E): 2697-2328

Vol. LIII, N.º Monográfico 2021

Págs. 101-118

<https://doi.org/10.37230/CyTET.2021.M21.06>

CC BY-NC-ND



# Desigualdad, renta familiar y políticas de vivienda en Bilbao

José Enrique ANTOLIN-IRIA<sup>(1)</sup>

Amaia IZAOLA-ARGÜESO<sup>(2)</sup>

<sup>(1)</sup>Profesor Titular. Universidad del País Vasco

<sup>(2)</sup>Profesora Titular Interina. Universidad del País Vasco

**RESUMEN:** Si bien la renta familiar de los hogares bilbaínos ha crecido en su conjunto durante el periodo 2001-2017, han sido las rentas más altas las que se han visto especialmente favorecidas, aumentando, así, la distancia económica y social con respecto a los hogares de renta media y baja. Esto ha generado un modelo de crecimiento de ciudad dual, generando así una distancia económica y social, que también ha tenido un reflejo en el espacio urbano y en los barrios que configuran la ciudad de Bilbao. En este contexto, las políticas de vivienda desarrolladas por las diversas administraciones públicas durante este periodo tuvieron como objetivo crear una base social de propietarios, más que resolver el problema habitacional de aquellos colectivos con mayor necesidad de vivienda, lo que contribuyó a la construcción de este modelo de crecimiento urbano dual.

**PALABRAS CLAVE:** Renta familiar; Desigualdad; Política de vivienda; Población desfavorecida; Ciudad dual.

## Inequality, family income and housing policy in Bilbao

**ABSTRACT:** Although household income in Bilbao rose overall from 2001-2017, it was mainly the higher-income brackets that benefited most, thereby increasing the economic and social distance between them and those in the middle and lower-income brackets, and generating a dual growth model. This economic and social distance is reflected also in the urban space and districts that make up the city of Bilbao. Within this context, the housing policies implemented by the different public administrations between 2001 and 2017 were targeted more at creating a social base of home-owners than at solving the housing problems of those groups most in need, thereby contributing to the consolidation of this dual model of urban growth.

**KEY WORDS:** Family income; Inequality; Housing policy; Disadvantaged population; Dual city.

Recibido: 06.07.2020; Revisado: 15.10.2020.

Correo electrónico: [joseenrique.antolin@ehu.eus](mailto:joseenrique.antolin@ehu.eus); N.º ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0028-0888>

Correo electrónico: [amaia.izaola@ehu.eus](mailto:amaia.izaola@ehu.eus); N.º ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-3432-9037>

Los autores agradecen los comentarios y sugerencias realizados por los evaluadores anónimos, que han contribuido a mejorar y enriquecer el manuscrito original.

## 1. Introducción<sup>1</sup>

A lo largo del periodo 2001-2017 se han producido diferentes transformaciones en el espacio urbano de Bilbao, generando lo que podemos considerar como una ciudad dual, consecuencia de un crecimiento igualmente dual. Entendemos esta dualidad, siguiendo a CASTELLS (1991), como una ciudad que presenta una estructura socioespacial estratificada y formada principalmente por dos espacios: uno de ellos, relacionado con el polo dinámico de crecimiento de las rentas, mientras que el otro polo presenta un espacio con una población con rentas bajas y escasas posibilidades de movilidad social ascendente.

Con la finalidad de poder abordar este análisis socioespacial de Bilbao y sus barrios, hemos estructurado este trabajo en función de tres ejes que están estrechamente interconectados, y que nos servirán para dar respuesta a las características de la dualidad de Bilbao y sus barrios. En el primer eje partimos del análisis de la evolución que han tenido las rentas familiares a lo largo del periodo 2001-2017, así como a las tipologías de rentas familiares con las que cuentan los hogares<sup>2</sup>. En este caso, nos encontramos con cinco tipos de rentas en los hogares según su procedencia, y que los van a definir en cierta medida: a) las rentas procedentes de la actividad laboral, por lo tanto del salario, o “rentas de trabajo”; b) aquellas rentas procedentes de las plusvalías generadas por los ahorros financieros de la familia (beneficios generados por las acciones, intereses bancarios...) o “rentas de capital mobiliario”, c) rentas procedentes de propiedades inmuebles (alquileres de casas, garajes, venta de parcelas...), es decir, las “rentas de capital inmobiliario”, d) recursos económicos que proceden del ejercicio de profesionales

liberales y/o del trabajo autónomo, o “rentas de actividades”; e) y finalmente, las “rentas de transferencias”, es decir, aquellos ingresos que proceden directamente del Estado en forma de pensiones, ayudas sociales, subsidio de desempleo o renta de garantía de ingresos, entre otras<sup>3</sup>.

En cuanto al segundo eje que presentamos, nos centramos en la descripción sociodemográfica de los barrios que configuran el espacio urbano de Bilbao que, previamente, han sido clasificados en función del nivel de ingresos de las familias que habitan en ellos. Y finalmente, abordamos el modelo de crecimiento dual de la ciudad, consecuencia de la evolución de estas rentas familiares, así como de las políticas de vivienda que se han desarrollado desde el Gobierno Vasco (GV) y las consecuencias que dichas políticas han tenido en la ciudad. Es en este contexto, es importante conocer los criterios de acceso a las Viviendas de Protección Oficial (VPO), y las políticas públicas de alquiler como alternativa a la propiedad.

## 2. La estructura de la renta familiar en los hogares de Bilbao y su distribución espacial (2001-2017)

Entender las rentas familiares de los hogares ayuda a comprender los procesos de desigualdad. En este artículo tenemos en cuenta los ingresos de las rentas familiares, no así cómo estas son gastadas<sup>4</sup>.

Con la finalidad de poder abordar este análisis, hemos partido de tres dimensiones que consideramos fundamental tener en cuenta:

<sup>1</sup> Este artículo forma parte de la investigación financiada por el Ministerio de Economía, Industria y Competitividad (2017) (CSO2017-83968-R), que lleva por título “Influencia de los cambios de régimen de producción y acceso a la vivienda sobre la estructuración social de las grandes ciudades españolas”.

<sup>2</sup> La fuente de información empleada ha sido la estadística de Renta personal y familiar publicada por el Instituto Vasco de Estadística (EUSTAT, 2019), ya que la información obtenida es censal, no se hace a través de entrevistas como la encuesta de Condiciones de Vida del INE, sino a través de las declaraciones de renta del conjunto de los contribuyentes, así como los datos aportados por las diversas administraciones, especialmente las Diputaciones Forales. Asimismo, el nivel de desagregación de los datos es mayor al incluir las rentas de trabajo, rentas de capital mobiliario e inmobiliario, de actividades y de transferencia. Las declaraciones de la renta familiar se desagregan por barrios y, por último, las series de datos comienzan en el 2001, se realizan

cada tres años hasta el 2013 y se vuelven anuales hasta el 2017, último año disponible.

<sup>3</sup> Entendemos por renta familiar aquella que se genera por la agregación de las rentas personales totales de todos los miembros de una misma familia que cuentan con mayoría de edad y que perciben algún tipo de renta en el año considerado. En este estudio encontramos además la tipología de las rentas familiares y por lo tanto las diferentes tipologías de la procedencia de los ingresos en los hogares. Para más información ver:

[https://www.eustat.eus/estadisticas/tema\\_395/opt\\_0/tipo\\_5/ti\\_renta-personal-y-familiar/temas.html#el](https://www.eustat.eus/estadisticas/tema_395/opt_0/tipo_5/ti_renta-personal-y-familiar/temas.html#el)

<sup>4</sup> Es importante señalar que hay aspectos significativos que no se recogen en las estadísticas: hay personas que no declaran, hay personas que evaden capital y no se recoge información sobre el origen de las rentas y no sabiendo si los capitales provienen de una herencia o si fueron acumulados por las familias a lo largo de un periodo de su vida a partir de sus ingresos de trabajo.

- A. La distribución de la renta familiar por deciles<sup>5</sup>, lo que nos ha permitido crear diversos subgrupos de hogares en función de los ingresos.
- B. La evolución de la renta familiar a lo largo del periodo en el que nos estamos centrando, es decir, de 2001 a 2017, así como los tipos de rentas que se ingresan en cada momento.
- C. La renta disponible en los hogares, que nos proporciona una rica información sobre las posibilidades de ahorro y de gasto que han tenido y tienen las familias.

Más allá de estas dimensiones de análisis, las características sociodemográficas generales de la ciudad nos ayudan, además, a entender las rentas familiares. Bilbao, desde el punto de vista demográfico se caracteriza por tener una población envejecida: en 2019 el 18,1% tenía más de 60 años, mientras que las personas menores de 25 años representaban al 20,5% de la población. Una población que se concentra fundamentalmente en el área central de la ciudad, en barrios como Castaños, Indautxu y Abando, con un elevado porcentaje de hogares unipersonales (30,9%) o bien formados por dos personas (30,5%) (EUSTAT, 2018), situación que ha influido en la evolución del tamaño de los hogares, pasando a ser de un tamaño medio de 2,48 en 2010 a 2,33 en 2019 (INE, 2019). Este proceso se ha producido en paralelo a un descenso de población, perdiéndose en Bilbao en la última década 6.988 habitantes. Por otro lado, la crisis económica de 2008 ha golpeado en gran medida a los ingresos de los hogares, generando en muchos casos un elevado nivel de dependencia de las ayudas sociales, especialmente, de la Renta de Garantía de Ingresos (RGI): 13.146 hogares percibían dicha renta en Bilbao en 2019 (ARGAILAN, 2019). Esta dependencia ha afectado, sobre todo, a determinados barrios, como es el caso de Otxarkoga o San Francisco, donde el 12% de la población era perceptora de dicho ingreso en enero de 2020. Es en este contexto, precisamente, donde abordamos la renta familiar.

En cuanto a la distribución de la renta familiar por deciles, primera de las dimensiones a las que nos hemos referido anteriormente, nos ha permitido establecer diferentes subgrupos de hogares a partir de los ingresos. En 2017, en Bilbao, la forma de su distribución (FIG. 1) se asemeja a una “U” en la que los valores más altos se

encuentran en los extremos. El 12,6% de la población tiene unos ingresos anuales inferiores a 9.870 euros; se trata de hogares unipersonales, pensionistas, personas que viven solas o mujeres en paro con hijos a su cargo o personas que reciben la RGI. En 2017 esta renta era de 707,60 euros. En el otro extremo de la “U”, el 11,1% de la población cuenta con una renta familiar que superar los 81.587 euros, es decir, se trata de ingresos ocho veces superiores a los del extremo inferior. Así mismo, es importante tener en cuenta que en Bilbao la renta media de los hogares era de 42.805 euros; por lo tanto, el 62% de las familias en Bilbao tienen unos ingresos familiares por debajo de la media.

Decil 1 (<9.870 €)	12,6
Decil 2 (9.870-15.865 €)	11,2
Decil 3 (15.866-21.737 €)	10,3
Decil 4 (21.738-27.835 €)	9,6
Decil 5 (27.836-34.312 €)	9,1
Decil 6 (34.313-40.815 €)	9,2
Decil 7 (40.816- 49.310 €)	8,9
Decil 8 (49.311-61.330 €)	8,8
Decil 9 (61.331-81.596 €)	9,1
Decil 10 (>=81.597 €)	11,1

FIG. 1/ **Distribución por deciles de la renta familiar en Bilbao (%) 2017.**

Fuente: Estadística de la Renta Familiar (EUSTAT, 2019).

Esta distribución de la renta familiar, está en consonancia con su evolución. Aunque durante el periodo 2001 a 2017, creció de forma significativa (43,7%) en el conjunto de la ciudad, un análisis más detallado nos muestra la existencia de dos momentos: un periodo ascendente hasta 2009, para posteriormente disminuir paulatinamente (FIG. 2). Este cambio de tendencia, se puede explicar por dos factores fundamentalmente, por un lado, por el progresivo envejecimiento de la población, al que ya nos hemos referido más arriba, y, por otro lado, al impacto generado por la crisis económica, con un incremento del paro en 11.322 personas (81,8%) en dicho periodo (EPA. 2007 y 2017).

Estos cambios que se han ido produciendo en la renta familiar están relacionados, a su vez, con la evolución que han seguido los diferentes tipos de rentas y que podemos explicar por medio de cuatro factores, como podemos ver en la FIG. 3:

<sup>5</sup> Para más información sobre la definición del decil de la renta ver: [https://www.eustat.eus/documentos/opt\\_0/tema\\_395/elem\\_14478/definicion.html](https://www.eustat.eus/documentos/opt_0/tema_395/elem_14478/definicion.html)

	2001	2003	2006	2009	2011	2013	2014	2015	2016	2017	Dif.	%
<b>Renta familiar</b>	29.730	32.463	39.679	43.119	41.920	40.951	40.806	41.535	42.370	42.805	13.017	43,7

FIG. 2/ Evolución de la renta familiar en Bilbao (€) 2001-2017.

Fuente: elaboración propia a partir de datos de EUSTAT.

Tipos de rentas	2001	2003	2006	2009	2011	2013	2014	2015	2016	2017
<b>Renta total</b>	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
<b>Renta del trabajo</b>	63,2	63,5	59,2	61,3	61,1	59,7	59,8	57,9	57,9	58,7
<b>Renta capital mobiliario</b>	6,2	6,8	12,6	9,9	8,6	8,1	7,8	6,8	7,1	6,3
<b>Renta capital inmobiliario</b>	1,7	1,6	1,7	1,8	2,1	2,0	1,9	2,2	2,3	2,4
<b>Renta de actividades</b>	6,8	6,3	5,6	4,7	4,8	4,6	4,6	5,6	5,2	5,2
<b>Transferencias</b>	21,9	21,3	20,6	22,0	23,2	25,6	25,6	27,2	27,3	27,2

FIG. 3/ Distribución de los ingresos de la renta familiar en los hogares en Bilbao (%) 2001-2017.

Fuente: elaboración propia a partir de datos de EUSTAT.

- A. El primero de estos factores está condicionado por los salarios, es decir, por las rentas del trabajo. Entre 2001 y 2017 el salario ha perdido su relevancia como principal fuente de ingresos en las familias, pasando de representar el 63,2% de las rentas salariales al 59,7%. Esto se ha debido también al protagonismo que han ido adquiriendo otras rentas en los hogares, como es el caso de las transferencias.
- B. En segundo lugar, las rentas de transferencias, como hemos dicho, van adquiriendo una mayor importancia durante este periodo, pasando del 21,9% al 27,2%. Las causas que justifican este incremento se deben, en gran medida, al progresivo envejecimiento de la población (pensiones) y a las ayudas sociales que reciben cada vez más familias debido a la situación de vulnerabilidad que atraviesan muchos hogares.
- C. En tercer lugar, los ingresos provenientes de las rentas de capital inmobiliario (alquileres y venta de bienes inmuebles...) han adquirido paulatinamente un cierto protagonismo, del 1,7% al 2,4%.
- D. Y finalmente, los ingresos derivados de los ahorros financieros (renta de capital mobiliario)

han perdido su importancia, sobre todo a partir de 2006, debido en gran medida a la caída de los intereses bancarios y al acceso a un dinero más barato<sup>6</sup>.

Globalmente, se ha producido un importante incremento la renta familiar durante todo este periodo, pero se trata de un incremento muy desigual: en general, la renta familiar media en Bilbao ha pasado de 29.730 euros en 2001 a 42.805 euros en 2017. Estas variaciones se han producido tanto en relación a los distintos tipos de rentas que componen los ingresos en los hogares, pero, sobre todo, por el incremento de la renta de transferencia.

### 3. La dimensión espacial de la renta familiar en la ciudad y su estructura por barrios

La capacidad económica de las familias está directamente ligada a la renta familiar. En el presente trabajo hemos analizado la distribución espacial de la misma por barrios. Teniendo en cuenta los diferentes niveles de ingresos familiares hemos podido describir cinco tipologías<sup>7</sup>, cinco "Bilbaos", a los que nos hemos referido y que hemos representado en la FIG. 4.

<sup>6</sup> El interés legal del dinero en España estaba en el año 2002 al 4,25%, pasando en el año 2017 al 3%.

<sup>7</sup> Bilbao tiene 40 barrios y 8 distritos. La metodología que se ha seguido ha sido la siguiente: se han clasificado los barrios basándonos en los niveles de ingresos de la renta familiar creando una serie de tipologías; de cada tipología se

ha deducido el promedio, la desviación media para ver cómo se distribuyen los datos, su nivel de homogeneidad interna y el rango para conocer la distancia que hay entre la renta más alta y más baja en cada tipología. El año de referencia que tomamos es 2017, que se corresponde con los últimos datos disponibles sobre la renta familiar en Bilbao.

Tipo de barrio	Renta familiar (euros)	Denominación del barrio	Renta media (2017)	Desviación media	Rango (euros)	Población (2019)	Nº de barrios	% de población sobre el total de Bilbao
<b>1. Rentas altas</b>	<b>75.000 - 60.000</b>	Abando, Indautxu	73.540	0,09	185	51.507	2	14,5
<b>2. Rentas medias-altas</b>	<b>60.001 - 50.000</b>	Castaños	58.908	-	0	5.689	1	1,6
<b>3. Rentas medias</b>	<b>50.001 - 40.000</b>	Ametzola, Basurtu, Begoña, Casco Viejo Bilbao, Ciudad Jardín, Ibarrekolanda, Miribilla, San Pedro de Deusto, Txurdinaga	46.376	1,88	6.368	94.935	10	26,8
<b>4. Rentas Medias-bajas</b>	<b>40.001 - 30.000</b>	Arangoiti, Atxuri, Errekaldeberri, Iralabari, Iturralde, La Peña, La Ribera, Larraskitu, Masustegi-Monte Caramelo, Matiko, Olabeaga, San Adrián, San Ignacio, Santutxu, Solokoetxe, Uribarri, Zorrotza, Zurbaran.	34.298	3,15	9.216	154.413	18	43,6
<b>5. Rentas bajas</b>	<b>30.001 - 20.000</b>	Altamira, Arabella, Bilbao la Vieja, Bolueta, Otxarkoaga, San Francisco, Uretamendi, Zabala.	26.457	2,5	7.598	47.261	9	13,3
<b>Renta media familiar de los barrios</b>			<b>38.041,4</b>	<b>8,6</b>	<b>51.332</b>	<b>353.805</b>	<b>40</b>	<b>100</b>
<b>Renta media familiar de las familias en Bilbao</b>			<b>42.805</b>	<b>11,7</b>	<b>-</b>	<b>353.805</b>	<b>40</b>	<b>100</b>

Fig. 4/ Distribución de los Barrios de Bilbao según los diferentes tipos de renta familiar (2017).

Fuente: elaboración propia basada en el EUSTAT (2001-2017).

Las tipologías que hemos realizado son las siguientes:

- Tipo 1. Barrios con renta alta. Se caracterizan por tener una renta familiar media de 73.7540 euros, renta que supone el 93,3% superior a la media y presentando una desviación media 0,09. Este tipo está formado por dos barrios: Abando e Indautxu, en los que vive el 14,6% de la población de Bilbao.
- Tipo 2. Barrios con renta media-alta. La renta media familiar es de 58.908 euros, un 54,8% superior a la media. En este tipo de barrios con rentas medias-altas únicamente se incluye un barrio, Castaños, en el que vive el 1,6% de la población de Bilbao.
- Tipo 3. Barrios con renta media. En este caso, la renta familiar media es de 43.376 euros, renta que supone el 21,9% superior a la media y con una desviación media de 1,88. Lo constituyen diez barrios: Ametzola, Basurtu, Begoña, Casco Viejo, Ciudad Jardín, Ibarrekolanda, Miribilla, San Pedro de Deusto y Txurdinaga, cuya población conjunta supone el 26,8% de la de Bilbao.
- Tipo 4. Barrios con renta media-baja. Se trata de barrios en los que la renta media familiar es de 34.298 euros, el 8,0% inferior a la media de la ciudad, con una desviación media 3,19. Lo constituyen dieciocho barrios: Arangoiti, Atxuri, Errekaldeberri, Iralabari, Iturralde, La Peña, La Ribera, Larraskitu, Masustegi-Monte Caramelo, Matiko, Olabeaga, San Adrián, San Ignacio, Santutxu, Solokoetxe, Uribarri, Zorrotza y Zurbaran, barrios en los que vive el 43,6% de la población de Bilbao.

- Tipo 5. Barrios con renta baja, donde la renta media familiar es de 26.457 euros, el 27,5% inferior a la media de Bilbao, con una desviación media 3,24. Este tipo está formado por ocho barrios: Altamira, Arabella, Bilbao la Vieja, Bolueta, Otxarkoaga, San Francisco, Uretamendi y Zabala.

Hemos considerado importante poder trasladar estas cinco tipologías al espacio urbano y observar cómo su distribución espacial está relacionada con una lógica centro-periferia (Fig. 5). Como podemos ver en esta figura, los barrios que tienen mayor renta ocupan el área central de la ciudad; se trata de un espacio que experimentó una sustancial transformación urbana en la década de los noventa y dos mil, frente a una periferia ocupada por aquellos barrios con rentas medias-bajas y rentas bajas. Entre ambos extremos se distribuyen el resto de los barrios que configuran Bilbao.

Como es de suponer, las características de estos barrios son muy diferentes entre sí, tanto a nivel económico, social como estructural. De manera que, con la finalidad de profundizar en la descripción de los mismos, hemos tenido en cuenta nueve indicadores, agrupados en torno a cinco dimensiones de análisis: sociodemográfica, inmigración, cohesión social, nivel de estudios y tamaño del hogar<sup>8</sup>. La selección de los indicadores, así como su agrupación posterior, responde a la lógica que seguimos en este artículo, de intentar vincular dichos indicadores con el modelo de crecimiento dual de la ciudad.

En la Fig. 6, hemos reflejado las dimensiones a las que nos estamos refiriendo y, a su vez, los indicadores que hemos tenido en cuenta en cada una de estas dimensiones. En la primera de las dimensiones, la sociodemográfica, hemos tenido en cuenta la edad, la población mayor de 65 años, los mayores de 75 años y

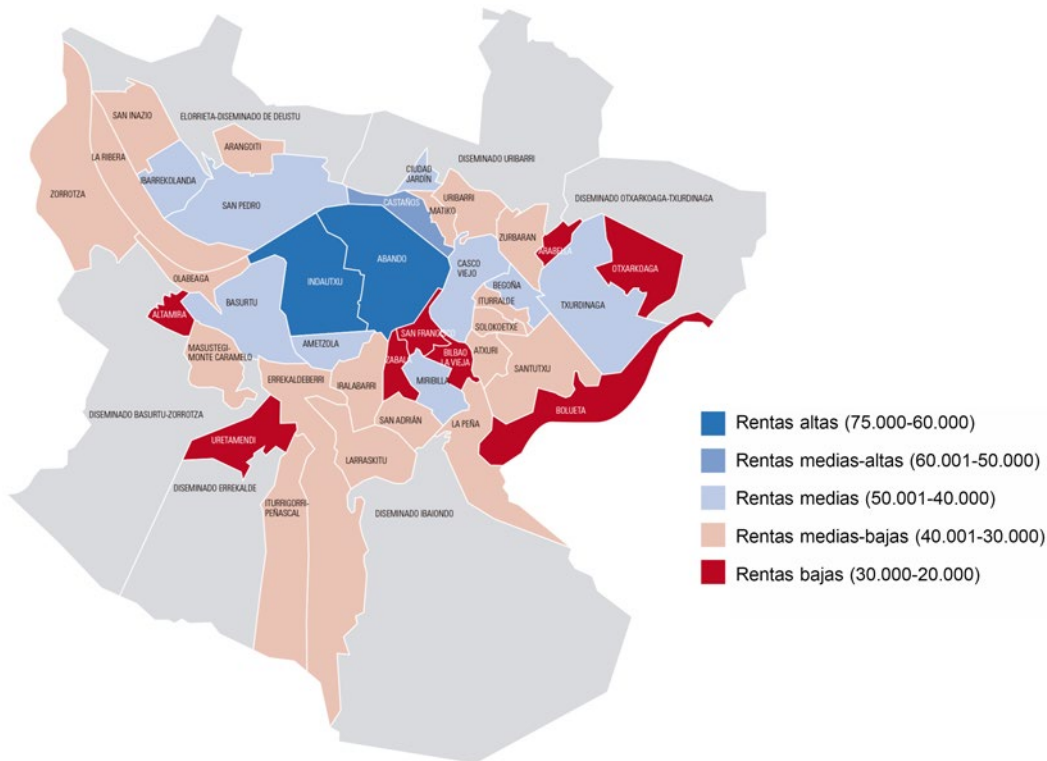


FIG. 5/ Distribución espacial de la renta familiar por barrios en Bilbao (2017).

Fuente: GOBIERNO VASCO. Estadísticas de renta personal y familiar.

<sup>8</sup> La fuente de información empleada para la obtención de estos indicadores es el Observatorio de Bilbao, organismo dependiente del Ayuntamiento de Bilbao.

los menores de 25 años, en 2019. El motivo por el que hemos tenido en cuenta estas edades es que las consideramos fundamentales por su relación con determinadas rentas como, por ejemplo, las pensiones (rentas de transferencia) y por las características demográficas de la población, vinculadas al envejecimiento de la población, entre otros motivos.

En cuanto a la dimensión vinculada a la inmigración en los barrios, hemos tenido en cuenta la presencia de población extranjera, ya que en algunos de estos barrios podemos hablar de una alta concentración de población procedente de otros países, y donde, además, diferentes indicadores les afectan en gran medida, como por ejemplo la recepción de RGI, muy relacionada con la dimensión de la cohesión social<sup>9</sup>. La cohesión social es una de las dimensiones, al igual que la edad, más significativas en nuestro trabajo; para su análisis hemos recogido aquellos indicadores que están directamente vinculados con la precariedad, como la población en paro, y la población que por su situación económica es perceptora de la RGI. En este contexto, el impacto de la crisis ha generado una situación de insolvencia en muchas familias; esto nos ayuda a entender que aquellas rentas de transferencia vinculadas a las ayudas sociales, o al subsidio de desempleo, se constituyan en una fuente fundamental de ingresos en aquellos hogares que se encuentran en una situación de mayor vulnerabilidad. Los datos hacen referencia al año 2019.

Hemos considerado que el nivel de formación adquiere importancia en este análisis. Por ello

hemos tenido en cuenta dos indicadores seleccionados por su capacidad discriminadora: la población que tiene estudios superiores y la que carece de estudios o solo cuenta con estudios primarios. Los datos se refieren al año 2018.

Por último, nos hemos centrado en el tamaño del hogar. Bilbao se caracteriza por tener unos hogares pequeños, el promedio es de 2,3 personas por vivienda (2019). En los últimos años se ha incrementado el número de personas que viven solas, hasta suponer un tercio de los hogares, lo que ha influido en que el tamaño de los hogares haya ido disminuyendo.

Atendiendo a esta selección y justificación de indicadores que hemos detallado, vamos a tratar de describir cada uno de barrios que componen la ciudad de Bilbao. Esto nos va a permitir conocer los aspectos más característicos de los cinco tipos de "Bilbaos" según la evolución del nivel de renta de las familias.

Entre los años 2001 a 2017 se da un incremento de la renta familiar en toda las tipologías, que oscila entre el 40% y el 57%<sup>10</sup>. Este crecimiento se produce de forma muy desigual: las diferencias entre los barrios con rentas altas y los barrios con rentas bajas aumentan de forma considerable (Fig. 7), produciéndose de esta manera una fuerte polarización. Si la diferencia entre las rentas altas y las bajas era en 2001 de 28.325,8 euros, en 2017 ha sido de 47.083 euros; por lo tanto, este incremento diferencial ha sido de más de 18.000 euros. Por otro lado, estas diferencias de rentas no solo se aprecian en relación a los dos extremos de la distribución, sino

Dimensiones	Indicadores	Año
<b>Sociodemográficos</b>	Población mayor de 65 años (%)	2019
	Población mayor de 75 años (%)	
	Población menor 25 años (%)	
<b>Inmigración</b>	Población extranjera (%)	2019
<b>Cohesión social</b>	Población titular de la RGI (%)	2019
	Población parada (%)	
<b>Nivel de estudios</b>	Población con estudios superiores (%)	2018
	Población analfabeta o con estudios primarios (%)	
<b>Tamaño del hogar</b>	Promedio de miembros de la vivienda	2015

FIG. 6/ **Indicadores seleccionados en los barrios.**

Fuente: AYUNTAMIENTO DE BILBAO. Observatorio de Bilbao.

<sup>9</sup> La población inmigrante, aunque no cuenten con permiso de residencia, tiene derecho a la cobertura económica procedente de la RGI. En este caso se les solicita una serie de requisitos, como llevar tres años empadronados en el País Vasco, constituir una unidad de convivencia, no disponer de recursos suficientes, tener más de 23 años, entre otros.

<sup>10</sup> En la tabla de la Fig. 7 únicamente presentamos los datos referidos a 2001 y 2017. En la Fig.9 hemos incorporado la tabla completa con la información relativa a la renta familiar a todos los años del periodo según las tipologías de los barrios que hemos realizado. Así mismo, en la Fig. 10 hemos incorporado las rentas disponibles.

también con respecto a la renta media: entre 2001 y 2017, la renta familiar de los dos barrios con rentas altas, Abando e Indautxu, crece el doble que la renta media de la ciudad de Bilbao.

Si bien la renta familiar nos proporciona la información de los ingresos que percibe un hogar, no lo hace sobre los recursos económicos con los que cuenta después del pago de los impuestos y la seguridad social. Es por ello que, con la finalidad de profundizar en un análisis más preciso de la renta familiar, debemos tener en cuenta la renta disponible, es decir, aquellos recursos económicos con los que cuenta una familia, tanto para gastar como para ahorrar<sup>11</sup>.

Un análisis de la renta familiar disponible de los hogares entre los años 2001 a 2017 nos muestra como esta ha aumentado en un 41,4%. Pero es importante resaltar que, durante este periodo, la crisis dejó una importante huella: en 2017 la renta disponible era inferior a la del año 2009 en 2.842 euros (Fig. 8). Son los barrios con renta alta y media-alta los grandes beneficiarios de este ciclo económico, creciendo sus ingresos familiares entre 19.301 y 14.282 euros; en cambio los barrios con rentas media-bajas y bajas, crecen mucho menos, entre 10.215 y 8.143 euros.

Si se analizan los ocho años anteriores y posteriores a la crisis nos encontramos con importantes diferencias. En los momentos anteriores a la crisis, que coinciden con el proceso de transformación urbana de Bilbao (2001-2009), los dos barrios con las rentas más altas (14,5% de la población de Bilbao) aumentaron sus ingresos en 22.143 euros de media, frente a los dieciocho barrios de renta media-baja (43,6% de la población de Bilbao), que incrementaron sus ingresos en tan solo 8.899 euros.

Durante los años posteriores a la crisis, entre 2009 y 2017, se da un descenso global en las rentas familiares disponibles. Son especialmente aquellos barrios con rentas altas y, en menor medida, aquellos con rentas medias los que experimentan un mayor descenso, 2.842 euros y 711,4 euros, respectivamente. Los barrios con rentas bajas apenas sufren variación entre estos años: su renta se reduce en 155 euros. Una de las razones de esta estabilidad hay que buscarla principalmente en el aumento de las transferencias vía ayudas sociales, especialmente de la RGI, que se da en dicho periodo. Si en el año 2009 suponían el 29,3% del ingreso familiar, en el año 2017 había ascendido hasta el 34,3%.

Nivel de renta (€)	Tipo	2001	2017	Dif.	%
<b>Bilbao</b>	-	<b>29.730</b>	<b>42.805</b>	<b>13.017</b>	<b>43,7</b>
75.000-60.000	1. Rentas altas	46.639,5	73.540	26.900,5	57,6
60.001-50.000	2. Rentas medias-altas	39.882	58.908	19.026	47,7
50.001-40.000	3. Rentas medias	32.944,7	46.376	13.431,3	40,7
40.001-30.000	4. Rentas medias-bajas	24.082,9	34.298,1	10.215,2	42,4
30.000-20.000	5. Rentas bajas	18.313,7	26.457	8.143,3	44,4

FIG. 7/ Evolución de las rentas familiares por tipo de barrio (2001-2017).

Fuente: EUSTAT. Elaboración propia (valores medios).

Nivel de renta (€)	Tipo	2001	2009	2017	Dif.	%
<b>Bilbao</b>	-	<b>24.999</b>	<b>36.383</b>	<b>35.349</b>	<b>10.350</b>	<b>41,4</b>
75.000-60.000	1. Rentas altas	37.120,5	59.264	56.422	19.301	51,9
60.001-50.000	2. Rentas medias-altas	32.249	46.987	46.531	14.282	44,2
50.001-40.000	3. Rentas medias	27.478,5	38.976,4	38.265	10.786,5	39,2
40.001-30.000	4. Rentas medias-bajas	20.908	29.807,6	29.417	8.509	40,6
30.000-20.000	5. Rentas bajas	16.309,5	23.553,1	23.398	7.088,5	43,4

FIG. 8/ Evolución de la renta familiar disponible en Bilbao según las tipologías de barrios (2001-2017).

Fuente: elaboración propia a partir de datos de EUSTAT.

<sup>11</sup> La renta disponible resulta de descontar a la renta personal total los gastos de Seguridad Social y la cuota líquida a las retenciones a cuenta.

Nivel de renta	Tipo	2001	2003	2006	2009	2011	2014	2015	2016	2017	Diferencia	%
Bilbao	-	29.730	32.463	39.679	43.119	41.920	40.806	41.535	42.370	42.805	13.017,0	43,7
75.000-60.000	1	46.639,5	51.780,5	67.693,5	74.278	70.034	68.060	73.098	73.540	73.540	26.900,5	57,6
60.001-50.000	2	39.882	43.455	54.553	57.627	56.410	56.587	59.315	58.817	58.908	19.026,0	47,7
50.001-40.000	3	32.944,7	35.982,6	43.373,3	46.448	46.238,5	45.067	45.216,8	46.186,4	46.376	13.431,3	40,7
40.001-30.000	4	24.082,9	26.510,7	31.556,3	34.235	33.702,6	32.756,2	33.102,1	33.852,1	34.298,1	10.215,2	42,4
30.000-20.000	5	18.313,7	20.559,8	23.899,3	26.384,7	25.149,3	24.976	25.382,3	26.064,4	26.457	8.143,3	44,4

Fig. 9/ Evolución de las rentas familiares por tipo de barrio (2001-2017).

Fuente: AYUNTAMIENTO DE BILBAO. Observatorio de Bilbao.

Nivel de renta	Tipo	2001	2003	2006	2009	2011	2014	2015	2016	2017	Diferencia	%
75.000-60.000	1	37.120,5	41.658,5	53548,5	59.264	55.217	52.907	56.199	56.422	56.422	19.301	51,9
60.001-50.000	2	32.249	35.318	43.714	46.987	45.344	44.890	46.784	46.578	46.531	14.282	44,2
50.001-40.000	3	27.478,5	30.175,8	35.625,6	38.976,4	38.375,7	37.182	37.643,1	38.587,1	38.265	10.786,5	39,2
40.001-30.000	4	20.908	23.116	26.958,1	29.807,6	29.018,5	28.171,8	28.568,8	29.201,5	29.417	8.509	40,6
30.001-20.000	5	16.309,5	18.370,5	20942,2	23553,1	22.257,4	22.162	22.545,4	23.086,2	23.398	7.088,5	43,4
Bilbao	-	24.999	27.494	32.908	36.383	34.984	33.876	34.321	35.020	35.349	10.350	41,4

Fig. 10/ Evolución de la renta familiar disponible en Bilbao según las tipologías de barrios (2001-2017).

Fuente: AYUNTAMIENTO DE BILBAO. Observatorio de Bilbao.

Detengámonos en las características principales de estos cinco tipos de barrios que configuran la estructura de Bilbao.

### Tipología 1 y 2: barrios con renta familiar alta y media-alta

Como ya se ha indicado, esta tipología la constituyen los barrios de Indautxu y Abando, localizados en el centro de la ciudad, siendo el espacio donde se desarrollaron los principales proyectos de la transformación urbana de Bilbao: el Museo Guggenheim, las Torres de Isozaki o el Puente de Calatrava, entre otras actuaciones urbanísticas.

Son los barrios con la mayor renta de la ciudad, 73.540 euros en 2017, el 41,7% por encima de la media de la ciudad. Tienen un alto porcentaje de población con estudios superiores, más del 42%, muy por encima de la media de Bilbao, que es del 22,7%. La tasa de paro está por debajo de la media, rondando el 9%, con baja presencia de población extranjera, entre un 6,5% y un 4,8% (2019).

Su principal fuente de ingresos procede de las rentas de trabajo, es decir, del salario, siendo esta la fuente principal del ingreso familiar. Durante el periodo analizado se produce un cambio importante: a partir del 2006 los ingresos procedentes de los ahorros financieros (intereses de cuentas, dividendos de acciones...) caen de forma significativa, debido al abaratamiento del coste de dinero, la pérdida de intereses, especialmente a plazo fijo, y a la caída de la bolsa<sup>12</sup>.

En contraposición, los ingresos procedentes del cobro de alquileres y de la venta de viviendas o del alquiler de parcelas de garaje, es decir, los procedentes del capital inmobiliario, crecieron de forma constante a pesar de la crisis inmobiliaria iniciada en el año 2008. Son ingresos generados por rentas derivadas de las propiedades urbanas, llegando a ser un 4,1% de sus

ingresos (2017). La causa hay que buscarla en los incrementos de los alquileres, por la expansión de los pisos turísticos a través de plataformas como Airbnb<sup>13</sup>, Homeaway, [Booking.com](https://www.booking.com), y por las modificaciones derivadas de la Ley de Arrendamientos Urbanos (2013). Estas modificaciones favorecieron a los propietarios: se acortaron de cinco a tres años los plazos para renovar los contratos de alquiler y les da la posibilidad de recuperar el piso<sup>14</sup>.

Las pensiones (transferencias) juegan un papel importante dentro de los ingresos familiares, llegando a suponer el 19,1% en 2017. Esto es debido al alto nivel de envejecimiento de la población: en el año 2019, en el barrio de Indautxu, el 27,8% de la población tenía más de 65 años (un 15% más de 75 años), y en Abando un 25% (Fig. 11).

Tanto la renta de capital mobiliario como la de capital inmobiliario son rentas pasivas, que no vienen derivados de una actividad productiva, sino que son el resultado de las plusvalías derivadas por los intereses generados por los ahorros financieros (bienes de rentas de capital mobiliario) o por el cobro de alquileres o por el beneficio de la venta de bienes urbanos, son, en este sentido, rentas especulativas. Su relevancia en la tipología 1 (renta alta) es significativa: constituyen el 17,1% del ingreso familiar, mientras que en el conjunto de Bilbao es del 8,7% (2017).

En el caso del barrio de Castaños, único barrio en el tipo de renta media-alta, se encuentra localizado en el centro de la ciudad y representa el 1,6% de la población total. Está formado por viejas clases medias-altas y su nivel de envejecimiento es el más alto de la ciudad; el 36,7% de la población tiene más de 65 años y el 14,8% más de 75 años. La renta media era de 58.908 euros en 2107, un 37,2% por encima de la media de la ciudad; dichos ingresos provienen fundamentalmente de los salarios y de las pensiones (24,1%) y en menor medida vinculados a los beneficios que dan los ahorros bancarios y capital mobiliario (7,8%).

<sup>12</sup> En noviembre del año 2017, el IBEX llegó a los 16.040 puntos de cotización, diez años después en julio el año 2007, estaba en 10.702 puntos. Bolsa de Madrid serie histórica.

<sup>13</sup> En el año 2017 solo la plataforma Airbnb ofertaba en Bilbao 1.404 pisos en alquiler. <https://lab.montera34.com/airbnb/barrios/euskal-herria/>

<sup>14</sup> El propietario puede recuperar la casa simplemente avisándole con dos meses de antelación y transcurrido un año

del contrato siempre que manifiesta una necesidad para sí mismo, para familiares en primer grado o conyugues en caso de separación. Para más información consultar el Real Decreto-ley 7/2019, de 1 de marzo, de *medidas urgentes en materia de vivienda y alquiler* (BOE 55, 5 de marzo), <https://www.boe.es/eli/es/rd/2019/03/01/7>

### Tipología 3: barrios con renta familiar media

Esta tipología está formada por los diez barrios a los que ya nos hemos referido y que constituyen el 26,8% de la población de Bilbao, situados geográficamente en el área central de la ciudad. Estos barrios están vinculados a las diversas fases de expansión residencial de la ciudad. Lo componen tres tipos de barrios según sus características que debemos tener en cuenta:

- A. Barrios creados en la década de los setenta y ochenta, como es el caso de Ibarekolanda o Txurdinaga.
- B. Los barrios de nueva creación como Amezola (1995) o Miribilla (1998).
- C. Y por último, aquellos barrios que tuvieron fuertes crecimientos del parque de vivienda, situación derivada de la transformación urbana, como el conjunto de las Torres de Roger en Basurto<sup>15</sup>. Son barrios que presentan una tasa de paro baja, por debajo de la media (FIG. 11).

La renta media de estos barrios es de 46.376 euros, lo que supone el 8,3% por encima de la media de Bilbao. Un análisis de la evolución los hogares muestra un periodo de transición que se manifiesta en la pérdida de protagonismo de los salarios como fuente de ingresos procedentes de la renta de trabajo, que pasa del 68,5% en el año 2001 al 62,5% en 2017; en cambio las pensiones, es decir, las transferencias, se incrementan al 18,7% en 2001 y al 25,8 % en 2017. A pesar de esta evolución, es la tipología en la que el salario constituye la mayor fuente de ingresos.

### Tipologías 4 y 5: barrios con renta familiar media-baja y baja

La tipología 4 la forman, como ya hemos dicho, dieciocho barrios localizados en la periferia de la ciudad, representando el 43,6% de la población de la ciudad. Se trata de la tipología que, desde nuestro punto de vista, es la más importante. Presenta unas características sociodemográficas muy diferentes internamente: una población envejecida en algunos barrios, como Zurbaran, Uribarri, Santutxu y Arangoiti, con una población mayor de 64 años por encima de la media alcanzando el 20,5%; por el

contrario, encontramos barrios como Arangoiti, Atxuri, Rekaldeberri, Iralabarri, Masustegui, San Adrián y San Ignacio, que tienen una población menor de 25 años superior a la media (20,5%). Además, encontramos en estos barrios un bajo nivel de formación, exceptuando Santutxu y La Ribera, que están por encima de la media (31,8%) (FIG. 11).

En cuanto a la renta media de estos barrios, en 2017 era de 34.298,1 euros, un 19,8% por debajo de la media de la ciudad. Destacan por la dependencia que en ellos tienen los hogares de las rentas de transferencias, constituyendo un tercio de sus ingresos (FIG. 12). En diecisiete años, estas rentas de transferencias han pasado de representar el 23,8% al 30,4% de los ingresos de estos barrios, aumento que estaría relacionado principalmente con las ayudas sociales o el cobro de subsidios por desempleo o la RGI. De los dieciocho barrios que forman esta tipología, catorce tienen unas tasas de paro superior a la media, 14,5% en 2019, llegando incluso al 20,9% en el barrio de Arangoiti. Se da, por otro lado, una importante concentración de población extranjera, especialmente en Iralabarri (13,3%), Errekaldeberri (11,2%) e Iturralde (10,5%), superando en todos los casos la media de la población extranjera en Bilbao, que era de 9,5% en 2019.

Estos barrios se caracterizan, además, por un bajo nivel de instrucción: de los dieciocho barrios solo cuatro, Solokoetxe, San Ignacio, La Ribera e Iturralde, están ligeramente por encima por debajo de la media de Bilbao en lo que se refiere al porcentaje de personas sin estudios o con estudios primarios; el resto de barrios presentan datos peores que la media y en algunos de ellos, como Arangoiti, La Peña, Larraskitu o Zorrotza, el porcentaje de personas analfabetas o solo con estudios primarios supera incluso el 40%.

La tipología 5, aquellos barrios con los niveles de renta más bajos, presenta características propias, representa el 13,3% de la población y, por sus particularidades, se podría definir como la situación extrema en términos de desigualdad y exclusión social. Formada por nueve barrios, que aglutinan a la población más joven de la ciudad, seis de ellos presentan una tasa población inferior a 25 años superando a la media (20,5%), excepto en el caso del barrio de Altamira, que se caracteriza por tener una población mayor de 65 años superior a la media (23,9%) en 2019.

<sup>15</sup> Un proyecto de 612 viviendas de VPO y 440 viviendas libres.

	Sociodemográficos			Inmigración	Cohesión social	Mercado de trabajo	Nivel de estudios		Tamaño del hogar
	%75 años (2019)	% + 64 años (2019)	% -25 años (2019)				% de pobl. titular de RGI (2019)	% parados (2018)	
<b>Tipología 1</b>									
Abando	12,8	25,0	21,1	6,5	1,5	9,4	43,3	14,8	2,4
Indautxu	15,3	27,8	20,7	4,8	0,9	9	42,4	14,4	2,4
<b>Tipología 2</b>									
Castaños	14,8	36,7	19,2	5	1,5	8,7	18,4	8,6	2,4
<b>Tipología 3</b>									
Ametzola	14	31,5	20	13,2	3,0	12,7	27,7	25,9	2,4
Basurtu	14	25,9	17,4	6,1	1,9	10,3	29,4	23,8	2,3
Begoña	15,8	34,6	16,4	5,6	1,8	11,7	23,5	27,9	2,4
Casco Viejo	7,9	16,1	20,3	9,8	4,4	11,8	36,9	19,9	2,2
Ciudad Jardín	10,4	20,1	21,9	4	3,3	14,5	28	27	2,6
Ibarrekolanda	14,5	28,9	17,7	6,8	2,0	12,9	23,3	29,5	2,4
Miribilla	2,7	6,4	31,3	3,2	1,1	7,4	28,3	20,7	2,6
S. Pedro de Deusto	14,2	28	19,1	6,5	1,7	10,5	29,8	21,7	2,4
Txurdinaga	15,7	22,7	20,5	2,6	2,9	13,2	17,8	34,7	2,6
<b>Tipología 4</b>									
Arangoiti	12,7	29,6	21	9,7	3,9	20,9	10,5	45,3	2,4
Atxuri	12,3	20,4	21,3	10,2	6,6	16,8	18,2	37	-
Errekaldeberri	12,7	21,9	21,3	11,2	4,8	16,4	14,1	41,6	-
Iralabarri	12,4	21,8	21,1	13,3	5,0	15,6	20,5	33,1	2
Iturralde	10,9	21,4	19,7	10,5	4,2	14,9	22,5	26,8	2,4
La Peña	10,3	22,1	21,8	8,5	4,1	16,9	10,2	45,3	2,3
La Ribera	8,6	21	19,6	8,9	3,0	12,3	24,5	30	2,5
Larraskitu	12,9	19,9	22,3	10,5	4,0	14,7	11,8	41,2	2,3
Masustegi - M.C.	8,1	16,1	23,5	6,2	2,5	12,5	17,6	36,7	-
Matiko	13,6	32,7	19,7	8,5	5,2	12,8	21,4	31,7	2,2
Olabeaga	9,6	17,8	17,3	7,5	5,7	18,3	17	37,1	2,1
San Adrián	10,5	20,9	22,4	8,5	3,7	16,8	16,2	35,5	2,5
San Ignacio	14,3	23,6	21,7	7,4	1,9	12,6	18,9	31,6	2,4
Santutxu	16,7	29,3	18,2	7,8	4,7	16,7	14	40,8	2,3
Solokoetxe	12,4	23,5	19,7	10,4	4,4	16	21,5	29,7	2,3
Uribarri	16	26,6	18,2	10,3	5,0	15,3	15,3	35,5	-
Zorrotxa	11,9	23,7	20,5	8,2	3,8	16,6	9,5	44,3	2,4
Zurbaran	17,2	31,7	18,2	7,7	4,1	14,2	17,1	37,6	2,3
<b>Tipología 5</b>									
Altamira	16,5	25,5	19,8	10,7	4,7	17,7	8,1	50,4	2,3
Arabella	11,8	19,5	23,9	14	7,6	18,4	11,4	39,9	2,3
Bilbao la Vieja	5,9	16,2	23,8	14	8,2	21,2	18,4	35,1	2,2
Boluea	10,2	22,9	19,9	9,9	5,2	18,7	11,7	44,3	2,4
Iturrigorri-P.	9,2	17,2	25,1	15,4	9,8	30,1	4,3	55,8	2,4
Otxarkoaga	12,1	19,7	22,9	8,1	12,0	30,7	5,5	54	2,3
San Francisco	6,5	13,5	19,3	27,5	12,0	28,4	18,7	39,3	2,4
Zabala	11,9	20	22,1	20,9	8,0	24,1	14,4	40	2,4
Uretamendi	12,7	22,4	20,1	12	8,6	23,8	5,3	56,9	2,3
<b>BILBAO</b>	<b>12,9</b>	<b>23,9</b>	<b>20,5</b>	<b>8,5</b>	<b>-</b>	<b>14,5</b>	<b>22,7</b>	<b>31,8</b>	<b>2,4</b>

FIG. 11/ Indicadores de los barrios por su tipología de Bilbao.

Fuente: AYUNTAMIENTO DE BILBAO. Observatorio de Bilbao.

En este tipo el nivel de instrucción es muy bajo, el número de personas sin estudios o con estudios primarios en algunos barrios supera el 50% como en el caso de Altamira, Iturriogorri-Peñascal, Uretamendi y Otxarkoaga (2019). Las tasas de paro son también muy altas en todos los barrios especialmente en los casos de Otxarkoaga (30,7%) o Iturriogorri-Peñascal (30,1%) duplican la media de Bilbao (14,5%). La población extranjera es muy representativa, especialmente en el

barrio de San Francisco, con el 27,5%, y el caso de Zabala, donde llega al 20,9%.

La renta familiar media era en 2017 de 26.447 euros, un 30,4 % por debajo de la renta media de Bilbao. La situación más extrema la encontramos en el barrio de Iturriogorri-Peñascal, con una renta familiar de 22.300 euros. Más de un tercio de los ingresos familiares, el 34,4% están vinculados a la renta de transferencia a través

Renta	Tipo de renta	2001	2003	2006	2009	2011	2014	2015	2016	2017
<b>Tipo 1</b> <b>75.000-60.000</b>	<b>Renta total</b>	100	100	100	100	100	100	100	100	100
	<b>Renta del trabajo</b>	54,7	55,4	49,5	56,4	55,0	54,7	52,6	52,3	54,9
	<b>Renta capital mobiliario</b>	12,4	13,8	23,7	17,7	16,3	14,7	17,5	15,5	13,0
	<b>Renta capital inmobiliario</b>	3,3	3,2	3,0	3,2	3,8	3,7	3,7	3,9	4,1
	<b>Renta de actividades</b>	10,6	10,0	8,4	7,0	7,7	7,8	9,9	8,5	8,6
	<b>Transferencias</b>	18,7	17,4	15,2	15,5	17,0	18,9	18,8	18,8	19,1
<b>Tipo 2</b> <b>60.00-50.001</b>	<b>Renta total</b>	100	100	100	100	100	100	100	100	100
	<b>Renta del trabajo</b>	67,1	66,5	59,2	60,4	61,5	58,6	57,0	58,7	57,9
	<b>Renta capital mobiliario</b>	6,3	7,0	16,4	12,7	9,4	11,1	10,5	7,5	7,8
	<b>Renta capital inmobiliario</b>	2,1	2,1	2,1	2,5	2,7	2,5	2,7	3,1	3,1
	<b>Renta de actividades</b>	6,9	6,9	5,3	5,6	6,0	5,3	6,8	6,8	6,8
	<b>Renta de transferencia</b>	17,5	15,5	16,8	18,6	20,2	22,2	22,8	23,6	24,1
<b>Tipo 3</b> <b>50.000-40.001</b>	<b>Renta total</b>	100	100	100	100	100	100	100	100	100
	<b>Renta del trabajo</b>	68,5	68,6	63,6	66,4	65,9	63,5	62,8	62,7	62,5
	<b>Renta capital mobiliario</b>	4,9	5,2	10,0	7,9	7,1	7,2	5,7	5,3	5,4
	<b>Renta capital inmobiliario</b>	1,6	1,6	1,6	1,7	1,9	1,7	2,0	2,1	2,3
	<b>Renta de actividades</b>	6,1	5,7	5,0	4,4	4,0	3,7	4,0	4,0	4,1
	<b>Transferencias</b>	18,7	18,7	19,9	19,5	20,9	23,6	25,2	25,9	25,8
<b>Tipo 2</b> <b>40.000-30.001</b>	<b>Renta total</b>	100	100	100	100	100	100	100	100	100
	<b>Renta del trabajo</b>	65,8	65,7	63,4	63,8	63,4	62,0	60,0	60,5	60,6
	<b>Renta capital mobiliario</b>	3,7	4,2	7,4	6,3	5,2	4,5	3,9	3,3	3,3
	<b>Renta capital inmobiliario</b>	0,9	0,9	1,0	1,1	1,2	1,1	1,3	1,4	1,5
	<b>Renta de actividades</b>	5,3	5,0	4,6	3,9	3,8	3,5	3,9	4,0	3,9
	<b>Transferencia</b>	23,8	23,3	23,0	25,5	26,0	28,4	30,6	30,6	30,4
<b>Tipo 1</b> <b>30.000-20.001</b>	<b>Renta total</b>	100	100	100	100	100	100	100	100	100
	<b>Renta del trabajo</b>	62,7	63,6	62,2	62,6	63,1	61,7	56,0	57	59,9
	<b>Renta capital mobiliario</b>	3,3	3,2	5,2	4,2	3,2	2,7	2,2	1,9	1,8
	<b>Renta capital inmobiliario</b>	0,5	0,5	0,6	0,6	0,8	0,8	0,9	0,9	1,1
	<b>Renta de actividades</b>	5,5	5,0	4,7	4,0	3,9	3,5	4,1	4,1	4,5
	<b>Transferencias</b>	29	28,3	27,5	29,3	29,4	30,8	36,5	35,8	34,4

FIG. 12/ Distribución de los ingresos de la renta familiar según la tipología de barrio 2001-2017 (%).

Fuente: elaboración propia basado en EUSTAT.

de ayudas sociales y de la RGI. En 2019, el 12% de la población de los barrios de Otxarkoaga y San Francisco eran perceptores de dicha ayuda, mientras que, en barrios como Zabala, Uretamendi, Iturrigorri-Peñascal y Bilbao La Vieja, estaban entre el 8 y el 10% de su población (ARGAILAN, 2019).

Como podemos comprobar, por medio del análisis de las rentas familiares es evidente que la distancia en términos de renta familiar entre aquellos barrios con renta alta, que agrupa al 14,5% de los habitantes de Bilbao y los de renta media baja y baja, que suponen un 57% de la población, ha aumentado de manera significativa y ha propiciado un modelo de desarrollo urbano dual.

### 3. Las políticas de vivienda

Las políticas de vivienda que ha desarrollado el Gobierno Vasco, ha tenido importantes consecuencias en la ciudad; de hecho, es uno de los factores que ha contribuido a este modelo de crecimiento dual entre 2001 y 2017. Uno de los efectos no deseados, o no previstos<sup>16</sup>, de dichas políticas es el reforzamiento de la dicotomía urbana, debida a la orientación de sus políticas de viviendas a la creación de una base social de propietarios por medio de la promoción de las Viviendas de Protección Oficial (VPO), más que a tratar de resolver las necesidades habitacionales de aquellos colectivos (jóvenes, personas divorciadas, inmigrantes...) con mayor necesidad de una vivienda. El alquiler para aquellos grupos que no cuentan con recursos económicos suficientes para poder acceder a una vivienda digna, un problema agudizado sobre todo a partir de la crisis del 2008, no quedará suficientemente recogido en los sucesivos Planes Directores de Vivienda<sup>17</sup>. Hay que esperar a la Ley 3/2015 de Vivienda para que el panorama cambie profundamente, y esto se produce por medio del reconocimiento subjetivo del derecho a la vivienda y a una ocupación estable para quien no tiene acceso a ella y por la apuesta

por el alquiler como eje central de las políticas de vivienda<sup>18</sup>. En este contexto, la repercusión que tienen los diversos planes de vivienda en el diseño de la política habitacional que se ha desarrollado en Bilbao es importante.

Algunas comunidades autónomas, como la del País Vasco, han promovido la construcción de un importante parque público de vivienda. Los últimos treinta años los diversos Planes de Vivienda han permitido que parte del ahorro de los hogares se canalizase a la adquisición de una vivienda. Una manifestación de este proceso es el alto grado de vivienda en propiedad en la Comunidad Autónoma del País Vasco, comunidad con mayor índice de vivienda en propiedad, con el 85% y el menor número de pisos en alquiler, 15%, durante 2017. Estos datos son muy superiores a los que encontramos en España: un 76,7% y un 23,3%, respectivamente (MINISTERIO DE FOMENTO, 2018).

La principal estrategia que siguió en Gobierno Vasco, como máximo responsable de las políticas de vivienda, se basó dos premisas. La primera, fue crear un marco normativo en el que a través del planeamiento se creaba una importante reserva de suelo público mediante recalificaciones, especialmente de viejo suelo industrial asociado a empresas públicas, localizado en las áreas centrales de la ciudad. La finalidad última era poder reducir el precio de la vivienda<sup>19</sup>.

La segunda fue la creación de un importante parque de vivienda protegida en propiedad, realizado a través de promociones públicas o privadas. Entre los años 2000-2016 se inició la construcción de 61.440 viviendas protegidas, de las cuales solo el 16,6% fueron orientadas al alquiler (GOBIERNO VASCO, 2017). El modo de acceso a este tipo de vivienda venía determinado por dos factores, principalmente. El primero de ellos, por la necesidad de reunir unos determinados requisitos; estar empadronado en algún municipio del País Vasco y tener un mínimo y un máximo de ingresos, según sea de régimen general o tasada,<sup>20</sup> y no tener vivienda en

<sup>16</sup> Son resultado de acciones no previstas o no intencionadas, según lo popularizo el sociólogo R. Karl MERTON (2002).

<sup>17</sup> Gobierno Vasco: Planes de Vivienda 2002-2005, 2006-2009, 2010-2012, 2013-2016 y 2018-2020.

<sup>18</sup> La ley apuesta por el régimen de alquiler, de modo que los recursos de las políticas de vivienda (exceptuando los dedicados a rehabilitación urbana) deberán estar destinados a políticas de alquiler. Hasta un 80% de los recursos en materia de vivienda se destinarán a políticas de alquiler (art. 7.4. de la ley).

<sup>19</sup> La ley 17/1994 también conocida como Ley Maturana permitió la creación de importantes reservas de suelo para la

construcción de vivienda protegida, ya que obligaba a reservar el 65% del suelo para vivienda protegida cuando el suelo era de nueva urbanización y un 20% cuando el suelo era urbano en transformación. Posteriormente, estas reservas se fueron modificando como es el caso de la Ley del Suelo Autonómica del 2006, que llegó a plantear una reserva de suelo para pisos protegidos de hasta el 70% del suelo urbanizable.

<sup>20</sup> Para más información relativa a los requisitos de acceso a la vivienda de protección oficial, ver: Etxebide 2020, <https://www.etxebide.euskadi.eus/promociones-de-etxebide-para-compra-y-alquiler-de-vivienda-protegida/x39-contgen/es/>

propiedad. Una vez reunidos estos requisitos, la vivienda se adjudicaba mediante un sorteo. En caso de ser adjudicatario de una vivienda de protección, era necesaria la solicitud de un crédito bancario, y en el supuesto de no contar con un ingreso estable, se necesitaba un aval (normalmente un familiar cercano). Evidentemente, tras la crisis del 2008 este problema se agudizó, ya que era posible que se diera la situación de haber sido favorecido con la adjudicación de una vivienda por sorteo, pero no se podía acceder a la misma por falta de crédito bancario o de avales. Esta situación determinó en gran medida el perfil de quiénes podían realmente acceder a una vivienda pública<sup>21</sup>.

Un efecto colateral de esta estrategia ha sido el problema planteado con la descalificación de las viviendas de protección; esto supone que un importante patrimonio de viviendas públicas, pasaran a manos privadas en los próximos años. Las viviendas de protección oficial construidas antes del año 2003 se descalifican pasados veinte años<sup>22</sup>, una de cada tres viviendas construidas (32,5%) (ETXEBIDE, 2019). En el caso de Bilbao se constituye un patrimonio

% alquiler/total	PDV 2002- 2005	PDV 2006- 2009	PDV 2010- 2012	PDV 2013- 2016
<b>Nº de Vivienda de Protegidas propuestas</b>	16.200	27.000	12.950	8.000
<b>Objetivo</b>	45,1	31,5	33,2	49,4
<b>Resultado</b>	19,0	16,1	11,6	16,5

FIG. 13/ **Grado de cumplimiento de los Planes de Vivienda: la cuota de alquiler sobre el parque protegido total.**

Fuente: GOBIERNO VASCO. Dpto. de Medio Ambiente, Ordenación Territorial y Vivienda.

<sup>21</sup> El caso más paradójico nos lo encontramos en el caso de barrio de Miribilla, el mayor conjunto de viviendas de V.P.O que se realiza en Bilbao, en el año 2017 su renta familiar era de 49.018 euros cuando la renta media de la ciudad era de 42.805 euros.

<sup>22</sup> A partir del año 2003, se aplica la calificación permanente para las viviendas promovidas por el Gobierno Vasco, permitiendo que dicho parque permaneciera como patrimonio público.

<sup>23</sup> Decreto 466/2013 de 23 de diciembre, que regula el Programa de Vivienda Vacía (Bizigune). El objetivo es captar pisos desocupados para su puesta en el mercado a través del alquiler protegido de forma voluntaria. La característica más importante es que los propietarios perciben aproximadamente el 65% de la renta mensual habitual en el mercado, y que los arrendatarios no abonen por la vivienda más del 30% de sus ingresos brutos anuales. La gestión de este programa de viviendas corresponde a la sociedad pública

significativo, 51,8% de las 4.620 viviendas protegidas (ETXEBIDE, 2019).

En cuanto a las viviendas en alquiler, tal como se reconoce en el Plan Director de Vivienda 2018-2020 (GOBIERNO VASCO, 2017: 37), el número de viviendas en alquiler que se construyeron, en los diferentes Planes Vivienda se situó muy por debajo de los objetivos previstos (Fig. 13). Se construyeron menos de la mitad de las viviendas previstas. Los más afectados por esta política fueron aquellos sectores de población que no tenían recursos para acceder una vivienda en propiedad.

Así mismo, la política de alquiler desarrollada desde el ámbito institucional se ha caracterizado por su fragmentación. Por una parte, el parque de vivienda público en alquiler se ha gestionado a través de Alokabide; por otra, se ha incentivando a los propietarios de viviendas vacías para que coloquen su vivienda en el mercado bajo la cobertura de Gobierno Vasco asegurándoles una tasa mínima de beneficio. Son los programas Bizigune<sup>23</sup> y ASAP<sup>24</sup>, que consisten en unos programas de intermediación para que un propietario de vivienda privada se incorpore al mercado de la vivienda a cambio de un precio accesible para los arrendatarios<sup>25</sup>. Los resultados más bien han sido limitados: el programa Bizigune en el año 2018 había captado 5.325 viviendas<sup>26</sup>, el programa ASAP únicamente había captado 263 viviendas (ETXEBIDE, 2019: 39).

En el caso de Bilbao, el parque de vivienda ha crecido de forma importante: entre el año 2001-2017 se construyeron 14.756 vivienda (EUSTAT, 2018), de las cuales la mitad (7.514 viviendas) fueron Viviendas de Protección Oficial (VPO) (AYUNTAMIENTO DE BILBAO, 2018b). El impacto que ha tenido en la ciudad es significativo, creando barrios nuevos como Miribilla<sup>27</sup> o amplios conjuntos como es el caso de La Mina del Morro,

Alokabide, dependiente de Gobierno Vasco creada para el desarrollo de la función social de la política de alquiler, bajo la dirección y control del Departamento correspondiente en materia de vivienda. Una de las características del programa es que los arrendatarios tienen que estar inscritos en el Servicio Vasco de Vivienda (ETXEBIDE).

<sup>24</sup> Decreto 180/2014 de 23 de septiembre.

<sup>25</sup> Para eso se estableció una serie de garantías en forma de pólizas de seguros que cubre a las personas propietarias de impagos de su renta posibles desperfectos y asistencia jurídica a cambio de que las rentas no pasen una cuantía máxima.

<sup>26</sup> La renta media que se le paga al propietario es de 488,3 euros, la renta media que paga el arrendado es de 243 euros, la diferencia que es del 49,7% lo paga el Gobierno Vasco.

<sup>27</sup> La mayor promoción de V.P.O. realizada en Bilbao se corresponde con el barrio de Miribilla, entre los años 2000 y 2003 se realizaron 1935 viviendas de V.P.O. 1.042 libres.

o las Torre Roger en Basurto<sup>28</sup>. La intensidad constructiva ha sido variable en los diferentes períodos, pero sí se ha observado como a partir del año 2012 se ha producido una caída significativa. La etapa 2003-2005 fue el momento de mayor auge de este tipo de vivienda; en ese periodo de tiempo se terminó el 46,5% de parque existente, como resultado de las viviendas iniciadas en los años anteriores. La modalidad elegida ha sido fundamentalmente la vivienda protegida, la VPO, aunque a partir de 2012 empiezan a aparecer nuevas figuras, como las viviendas tasadas autonómicas y los alojamientos dotacionales<sup>29</sup>. Con respecto al alquiler, una de las particularidades que se da en Bilbao es la existencia de un importante parque de vivienda en alquiler en manos de las administraciones públicas, especialmente del Ayuntamiento de Bilbao, que las gestiona a través de la empresa pública de Viviendas Municipales. En el año 2018, contaba con 4.149 viviendas arrendadas<sup>30</sup> mientras que Gobierno Vasco contaba con 1.415 viviendas<sup>31</sup>, a todas luces insuficientes para las necesidades demandadas<sup>32</sup>.

En cuanto al precio de la vivienda en Bilbao, ha ido disminuyendo tanto la vivienda usada como nueva y por el contrario se ha dado un incremento de los alquileres. Esta caída hay que entenderla por la dificultad de acceder a los créditos al haberse vuelto más restrictivos, sobre todo a partir de la burbuja inmobiliaria del 2008 y por la precariedad laboral. Entre los años 2007 y 2018 la vivienda libre cae un 35% y la vivienda usada un 28,3%. En cambio, los alquileres experimentan importantes crecimientos debido a su mayor rentabilidad. A ello ha contribuido la Ley de Arrendamientos Urbanos (2013) y el desarrollo de los apartamentos turísticos y por la demanda generada por aquellos colectivos que no pueden acceder a una nueva vivienda, normalmente tienen entre 25 y 30 años, ya que no cuentan con recursos estables suficientes.

Desde el año 2013 se detecta una subida constante, pasando de 895,8 euros el precio del m<sup>2</sup> a 1.084 euros en el año 2018 (OBSERVATORIO DE LOS BARRIOS DE BILBAO).

Actualmente, se admite que los alquileres están tocando techo en algunas zonas de la ciudad porque una familia teóricamente, no puede asumir un coste superior al 30% de los ingresos familiares. Si tomamos como referencia los precios de los alquileres y la renta familiar disponibles en los hogares de Bilbao, en base a la tipología de barrios realizada en el trabajo, nos encontramos que aquellos barrios con renta media-baja y baja es donde el impacto del alquiler es mayor, supondría entre el 26,4% el 31,5% de su renta disponible anual (FIG. 14).

En relación a las políticas de rehabilitación, consideramos necesario señalar que Bilbao tiene un parque de vivienda muy antiguo, el promedio es de 50 años, y presenta importante problemas estructuras<sup>33</sup>. Hay barrios en el que más de 70% de los edificios no tiene ascensor, como son los casos de Altamira (84,1%), Iturrigorri-Peñascal (78,7%) o Arabella (94,5%), que coinciden con aquellos barrios con las rentas más bajas de la ciudad (OBSERVATORIO URBANO DE BARRIOS DE BILBAO). En el año 1985 se creó la empresa pública municipal Surbisa, cuyo objetivo es incentivar la rehabilitación de los edificios del municipio. Su labor ha sido importante: solo entre los años 2006 al 2017 la inversión realizada ha sido de 75.535 euros en ayudas a la rehabilitación<sup>34</sup>. De los ocho barrios que están en el programa de Surbisa, cuatro de ellos tienen unas rentas familiares bajas y tres medias-bajas. Son barrios localizados en zonas degradadas en el área central de la ciudad en fase de transformación (Bilbao La Vieja, San Francisco, Zabala e Irala). Son barrios en los que más que a un proceso de gentrificación, se asiste a un proceso de reposición del parque de vivienda causado

<sup>28</sup> La iniciativa privada también promociona vivienda de V.P.O. dada su rentabilidad, actuando en Miribilla, en la Plaza del Gas o en el Fango. Así mismo, nos encontramos como organismos para-públicos como VISESA (organismo dependiente del Gobierno Vasco) o el propio Ayuntamiento de Bilbao a través del Programa de Viviendas Municipales.

<sup>29</sup> La Ley del suelo del País Vasco 2006 aparece por primera vez el concepto de "Alojamiento dotacional"

Son apartamentos de alquiler temporal barato para jóvenes y otros colectivos sociales, de carácter temporal con un máximo de 5 años, y cuya cuota incluye los gastos de los servicios. "Es una dotación residencial en parte de una construcción, que se destina a resolver de forma transitoria y mediante pago de renta o canon la necesidad de habitación de personas o unidades de convivencia". (BOPV Ley de 3/2015, de 18 de junio 2015).

<sup>30</sup> Los perfiles de los usuarios de las viviendas municipales aportan datos de interés: son fundamentalmente persona

que viven solas un 59,3%, entre 35 y 55 años 55,8% y hombres 58,5% con unos ingresos entre 9.000 y 15.000 euros anuales. La demanda se ido incrementando en los últimos años especialmente a partir del 2014 que se ha pasado de 6.556 a 9.386 demandantes en el 2018 (VIVIENDAS MUNICIPALES, 2018: 13).

<sup>31</sup> Las gestionaba a través de los diversos programas como 685 viviendas de Alokabide, 706 del programa Bizigune y 25 viviendas de ASAP.

<sup>32</sup> Solo la demanda prevista en el Plan de Vivienda 2018-2020, de Gobierno Vasco, para ese periodo en el Bilbao Metropolitana, hay una demandad de vivienda en alquiler de 23.417 viviendas (GOBIERNO VASCO, 2017: 115).

<sup>33</sup> El 62% de las viviendas (según los datos del censo del 2011) no son accesible. Según la definición del INE se entiende por vivienda no accesible aquella en la que una persona en silla de ruedas no podría acceder por sus propios medios.

<sup>34</sup> Ayuntamiento de Bilbao. Memoria de Surbisa 2018C.

Tipología	Tipo de renta	Renta familiar disponible	Media de alquiler mensual	Anual	% de la renta disponible dedicada al alquiler
Tipología 1	Altas	56.422	905,6	10.867,2	19,2
Tipología 2	Media-alta	46.531	7.47,3	8.967,6	19,2
Tipología 3	Media	38.265	7.34,9	8.818,8	23,0
Tipología 4	Media-baja	29.417	6.49,0	7.788,0	26,4
Tipología 5	Baja	23.398	6.15,6	7.387,2	31,5

Fig. 14/ % de la renta familiar disponible de dedicada al alquiler del hogar (2017).

Fuente: elaboración propia: EUSTAT Estadística de las rentas personales y familiares. Ayuntamiento de Bilbao.

por el fallecimiento de las personas residentes mayores o por su trasladado a una residencia o casa de algún familiar, cuyas viviendas son ocupadas por una población más joven. Por otra parte, Surbisa también interviene en algunos barrios localizados en la periferia urbana (Otxarkoaga, Zorrotza, Olabeaga).

#### 4. Conclusión

El periodo analizado, 2001 a 2017, se caracteriza por el aumento de la desigualdad y la distancia social entre aquellos barrios con unas rentas altas y los barrios con rentas medias-bajas y bajas. En el año 2017, el 62% de la población tenía una renta inferior a la media de la ciudad, que era 42.805 euros anuales.

El salario o renta del trabajo, sigue siendo la fuente más importante de ingresos de los hogares, pero su protagonismo se va reduciendo a favor de las rentas de transferencias. En aquellos barrios con rentas altas las transferencias están orientadas fundamentalmente para el pago de pensiones y coinciden con aquellos barrios con la mayor tasa de envejecimiento. En cambio, en los barrios con renta media-baja o baja van orientadas para el subsidio de desempleo, ayudas sociales o el pago de la Renta Garantía de Inserción (RGI.).

Las familias que viven en barrios con renta alta tienden a diversificar sus ingresos familiares. Gran parte de sus ingresos provienen las rentas de capital, de los intereses y dividendos de sus ahorros financieros (cuentas a plazo fijo, acciones...) y en menor medida del cobro por alquileres y venta de bienes inmuebles; por lo tanto, del capital inmobiliario, en su conjunto, estos ingresos llegan hasta el 17%. En los barrios con

renta media-baja y baja estas rentas apenas tienen relevancia.

El proceso de transformación urbana de la ciudad, especialmente en el periodo transcurrido entre los años 2001 y 2009, coincidió con un importante incremento de la renta familiar disponible en el conjunto de la ciudad, pero de forma muy desigual. Los barrios con renta familiar alta crecieron tres veces más que los barrios con renta baja. La crisis económica, que en Bilbao empieza a manifestarse a partir del año 2010, supuso una reducción del crecimiento de las mismas, aunque los barrios más desfavorecidos, se vieron favorecidos por el aumento de la RGI. En cualquier caso, en el año 2017 no se había recuperado la renta familiar que existía en el año 2009.

Las políticas de vivienda desarrolladas por el Gobierno Vasco en el periodo entre 2001 y 2017 fueron orientadas fundamentalmente a crear una base social de propietarios de clase media. Las políticas de alquiler tuvieron un impacto muy limitado desde un punto de vista de la promoción de vivienda pública. Aquellos sectores con necesidades dotacionales quedaron al margen, sobre todo a partir de la crisis del 2008. La Ley 3/2015 de Vivienda aprobada en el Parlamento Vasco supuso un profundo cambio de la política de vivienda, al reconocer el derecho subjetivo de la vivienda y hacer así del alquiler el nuevo eje de la promoción de vivienda pública.

Asistimos, por tanto, a la configuración de un modelo dual, donde la distancia entre los barrios con rentas altas y los barrios con rentas medias-bajas y bajas se ha incrementado a lo largo del periodo estudiado. Las transformaciones urbanas llevada a cabo en la ciudad en el periodo de 2001 a 2009 y la forma posterior de abordar la crisis no podrían haberse realizado sin una

fuerte intervención del Estado; y esto, no es ni arquitectura, ni diseño.

En cuanto a los próximos años, y como consecuencia de la crisis económica provocada por la COVID19, será importante conocer las políticas públicas que se van a poner en marcha y, sobre todo, cuáles serán sus objetivos, ya que de ello dependerá que se profundice en este modelo de ciudad dual o se corrijan los desequilibrios en la ciudad de Bilbao.

## Bibliografía

- ARGAILAN (2019): *Perfil de la Renta Garantía de Ingresos por barrios*. Argilan, 2019.
- AYUNTAMIENTO DE BILBAO (2017): *Diagnóstico de la vivienda vacía en Bilbao (Informe final)*. Ed. Ayto. de Bilbao, 2017.
- (2018): *Licencias de edificación 2004-2017*. Ed. Ayto. de Bilbao, 2018.
- (2018B): *Memoria Viviendas Municipales 2018*. Ed. Ayto. de Bilbao, 2018.
- (2018c): *Memoria de Surbisa 2018*.
- B.O.E.: *Real Decreto-ley 7/2019, de 1 de marzo, de medidas urgentes en materia de vivienda y alquiler*.
- B.O.P.V. (Boletín de País Vasco): *Decreto 466/2013 de 23 de diciembre, que regula el Programa de Vivienda Vacía (Bizigune)*.
- (Boletín de País Vasco): *Decreto 180/2014, de 23 de septiembre, de modificación del Decreto por el que se crea el Programa de Intermediación en el Mercado de Alquiler de Vivienda Libre ASAP (Alokairu Segurua, Arrazoizko Prezioa)*.
- (Boletín del País Vasco): *Ley de 3/2015, de 18 de junio 2015 sobre "Alojamientos dotacionales"*.
- CASTELLS, M (1991): *El auge de la Ciudad Dual: teoría social y tendencias sociales*. *Alfoz*, n.º 80.
- ETXEBIDE (2019a): *Aproximación al impacto de la calificación permanente de la vivienda protegida en Euskadi*. Ed. Gobierno Vasco. Vitoria/Gasteiz.
- [https://www.etxebide.euskadi.eus/x39-ovad03/es/contenidos/informacion/ovv\\_desc/es\\_ovv\\_admi/index.shtml](https://www.etxebide.euskadi.eus/x39-ovad03/es/contenidos/informacion/ovv_desc/es_ovv_admi/index.shtml)
- (2019b): *Informe de Evaluación Integral de las Políticas de Vivienda. 2018*. Ed. Gobierno Vasco. Vitoria/Gasteiz, 2019.
- [https://www.etxebide.euskadi.eus/x39-ovad03/es/contenidos/informacion/ovv\\_pol2018/es\\_ovv\\_admi/index.shtml](https://www.etxebide.euskadi.eus/x39-ovad03/es/contenidos/informacion/ovv_pol2018/es_ovv_admi/index.shtml)
- EUSTAT (INSTITUTO VASCO DE ESTADÍSTICA) (2018): *Estadística Municipal, Bilbao 2001- 2017 vivienda*. Gobierno Vasco. Vitoria / Gasteiz, 2018.
- (INSTITUTO VASCO DE ESTADÍSTICA (2019): *Rentas personales y familiares. Barrios de Bilbao 2001-2017*. GOBIERNO VASCO Vitoria / Gasteiz, 2019.
- (1994): *LEY 17/1994, de 30 de junio, de medidas urgentes en materia de vivienda y de tramitación de los instrumentos de planeamiento y gestión urbanística*.
- (2015): *Ley 3/2015, de 18 de junio de Vivienda*.
- DPTO. DE MEDIO AMBIENTE, PLANIFICACIÓN TERRITORIAL Y VIVIENDA DEL GOBIERNO VASCO (2017): *Plan de Vivienda 2018-2020*. Ed. Gobierno Vasco. Ed. Gobierno Vasco. Vitoria /Gasteiz, 2017.
- INE (2019): *Encuesta de Condiciones de Vida*, 2019.
- (2007): *Encuesta de Población Activa (E.P.A). Datos correspondientes a Bilbao*, 2007.
- (2017): *Encuesta de Población Activa (E.P.A). Datos correspondientes a Bilbao*, 2017.
- MONTERA34 (2017): <https://lab.montera34.com/airbnb/barrios/euskal-herria/>
- MERTON R.K. (2002): *Teoría y estructuras sociales*. Fondo de Cultura Económica, Mexico, 2002.
- MINISTERIO DE FOMENTO (2018): *Observatorio de Vivienda y Suelo. Alquiler residencial*. Ed. Ministerio de Fomento. Madrid, 2018.
- OBSERVATORIO URBANO DE BARRIOS DE BILBAO (2013): [https://www.bilbao.eus/cs/Satellite?c=Page&cid=3010935570&language=es&pageid=3010935570&pagename=Bilbaonet%2FPPage%2FBIO\\_contenidoFinal](https://www.bilbao.eus/cs/Satellite?c=Page&cid=3010935570&language=es&pageid=3010935570&pagename=Bilbaonet%2FPPage%2FBIO_contenidoFinal)

## CIUDAD Y TERRITORIO

## ESTUDIOS TERRITORIALES

ISSN(P): 2697-231X; ISSN(E): 2697-2328

Vol. LIII, N.º Monográfico 2021

Págs. 119-138

<https://doi.org/10.37230/CyTET.2021.M21.07>

CC BY-NC-ND



# Efectos del abandono de las políticas públicas de vivienda en barrios populares y multiculturales

Daniel SORANDO-ORTIN<sup>(1)</sup>Chabier GIMENO-MONTERDE<sup>(2)</sup><sup>(1)</sup>Profesor Ayudante Doctor, GISMAT-Instituto TRANSOC. UCM<sup>(2)</sup>Profesor Ayudante Doctor, Universidad de Zaragoza

**RESUMEN:** Los barrios periféricos del desarrollismo franquista atraviesan procesos de diversificación y precarización similares, acogiendo hoy a una población multicultural y con posiciones de clase populares. El estudio cuantitativo de los cambios sociodemográficos en dos barrios de Zaragoza y Madrid es complementado, mediante una aproximación cualitativa, con el análisis de las estrategias vecinales, tanto colectivas como individuales. Estas se despliegan, con mayor o menor éxito, ante la ausencia de unas políticas públicas de vivienda que frenen el deterioro urbanístico y social de estos territorios. Concluimos que los contextos políticos locales, tanto institucionales como asociativos, propician diferentes ritmos en la evolución de la precarización de la vivienda y sus habitantes. En ambos casos, estas fases convergen en escenarios de reperiferización.

**PALABRAS CLAVE:** Precarización; Vivienda; Multiculturalidad; Redes; Fragmentación.

## Effects of the abandonment of public housing policies in popular and multicultural neighbourhoods

**ABSTRACT:** The peripheral neighborhoods of Francoist “desarrollismo” period are going through similar diversification and precarization processes. Nowadays, they are the place of residence of a multicultural population with popular class positions. The quantitative study of the sociodemographic changes in two

Recibido: 08.07.2020; Revisado: 26.11.2020.

Correo electrónico: [dsorando@ucm.es](mailto:dsorando@ucm.es); N.º ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0882-527X>

Correo electrónico: [chabierg@unizar.es](mailto:chabierg@unizar.es); N.º ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5746-1372>

Los autores agradecen los comentarios y sugerencias realizados por los evaluadores anónimos, que han contribuido a mejorar y enriquecer el manuscrito original.

Nuestro agradecimiento a Pilar Aguerri y Eloísa García, de la Sociedad Municipal Zaragoza Vivienda, por los contactos de residentes en Las Fuentes; y a Saray Lorente, estudiante de Trabajo Social en la Universidad de Zaragoza, por su trabajo de campo en esta ciudad. También queremos agradecer su trabajo a Ivo Jurado, Sara Porras y Triksia Salvador por su trabajo de campo en Abrantes.

neighborhoods of Zaragoza and Madrid is complemented, through a qualitative approach, with the analysis of neighborhood strategies, both collective and individual. These strategies are deployed with diverse success, and in the absence of public housing policies that could stop the urban and social deterioration of these territories. We conclude that local political contexts, both institutional and associative, foster different rhythms in the evolution of the precariousness of housing and its inhabitants. In both cases, these stages converge in scenarios of re-peripheralization.

**Keywords:** Precarization; Housing; Multiculturalism; Networks; Fragmentation.

## 1. Introducción<sup>1</sup>

Los barrios edificados durante las últimas décadas de la dictadura militar en España se conformaron con una posición social homogénea (FERNÁNDEZ, 2007). Sin embargo, el ciclo de especulación inmobiliaria de comienzos de este siglo, los cambios demográficos (envejecimiento y migraciones internacionales) y la debilidad de la política de vivienda pública dirigida a las clases populares han provocado una diversificación de estos territorios, antaño periféricos (LÓPEZ & RODRÍGUEZ, 2010).

Como nuevos barrios populares multiculturales, en este artículo se presentan los casos de Abrantes (Madrid) y Las Fuentes (Zaragoza). En ellos se han estudiado los efectos del urbanismo neoliberal, que ha abandonado progresivamente las políticas de rehabilitación y de promoción del acceso a la vivienda para los colectivos más precarizados. Con un enfoque cuantitativo, se caracterizan los cambios demográficos a la vez que se abordan cualitativamente las estrategias colectivas (o su ausencia) y la percepción sobre la evolución socio urbanística por parte de habitantes y profesionales. A partir de esa combinación metodológica, se responde a la pregunta de investigación, ¿qué factores condicionan las estrategias de los colectivos precarizados para acceder a la vivienda o mejorar la situación de esta en este tipo de barrios populares? En primer lugar, presentamos brevemente la literatura que enmarca esta pregunta. En segundo lugar, caracterizamos la evolución de estos barrios. En tercer lugar, abordamos los discursos sobre los cambios sociodemográficos, los servicios y la pertenencia al territorio, la situación de la vivienda y las percepciones sobre las acciones públicas y privadas en torno a esta. Por último, planteamos las implicaciones que este escenario tiene para las políticas públicas y la movilización social de la nueva década.

## 2. Marco teórico

A diferencia de lo ocurrido en los países europeos de industrialización temprana, la regulación del crecimiento y la transformación de las ciudades españolas nunca ha considerado el problema de la vivienda popular como un asunto central. Por el contrario, la legislación urbanística española ha subordinado la satisfacción de las necesidades de las clases populares a las expectativas de rendimiento privado del mercado del suelo. Una consecuencia de la combinación de esta tradición urbanística con el despliegue de la política de vivienda franquista fue la formación, en plena emigración rural a mediados del siglo XX, de grandes cinturones de chabolas y barracas autoconstruidas en la periferia de las principales ciudades españolas. La emergencia de estos asentamientos informales se añadía al déficit de viviendas acumulado durante las décadas anteriores (BETRÁN, 2005; LEAL, 2005).

En este escenario, la dictadura militar promovió el acceso formal a la vivienda en propiedad de los hogares que, o bien residían en los asentamientos informales, o bien carecían de medios económicos para acceder al mercado de la vivienda libre, dentro de una estrategia política y económica con efectos a largo plazo. Para ello, y entre otras herramientas, el Estado franquista combinó la construcción pública de viviendas (al comienzo del desarrollismo) con la subvención del acceso a la propiedad (particularmente a partir de los años setenta), ya fuera con ayudas a los promotores privados o a los compradores (BETRÁN, 2002; SAMBRICIO, 2004). En ambos casos se dio lugar a conjuntos de vivienda periférica y de insuficiente calidad, mediante operaciones fragmentadas que no contaban con infraestructuras ni equipamientos (FERNÁNDEZ, 2003). Si bien buena parte de los problemas dotacionales fueron abordados

<sup>1</sup> Este artículo es resultado del proyecto de I+D+i "Influencia de los cambios en los regímenes de producción y acceso a la vivienda sobre la restructuración social de las grandes ciudades españolas" (CSO2017-83968-R). Programa Estatal

de Investigación, Desarrollo e Innovación Orientada a los Retos de la Sociedad, convocatoria de 2017. MINISTERIO DE CIENCIA, INNOVACIÓN Y UNIVERSIDADES.

por los primeros ayuntamientos democráticos, la generalizada penalización de la rehabilitación a favor de la nueva construcción se ha mantenido después de 1975 (BETRÁN, 2002). Como consecuencia, los barrios periféricos del desarrollismo franquista se encuentran a comienzo de siglo XXI entre aquellos con mayor tasa de infravivienda (CORTÉS, 2008) e inadecuación de sus tipologías a los estándares contemporáneos (GARCÍA, 2015).

No obstante, la trayectoria de este tipo de barrios no ha sido homogénea. Así, en algunos casos el poder político colectivo de los residentes logró mejoras en sus barrios, de manera que su composición social ha permanecido homogénea. En cambio, en el resto de los barrios del desarrollismo, donde han permanecido condiciones residenciales deterioradas, se observa un proceso muy distinto (UCEDA & al., 2018). Dado su menor valor en el mercado, las viviendas de este segundo tipo de barrios han sido habitadas por los sectores sociales (inmigrantes y jóvenes de rentas bajas) cuya (in)solvencia económica sólo les permite residir en estos espacios. Esta necesidad permitió el relativo enriquecimiento de ciertas fracciones de las clases trabajadoras tradicionales, las cuales han dejado estos barrios para dirigirse hacia nuevos desarrollos suburbanos durante la primera década del siglo XXI (NEL-LO, 2004; LÓPEZ & RODRÍGUEZ, 2010; SORANDO & UCEDA, 2018), especialmente en el caso de los hijos de las primeras generaciones que se asentaron en estos barrios, procedentes del ámbito rural (PAREJA-EASTAWAY & al., 2003).

El resultado es la generación de *periferias interiores*, entendidas estas como el conjunto de espacios degradados que se ubican dentro de un barrio, correspondientes a zonas de una antigua periferia urbana que quedó congelada en el tiempo, a la que el crecimiento de la ciudad atravesó en su recorrido, dejándola olvidada en su desarrollo (KÁPSTEIN, 2010). En su modelo de ciudad partida, MARCUSE & VAN KEMPEN (2000) identifican a estas periferias interiores como un subtipo de la *tenement city*, aquel compuesto por vivienda construida en las primeras décadas tras la Segunda Guerra Mundial, en el anillo externo a las áreas de rehabilitación, deterioradas por el abandono de viviendas construidas con malos materiales, donde las clases medias de ingresos humildes son reemplazadas por las nuevas clases precarias.

Además, estas dinámicas encuentran sus condiciones de posibilidad en el abandono de la política de vivienda social en España, así como de las medidas dirigidas a promover la mezcla social, a diferencia de lo ocurrido en los países

del Norte de Europa (ANDERSSON & MUSTERD, 2005; HOUSING EUROPE, 2019). El resultado es la formación de barrios que acogen a posiciones sociales comunes que, en cambio, proceden de trayectorias muy diversas, lo cual plantea interrogantes sobre el establecimiento de redes comunitarias de apoyo mutuo (SKIFTER, 2003; MARTÍN-CRIADO, 2012). Frente a dichas dinámicas y tras la crisis posterior a 2008, diferentes iniciativas a escala local han mostrado que, a pesar de las condiciones objetivas desfavorables de un barrio, se articulan nuevas formas de solidaridad que promueven y dibujan salidas colectivas a la crisis (REVILLA & al., 2017). En estos casos los diferentes grupos con intereses en el barrio se organizan para mejorar el destino de su vida social a través de diversas redes de apoyo mutuo (DESMOND, 2012; HERRERA-PINEDA & IBÁÑEZ, 2016).

### 3. Metodología

El material empírico empleado para analizar el objeto de estudio de esta investigación se basa en una aproximación a los barrios en dos etapas. En primer lugar, ambos barrios han sido descritos mediante datos secundarios procedentes de fuentes estadísticas oficiales. Asimismo, diferentes documentos de diagnóstico de los barrios, tanto públicos como del tercer sector, han sido utilizados para completar su análisis sociodemográfico y residencial. Una vez situados los barrios en su entorno urbano, la segunda etapa de investigación ha recogido las percepciones de los diferentes agentes individuales y colectivos de cada uno de estos territorios. La principal estrategia ha consistido en la elaboración, transcripción y análisis de contenido de una serie de entrevistas abiertas con los siguientes perfiles:

- A. Actores colectivos: asociaciones de vecinos clásicas (protagonistas de las movilizaciones durante la transición) y posteriores al movimiento 15M, surgido en 2011.
- B. Informantes clave: trabajadores en los servicios sociales, sanitarios y educativos; en el tercer sector; y participantes en foros comunitarios.
- C. Residentes: madres en hogares monomarentales, jóvenes precarizados, migrantes nacidos en el extranjero, mayores de 65 años.

En total, se han realizado 17 entrevistas, de las cuales 10 han sido desarrolladas en Abrantes (Madrid) y 7 en Las Fuentes (Zaragoza), con una distribución de perfiles que se recoge en la FIG. 1.

El guión de estas entrevistas recogía una serie de temas (necesidades sociales y residenciales, estrategias cotidianas, identidad y organización colectiva), si bien su desarrollo perseguía “la producción de un discurso conversacional, continuo y con una cierta línea argumental, no fragmentada, segmentada, precodificado y cerrado por un cuestionario previo” (ALONSO, 2007: 228).

	Abrantes	Las Fuentes
Informante Clave	4	2
Asociación Clásica	1	1
Asociación post 15M	1	-
Joven precarizado	1	-
Joven precarizada	1	1
Hombre migrante	1	1
Mujer migrante	-	1
Hogar monomarental	1	1

FIG. 1/ Distribución de los perfiles entrevistados según barrio.

Fuente: elaboración propia.

En el caso de Las Fuentes, las entrevistas han sido complementadas con la elaboración de un grupo focal en torno a las relaciones sociales entre grupos de residentes en el barrio<sup>2</sup>. En este grupo participaron 7 mujeres y 4 hombres, habitantes y actores clave del territorio (profesionales de entidades públicas y privadas) con participación en diversos ámbitos (deportes, tercera edad, salud, asociaciones de migrantes, infancia y juventud, educación, asociaciones de vecinos, empleo y servicios sociales). Estos perfiles fueron buscados intencionalmente para lograr una representación equitativa por género, origen étnico y grupo de edad. Dicho grupo fue celebrado en 2018, así como las entrevistas que se realizaron en Abrantes. Las entrevistas en Las Fuentes, en cambio, se desarrollaron entre 2019 y 2020.

En ambos casos se realizó un análisis de dos fases del material discursivo. En primer lugar, se analizaron “verticalmente” (un audio o unidad de análisis a la vez), para identificar unidades de significado aproximado. En segundo lugar, se codificaron “horizontalmente” (el conjunto de las grabaciones), generando categorías analíticas y palabras clave más amplias, comunes a los dos

territorios. Estas nos permiten plantear diversos conglomerados de discurso a través de procesos de asociación y disociación (JØRGENSEN & PHILLIPS, 2002), así como temas emergentes, que se presentan en los resultados.

## 4. Contextualización de los barrios

### 4.1. Abrantes (Madrid)

El barrio de Abrantes (30.748 habitantes en 2019, según el Padrón municipal) es parte del distrito de Carabanchel (253.040 habitantes, INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, 2020) y se localiza en su parte oriental. Se trata de un barrio con una densidad de habitantes de 190,3 Hab/Has, muy por encima de los 53,3 Hab/Has de media de la ciudad de Madrid. Si bien el origen del barrio está en la primera mitad del siglo XX, su configuración actual es el resultado de las necesidades de vivienda ligadas a la combinación de la intensa destrucción de viviendas en Carabanchel durante la Guerra Civil y, principalmente, de la intensa llegada a Madrid de migrantes rurales a partir de 1950. En el caso concreto del territorio de Abrantes, se producen asentamientos de casas bajas y grandes núcleos chabolistas, entre ellos el de Pan Bendito, al sur del barrio.

Entre 1950 y 1970, y con el fin de dar respuesta a la inadecuación de estas viviendas, las antiguas casas bajas fueron reemplazadas por bloques de vivienda colectiva, y se promovió la construcción de un importante número de promociones de vivienda protegida (DÍEZ, 2015). Estas actuaciones públicas incluyen la colonia de San Vicente de Paúl (entre 1950 y 1959) y la Unidad Vecinal de Absorción de Pan Bendito (1963). Junto con estas promociones públicas, las Colonias Velázquez (década de 1950) y la Colonia Zoyme (1964) son conjuntos de vivienda privada acogida a subvención pública (ver FIG.2). Estas actuaciones definen Abrantes como un barrio característico del desarrollismo franquista, dado que el 56,4% de sus viviendas fue construido entre 1950 y 1970, a diferencia del 37,2% de la ciudad de Madrid, según el Censo de 2011 (INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, 2013).

Las precarias condiciones residenciales y urbanísticas de estas actuaciones dieron lugar a intervenciones posteriores, como la remodelación

<sup>2</sup> En el marco del proyecto de I+D+i “Convivencia y barrios multiculturales: conflicto y cohesión social en una España en crisis” (CSO2014-54487-R), dirigido por Pilar Monreal.

Convocatoria 2014 “Retos de Investigación”. Ministerio de Economía y Competitividad.



FIG. 2/ Plano de Abrantes, Carabanchel (Madrid).

Fuente: elaboración propia.

urbana y rehabilitación edificatoria de la UVA de Pan Bendito en la década de 1980, dentro de la Operación de Barrios en Remodelación. Más adelante, en 1999, la Comunidad de Madrid declaró la Zona de Rehabilitación Integrada de las Colonias Velázquez y Zoyme, lo cual permitió la incorporación de ascensor en los bloques de cinco plantas y aislamiento de los edificios. Más adelante, el diseño definitivo del Plan MAD-RE (Madrid Recupera) incluyó en 2018 tres Áreas Preferentes para el Impulso a la Regeneración Urbana (APIRUs) dentro del contorno de Abrantes, abarcando casi todas las viviendas del barrio.

El origen residencial y urbanístico del barrio tiene consecuencias sobre el estado de su actual parque residencial, cuyo valor medio era notablemente inferior en 2017 al de la media de la ciudad (1.644 €/m<sup>2</sup> en Abrantes, 3.285 €/m<sup>2</sup> en Madrid, según el Índice Inmobiliario Anual de Idealista.com). Al respecto, y según los datos del Censo de 2011 (INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, 2013), el estado de los edificios del barrio se encontraba levemente más deteriorado que la media de la ciudad (un 6,2% en estado mejorable, frente al 5,4% del conjunto de la ciudad),

concentrándose tales situaciones en las viviendas en edificios construidos entre 1951 y 1970 (el 8,4% del total de las viviendas entre 1951 y 1960 y el 10,3% de las viviendas entre 1961 y 1970). De manera similar, carecía de ascensor un 79,5% en las viviendas construidas en dicho período (en contraste con el 52,0% del barrio y el 33,0% de la ciudad). Finalmente, tales viviendas carecían de calefacción en un 25,8% de los casos, frente al 17,4% del barrio y el 14,4% de la ciudad. Se observa, por tanto, una clara distinción en el interior de las viviendas de Abrantes, con una concentración de los problemas residenciales en los edificios y viviendas construidas durante la etapa desarrollista del franquismo.

Al respecto, existen diferencias sociales y residenciales en el interior de Abrantes. En concreto, la zona noroeste del barrio está compuesta en más de la mitad de su parque residencial por viviendas construidas entre 1961 y 1970. Estas viviendas, que constituyen el 35% de las viviendas del barrio, concentran buena parte de los problemas residenciales, dado que el 65% de las viviendas en edificios en estado mejorable

y el 52,4% de las que no cuentan con ascensor se encuentran en esta área. En línea con el proceso mencionado de sustitución residencial, en 2011 un 39,6% de los habitantes de esta zona había nacido en el extranjero, a diferencia del resto del barrio, donde representan el 27,1% (INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, 2013). En este contexto, Abrantes es un ejemplo del tipo de procesos de sustitución de población nativa por personas inmigrantes extranjeras empobrecidas, las cuales ocupan los vacíos dejados por aquellos residentes que entre 2001 y 2011 pudieron moverse hacia viviendas y barrios con mejores condiciones urbanísticas y residenciales (SORANDO & UCEDA, 2018).

Como consecuencia de todo lo anterior, en la actualidad Abrantes es un barrio relativamente joven, étnicamente diverso y empobrecido, como se observa en la FIG. 4. Su juventud relativa está ligada a la importante presencia de personas inmigrantes extranjeras (31,1%, en contraste con el 22,2% de la ciudad). Mucha de esta población ha adquirido la nacionalidad española, dado que tiene nacionalidad extranjera un 17,1% de la población. Entre los residentes de nacionalidad extranjera destaca la población procedente de América Latina (9,8% de la población de Abrantes), Asia (2,5%) y los países integrados en la Unión Europea a partir de 2004 (3,1%). Por el contrario, la presencia de residentes procedentes de países de la Unión Europea con renta media mayor o de otros países de la OCDE es significativamente bajo (1,1%, frente al 2,3% de la ciudad). Vinculado a la llegada de esta población se encuentra el porcentaje de hogares con cuatro o más adultos (9,9%, frente al 7,5% en el resto de la ciudad) que, en un parque residencial de superficies inferiores a la media, da lugar a fenómenos de hacinamiento relativo. En concreto, la superficie media por habitante en Abrantes es de 28,1 metros cuadrados por habitante (33,5 en Madrid), que son 20,1 en ausencia de personas españolas, según el Censo de 2011 (INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, 2013). Finalmente, es muy importante la concentración de población gitana en Pan Bendito, fruto de las políticas de realojo de población chabolista de los años ochenta y noventa (LA RUECA, 2018).

En cuanto al empobrecimiento relativo, la tasa de parados sobre la población de 16 a 64 era del 11,6% en Abrantes (frente al 9,4% de media en Madrid) y la renta neta media por hogar en 2015 era de 27.998 € (en contraste con los 38.535 € en Madrid). Este empobrecimiento relativo se produce entre una población con un nivel de estudios que también se encuentra por debajo de la media madrileña: en 2018, el 17,6% de

los mayores de 25 años tenía estudios superiores, a diferencia del 35,2% en Madrid. Este perfil socioeconómico se complementa, por último, con una relativa ausencia de locales abiertos con actividad económica, dado que hay 2,2 de estos locales por cada 100 personas, frente a los 3,2 en Carabanchel y 3,3 en Madrid, según los datos de la Subdirección General de Estadística del Ayuntamiento de Madrid.

#### 4.2. Las Fuentes (Zaragoza)

El barrio de Las Fuentes es un distrito localizado al este de Zaragoza. Su población es de 42.057 habitantes en 2019, según el Padrón municipal (INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, 2020). Esto supone un 6,2% del total de la ciudad, aunque este porcentaje ha ido disminuyendo en los últimos años, por la dinámica demográfica negativa de la última década. La densidad de población es de 6.681 habitantes/km<sup>2</sup>, superior a la media de la ciudad. Este dato adquiere mayor relevancia si se tiene en cuenta que tan sólo se ha edificado una pequeña parte del distrito (EBRÓPOLIS, 2017), quedando el resto para uso agrícola: la denominada “huerta de las Fuentes”.

El barrio forma parte del primer cinturón obrero de la ciudad, construido entre la posguerra y las décadas desarrollistas de la dictadura (tan sólo 100 de las viviendas actuales se construyeron antes de 1940), con características similares a otros barrios que forman el tejido tradicional y consolidado de la ciudad (Delicias, San José, Torrero, etc.). Su crecimiento y desarrollo urbano respondió a una planificación escasa, en la que el objetivo principal era alojar a migrantes rurales que venían a trabajar en el sector industrial. Los planes urbanísticos posteriores configuraron una estructura urbana reticular, en manzanas rectangulares de dirección este-oeste, y de unos 180 por 50 metros, que mantienen cierta homogeneidad (AYUNTAMIENTO DE ZARAGOZA, 2017a).

El barrio cuenta con equipamientos educativos, sanitarios, deportivos y otros que fueron construidos durante los años 80 y 90 del siglo anterior durante el ciclo político socialdemócrata, atendiendo a las reivindicaciones vecinales (ALBERICH, 2007; TISSOT, 2013). Como ocurre en otros barrios similares de la ciudad, dos de sus calles centrales son los ejes vertebradores del comercio local. Un sector económico que se ha visto muy afectado por la instalación de centros comerciales en la periferia, algunos de ellos muy próximos geográficamente, produciéndose un vaciamiento progresivo de estos pequeños

negocios, con la consiguiente pérdida de tránsito y actividad en muchas de sus calles (BARINGO & GAVIRIA, 2001; GÓMEZ, 2013).

Demográfica y socialmente, varios procesos se suman y retroalimentan. La fotografía más amplia nos muestra una población envejecida (edad media de 46,7 años, casi 2,5 años mayor que la media de la ciudad), ligeramente feminizada (índice de masculinidad: 94'9) y de bajo nivel económico (la renta neta media anual por persona es inferior en 2.170 € a la media de la ciudad). El distrito cuenta también con uno de los porcentajes de población extranjera más altos (18,1%), así como de mayores de 65 años que viven solos (17,8%). Las áreas geográficas de procedencia más comunes son la rumana (38,5%), seguida de las africanas (26%) y americanas (20%). En cuanto a nivel de estudios, el 76% de la población posee, como máximo, la Educación Secundaria Obligatoria, y la población con estudios superiores es menos de la mitad que la media de la ciudad.

De forma más concreta, el primer proceso es el de sustitución de segmentos de población joven, con mayor formación que sus ascendientes, que han abandonado progresivamente el barrio, en

busca de viviendas con estándares constructivos más recientes. En su lugar, conforme las viviendas con más carencias estructurales en la edificación (ausencia de calefacción, aislamiento, garaje o ascensor) quedan vacías y la población autóctona envejece, han llegado al barrio nuevas vecinas y vecinos. Son personas con rentas bajas que proceden bien de las migraciones internacionales, bien de otros barrios y municipios, en busca de viviendas que pueden pagar. Esto ha permitido que algunas zonas del barrio, con viviendas peor dotadas, rejuvenezcan.

No obstante, los informes municipales advierten de que, al mismo tiempo, el barrio se está segregando en dos zonas, según su edad, su renta y su diversidad étnica. En la zona "noreste" (ver Fig. 3), el porcentaje de población mayor de 65 años supone un 35%, y el de mayores de 80 años supera el 11%, en algunas zonas censales, siendo el área donde existe un mayor porcentaje de población en hogares unipersonales: población envejecida en situación de viudedad, que por sus bajos ingresos no ha podido trasladarse a otros entornos urbanos con viviendas más adecuadas y mejor equipadas (SANZ & al., 2007). En general, la población anciana requiere el apoyo de unos servicios sociales específicos

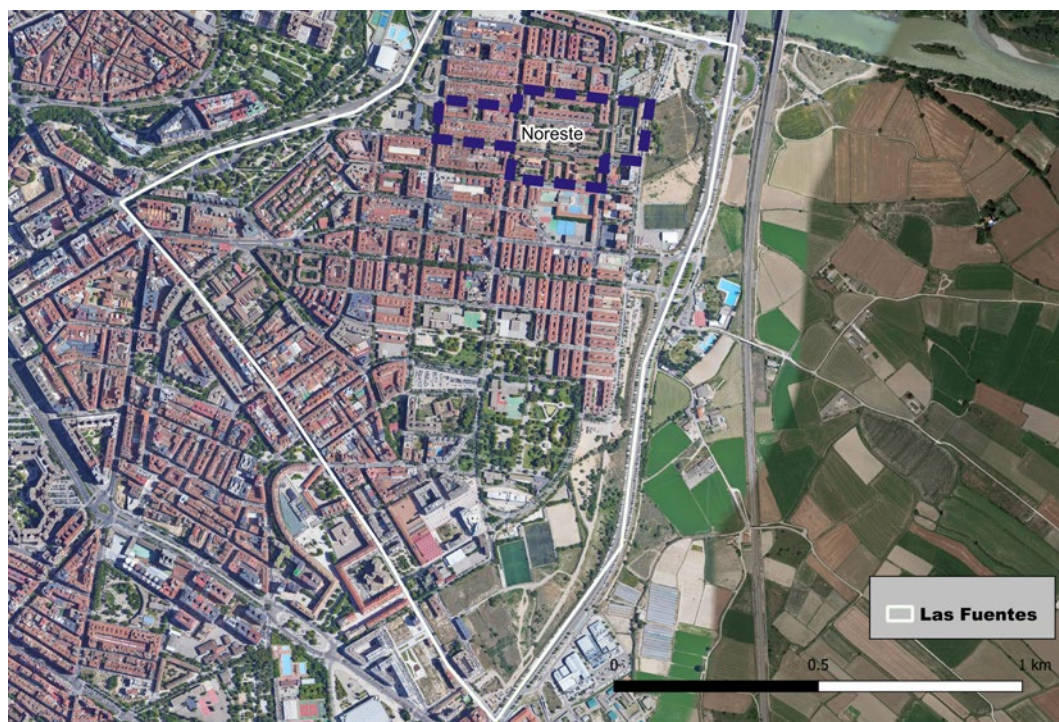


Fig. 3/ Plano de Las Fuentes (Zaragoza).

Fuente: elaboración propia.

para la realización de sus funciones diarias, y es la principal afectada por el hecho de que un 26,2% de las viviendas del barrio carezcan de ascensor. Al mismo tiempo, en esta zona hay secciones censales con un 30% de población migrante y un 20% de población en desempleo (AYUNTAMIENTO DE ZARAGOZA, 2017b).

El otro proceso, muy ligado al anterior, es el de empobrecimiento de esa misma área del barrio. En ella se concentra la mayoría de los perceptores del Ingreso Aragonés de Inserción (renta mínima) y los salarios más bajos, por lo que, desde finales de la primera década de este siglo, los diversos estudios realizados sobre el barrio señalan que cualquier proyecto de rehabilitación arquitectónica *“debe de ir acompañado de una serie de medidas de integración social, para evitar la formación de guetos y de procesos de segregación”* (AYUNTAMIENTO DE ZARAGOZA, 2017b: 53).

Las dinámicas sociodemográficas, por tanto, aparecen estrechamente vinculadas a las características de la vivienda. En Las Fuentes hay 19.8691 viviendas agrupadas en 1.063 edificios. En 2010 había 1.622 viviendas vacías, un 4,6% de dicho censo, por debajo de la media de los distritos de la ciudad, en torno al 10%. Un 22,0% de las viviendas no cuenta con ningún tipo de calefacción central ni individual, nueve puntos por encima de la media de la ciudad (ZARAGOZA VIVIENDA, 2017). Y el 79,1% de las viviendas del barrio fueron construidas antes de 1980, siendo el distrito de Zaragoza con mayor porcentaje de ese tipo de viviendas. Teniendo en cuenta esto, los estudios municipales sitúan al barrio entre el parque edificado más desfavorecido en términos de eficiencia energética y acceso a calefacción (AYUNTAMIENTO DE ZARAGOZA, 2017a).

El modelo de tenencia y los precios de la vivienda también están siendo afectados por el envejecimiento demográfico y la obsolescencia arquitectónica. Por una parte, el abandono progresivo del barrio por una cohorte joven ha sacado muchas viviendas al mercado del alquiler, estando el de compra y venta muy afectado todavía por el ciclo económico que comienza con la Gran Recesión (ESCOLANO & al., 2018). Estos precios, tanto de venta como de alquiler, responden a la dualidad del barrio y tienen como actores poco estudiados a los bancos (poseedores de 14 de los 21 pisos analizados en una muestra del área de Urbanismo del ayuntamiento, en 2017) y a quienes buscan en el Noreste del barrio “inversiones propicias”: particulares interesados en obtener ganancias regulares, fáciles y con poco riesgo, que adquieren en esa zona viviendas a bajo coste, y cuyo objetivo es alquilarlas a terceros, combinando a

menudo bajos arrendamientos con hacinamiento (AYUNTAMIENTO DE ZARAGOZA, 2017a: 25).

Hasta el momento, las actuaciones públicas de rehabilitación de edificios se han concentrado tan sólo en esa zona más antigua, en los denominados “Conjuntos Urbanos de Interés”, que concentran 1200 viviendas (un 6,0% de las del barrio), construidas entre 1954 y 1957 (Ruiz & RUBIO, 2006). Pese a estas intervenciones, el Centro Municipal de Servicios Sociales advierte de que en estas viviendas se produce un incremento continuo de solicitudes de ayuda económica, con:

“familias en situaciones muy precarias y viviendas en muy mal estado (...) en una zona cuya situación es de marginación social cronificada (...) y, además, hay bastante movimiento de familias por viviendas ocupadas” (AYUNTAMIENTO DE ZARAGOZA, 2017b: 60).

Finalmente, en cuanto al resto de las políticas públicas sobre vivienda, estas son desarrolladas por el Ayuntamiento de la ciudad, con poca participación del gobierno autonómico (AGUERRI, 2005). No hay un peso significativo del barrio en las viviendas gestionadas por su sociedad municipal Zaragoza Vivienda: apenas un 2,64% de las incluidas en los programas de Viviendas de Precio Reducido o del programa Zaragoza Alquiler. Aunque sí se registran en Las Fuentes solicitudes para acceder a una vivienda social, situadas en otros barrios: el 17% de las solicitudes de toda la ciudad (ZARAGOZA VIVIENDA, 2017).

En resumen, la situación socioeconómica y de vivienda en ambos barrios se corresponde con la de otros territorios urbanos, afectados por la progresiva segregación de las ciudades del Sur de Europa (ARBACI, 2019). En ambos casos se observa una dualización de su espacio físico y humano, en forma de periferia interior (MATESANZ & HERNÁNDEZ, 2016). Ante estos procesos, los actores públicos y privados con presencia en el barrio plantean medidas propias del urbanismo “re” (GARNIER, 2016), como la “delimitación de zonas de actuación prioritaria por su especial vulnerabilidad” (ZARAGOZA VIVIENDA, 2017). En todo caso, entre ambos barrios hay también diferencias significativas que se sintetizan en la FIG. 4.

## 5. Análisis de las entrevistas

A partir del trabajo de campo cualitativo, el análisis de los discursos ofrece la siguiente categorización de los resultados: perfil de los residentes en estos dos barrios, servicios y pertenencia al

Variable	Año	Abrantes	Madrid	Las Fuentes	Zaragoza
Habitantes	2019	30.748	3.266.126	42.057	674.997
% Niños/as (0-14)	2019	15,4	13,3	11,6	14,1
% Mayores de 65	2019	18,0	20,3	25,8	21,3
% Nacidos en el extranjero	2019	31,1	22,2	16,8	14,1
% Nacidos en África	2019	1,3	1,5	4,2	2,9
% Nacidos en América	2019	23,1	14,4	7,0	6,4
% Nacidos en Asia	2019	2,6	2,3	1,0	0,9
Renta media por hogar	2015	27.998	38.535	25.158	31.382
Renta media alquiler (€/m <sup>2</sup> )	2018	9,5	13,2	6,6	6,9

FIG.4 / **Características sociodemográficas de Abrantes (Madrid) y Las Fuentes (Zaragoza).**

Fuente: elaboración propia a partir de los datos del INE y el MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA.

territorio, situación de la vivienda y estrategias y percepciones sobre las acciones públicas y privadas en torno a esta. Previamente, exponemos el marco de análisis de las políticas públicas que nos permite interpretar dichos resultados.

### 5.1. Dos ciclos políticos: resultados convergentes

La ciudad de Madrid, como Valencia y otras peninsulares, ha atravesado desde 1978 un ciclo político conservador muy vinculado al urbanismo expansivo y financiarizado (OMM, 2007; LÓPEZ

& RODRÍGUEZ, 2010; ROMERO & al., 2018). Por contra, la ciudad de Zaragoza, con un modelo de gobernanza urbana empresarialista basado en grandes proyectos (BELLET & ALONSO, 2016; DÍAZ & al., 2018), se ha desarrollado urbanística y socialmente mediante pactos entre fuerzas socialdemócratas, con tan sólo dos legislaturas conservadoras. Como mostramos en la FIG. 5, ambos modelos de gestión de las políticas urbanas tienen un impacto similar sobre los dos barrios estudiados y difieren en los modelos de movilización vecinal más recientes. Por tanto, la actual dualización en estos barrios, con la aparición de periferias interiores, supone una convergencia en los efectos actuales de tradiciones

Ciudad	Madrid	Zaragoza
Modelo de gestión	Conservador	Socialdemócrata
Políticas de ciudad	Ciudad global y empresarial	Hacia la ciudad global: localización e infraestructuras
Cohesión social	Incremento de la desigualdad socioeconómica	Incremento de la desigualdad socioeconómica
Cohesión urbanística	Incremento de la segregación residencial y de la distancia social	Fragmentación residencial e incremento de la distancia social
Barrio	Abrantes	Las Fuentes
Políticas de barrio	Planes de barrio débiles y sin política de vivienda	Rehabilitación débil y ausencia de plan integral
Efectos	Dualización y periferia interior	Dualización y periferia interior
Activismo vecinal	Activismo vecinal clásico frágil Nuevo activismo vecinal (15M)	Activismo vecinal clásico

FIG. 5/ **Ciclo político de la ciudad y efectos sobre sus barrios.**

Fuente: elaboración propia.

políticas aparentemente antagonistas (GIMENO & MONTAÑÉS, 2017). No obstante, ambas se basan, en gran parte, en la subordinación del gasto público a los intereses de las nuevas oligarquías empresariales locales, con una elevada transferencia de renta y patrimonio a los clústeres familiares con mayor acumulación previa de capital (OMM, 2007; A ZOFRA, 2013; VILLENA, 2019).

## 5.2. Cambios sociodemográficos

En el momento de su edificación, estos barrios obreros contaban con una relativa homogeneidad de clase social y su diversidad cultural se limitaba a la proporcionada por las migraciones intrapeninsulares, casi siempre del hábitat rural al urbano, y la presencia de núcleos de infravivienda habitada por población gitana. En el último caso, dicha vivienda se concentra en Pan Bendito, en el caso de Abrantes, pero no en Las Fuentes. Actualmente, ambos constituyen nuevos barrios: a) multiculturales, debido al reciente ciclo de migraciones internacionales hacia el Estado español; b) envejecidos, como consecuencia de la salida de los jóvenes hacia las nuevas periferias y al segundo anillo residencial (CALVO & al., 2011; OMM, 2015); y c) con una homogeneidad de clase apenas alterada, que permite que sus habitantes lo consideren bien un “barrio obrero”, bien un “barrio sin solución”, según las zonas de estos barrios (GIMENO & JIMÉNEZ, 2020).

El cambio de barrio de los jóvenes, en busca de viviendas edificadas con estándares más contemporáneos, ha contribuido, por tanto, al envejecimiento de la población autóctona. En ambos barrios, tal población pertenece a la generación que vio construir sus primeras calles (habitantes nacidos durante la posguerra). Sus viviendas no cuentan con los servicios necesarios para facilitar su vida diaria, de acuerdo con su actual edad. Asimismo, los servicios públicos desplegados como consecuencia del ciclo de movilización vecinal de la segunda restauración monárquica (ALBERICH, 2014), son inadecuados a la actual proporción de población anciana. Otra de las consecuencias de este envejecimiento es el incremento en el porcentaje de habitantes que superan los 80 años. Estos se concentran, como hemos visto ya, en determinadas viviendas, edificadas en los años del desarrollismo de la dictadura, nutriendo buena parte de los casos de viviendas habitadas por una única persona.

“Muchas de las viviendas son antiguas, de cuando el barrio empezó a crecer y se fueron yendo

a vivir allí (...) Muchas otras no tienen ascensor, a día de hoy (...) Un número muy pequeño de viviendas disponen de medios para calentar la casa. En algunas viviendas no abunda la luz (...) y los baños, pues muchos tienen bañera, en lugar de ducha, el tamaño es muy reducido, etc. Entonces, pues están muy poco adaptadas para el perfil de personas que están viviendo en estos momentos en esas casas.” (Enfermera, Las Fuentes).

En cuanto a la población en edad de trabajar, la salida de los jóvenes con mayor cualificación y renta ha conformado en estos barrios unos grupos con rentas bajas y cualificaciones inferiores a la media de la ciudad, sobre los que ha recaído el mayor impacto de las consecuencias de la Gran Recesión. Entre ellos se encuentran parejas jóvenes con pocos recursos, que se instalan en estos barrios por la ventaja relativa en el precio del alquiler, así como un notable número de hogares monomarentales que se enfrentan a una inabordable conciliación entre el trabajo y los cuidados, en un contexto de apoyos institucionales muy débiles.

“Pero, ¿quién va a venir a vivir aquí? Nadie le apetece Pan Bendito para vivir, pero es verdad que hay gente que ha venido porque no tiene otra... o sea vives aquí o vives en la calle, o te vas otra vez a tu pueblo (...) A mí me encantaría irme de este barrio, pero es que no... por eso... quiero sacarme el graduado, tener un título, tener algo, y poder salir de aquí...” (Mujer joven, Abrantes).

Esas cohortes de edad son las que se forman, además, con mayor aportación de habitantes de origen extranjero, con edad media inferior al resto y un peso creciente entre las cohortes de menores de edad. En este caso, se produce por primera vez en la historia de estos barrios un proceso de segregación en el acceso a los servicios: la redistribución de la población escolar, siguiendo pautas de evitación propias de otros distritos de mayor renta media (*white flight*). En él se mezclan los factores de renta (real y percibida) y los étnicos (añadiéndose, en el caso de Abrantes, el estigma de la población gitana al de las personas inmigrantes extranjeras). En consecuencia, una parte de las familias autóctonas se inscribe en centros donde se percibe menor presencia de familias extranjeras (CARRASCO, 2020). Mientras que otra parte de las familias extranjeras se inscribe en centros donde se perciben mejores resultados académicos, en ambos casos incluso fuera del barrio. De este modo, las familias con menores recursos, tanto de ingresos como académicos, quedan relegadas en centros *guetizados*.

“Julián Besteiro era un colegio que se convirtió en una especie de sumidero, de todo lo que los

colegios privados no querían, entonces estamos hablando de poblaciones de aluvión, inmigrantes, entonces son colegios a los que hay que dedicar grandes recursos porque están trabajando con poblaciones que a lo mejor no dominan el castellano, porque son hijos de inmigrantes que acaban de llegar etc. Etc. Y que necesitan, por ejemplo, un trabajo con ese aspecto, será un colegio en ese aspecto abandonado por parte de la administración” (Movimiento social post-15M, Abrantes).

Estos procesos de segregación en los *micropúblicos* (BERG & al., 2019) contrastan con una percepción más proactiva respecto a la diversidad étnica y cultural en el caso de Las Fuentes. Se trata del discurso que habla de *barrio migrante* o *acogedor* como consecuencia de la superposición de dos ciclos migratorios en un mismo espacio de la ciudad: rural-urbano e internacional. De acuerdo con estos discursos, la convivencia entre habitantes de diferentes orígenes no depende de la cultura sino de la forma en la que se desarrollan las interacciones con “los otros”: en clave bien de *civismo* (GIMÉNEZ, 2003), bien de *civility* (BANNISTER & al., 2006; VERTOVEC 2007).

“Los emigrantes son la punta del iceberg, pero yo creo que el tema está más abajo. Cuando no había inmigrantes en el barrio también había dificultades. La forma de vida las ha aumentado, también. Hay distinción entre vecinos, en los mismos bloques. No por ser inmigrante. Por ser moroso, porque los críos hacen mucho ruido, porque nos molesta todo para convivir” (Grupo focal, Las Fuentes).

En el caso de Abrantes, la experiencia prolongada de una composición más segregada en términos étnicos, como consecuencia de la política de concentración de población gitana en Pan Bendito, da lugar a reflexiones semejantes, si bien más ásperas, de las relaciones entre payos, gitanos e inmigrantes (LA RUECA, 2018):

“Hay una pluralidad mayor, pero dice un amigo mío: “esto no es multicultural, es multi-in-cultural”, porque es un reflejo que parece que no nos entendemos nadie.” (Residente y participante en movimientos vecinales clásicos, Abrantes).

De acuerdo con estos discursos, la homogeneidad percibida es la de clase, de modo que esta emerge como una oportunidad endógena, incluso cuando también se producen prácticas de competencia por abajo (CEA, 2015), como consecuencia de los efectos del ciclo económico en curso, tanto en la Gran Recesión como en su fase actual, vinculada a la pandemia de la COVID-19. Este ciclo estimula la competencia por unos recursos escasos, mermados por una década de políticas de austeridad, así como

ahonda las desigualdades entre vecinas autóctonas y migradas, tanto en renta, como en oportunidades.

“En un entorno empobrecido hay una lucha por los recursos (...) En las actividades para la infancia se hacen unas preinscripciones, se valora a las familias, y se decide qué niños y qué familias tienen menos recursos, y éstos son los que entran en la actividad (...) Y hay muchos niños subsaharianos. Nos acusan, entre comillas, que sólo damos actividad a los negros. Con la evaluación en la mano, quienes menos recursos tienen son ellos” (Grupo focal, Las Fuentes).

Estas diferencias tienen también su reflejo en el espacio, tal como refleja el recurrente discurso sobre la dualidad de estos barrios. En un polo del barrio se encuentran las zonas donde las viviendas han sido rehabilitadas (a cargo de la renta de sus habitantes, ante la debilidad de las políticas públicas) o son de reciente construcción, de forma que la mayoría cuenta con ascensor y calefacción. En estas áreas se concentra, además, la mayoría del comercio y de los servicios públicos. En el polo opuesto destacan las viviendas promovidas por la dictadura militar, en las cuales predominan los edificios sin ascensor, aislamientos deficientes, etc. Estas viviendas son el lugar de residencia de familias con baja renta, de origen tanto local (incluyendo vecinas gitanas), como migrante.

“Yo vivía, por ejemplo, en una vivienda construida en los años 70, en el tardofranquismo y eran viviendas de trabajadores: fontaneros, albañiles, pequeños funcionarios, etcétera, etcétera. Y entonces, la población mayor que seguía viviendo en estas casas, pero poco a poco sus hijos ya no vivían en esas casas. Se fueron a las nuevas construcciones, a otras viviendas, como una mejora social, ¿vale? Esa población, ¿quién fue? A medida que esa población envejecida ha ido desapareciendo, ¿quién iba ocupando esos nuevos pisos? Pues la nueva población trabajadora, básicamente, inmigrante” (Movimiento vecinal 15M, Abrantes).

Esta dualización del territorio contribuye al refuerzo de un discurso que ya estaba presente en otras etapas del ciclo de especulación inmobiliaria. Según esta línea argumental, propia del asociacionismo vecinal clásico y otros actores afines, ciertos barrios se encuentran infradotados de infraestructuras públicas básicas, con un volumen de población migrante por encima de la media de la ciudad y necesitados de políticas urbanísticas en clave de “re-”: revitalización, regeneración, rehabilitación, etc. (GARNIER, 2016). Esta imagen forma parte de la retórica discursiva de problematización, cuando no de victimización,

de los distritos del primer anillo obrero (GIMENO & JIMÉNEZ, 2020) y se extiende, entre otros, y de manera muy destacada, al ámbito escolar.

“Este barrio, en comparación con otros barrios, es tremendamente diferente. Mucho más deprimido, a nivel económico, a nivel cultural, me refiero de cultura general” (Grupo focal, Las Fuentes).

Por último, estos cambios demográficos apenas influyen en los discursos sobre las vecinas de etnia gitana. Esta población fue realojada durante los años 90 del pasado siglo, como resultado de programas de erradicación del chabolismo. En el caso de Las Fuentes, un programa promovido por la asociación de vecinos, a través de su Fundación, distribuyó a estas familias por viviendas de casi todo el barrio. Por el contrario, y tal como se ha adelantado, en el caso de Abrantes esta población está concentrada mayoritariamente en Pan Bendito, como resultado de la política de realojo de población chabolista dentro del Programa de Remodelación de Barrios (RENES, 2008; LA RUECA, 2018). El efecto combinado de esta operación, por un lado, y el abandono de esta zona en un contexto de racismo generalizado hacia lo gitano, por el otro lado, ha consolidado un estigma muy poderoso sobre este barrio.

“Si vas a algún sitio, di que eres de Carabanchel, no digas que eres de Pan Bendito.” (Mujer joven Abrantes).

En ambos casos, a estas familias se han sumado recientemente hogares desplazados desde otros barrios, como resultado del encarecimiento de sus viviendas de origen. Con ellas ha llegado al barrio de Las Fuentes, y se ha consolidado en Pan Bendito (dentro de Abrantes), un perfil de usuarios de los servicios sociales con necesidades propias del ciclo de realojo ya citado: abandono escolar, desempleo crónico, consumo o venta de sustancias adictivas, ocupación de viviendas, etc.

“Abrantes sería como la frontera con el Bronx. Estamos hablando de que (...) el Pan Bendito, perdón, se ha degradado muchísimo. Hay un fenómeno un poco extraño, a las poblaciones gitanas inicialmente que eran de realojo, la ha ido sustituyendo una población gitana todavía más empobrecida, entonces, ya, venía de países del este o venía de Extremadura o Andalucía. Hubo como una especie de elite gitana que vivía en ese barrio y lo abandonó y a su vez se ha incorporado otra. Era un barrio tradicionalmente con muchísimos problemas de drogodependencia, trapicheo, drogas, vuelve a haberlo.” (Movimiento Social post-15M, Abrantes).

### 5.3. Servicios y pertenencia al territorio

En este apartado existen notables diferencias entre la percepción de las personas entrevistadas en uno y otro barrio. En Abrantes, las quejas sobre el estado de los servicios y equipamientos públicos, así como del comercio, es recurrente. En cambio, en Las Fuentes existe consenso sobre la disponibilidad de unos equipamientos públicos (transporte, educación, sanidad, etc.) y servicios privados (comercio, etc.) adecuados y cercanos, además de una buena posición respecto al centro de la ciudad. Ambos barrios se benefician de la proximidad a áreas verdes apreciadas por las vecinas. Asimismo, vecinas y actores colectivos señalan dos déficits específicos. Por un lado, que los recursos no están presentes con la misma intensidad en las áreas con viviendas más antiguas (en el caso de Las Fuentes) o con mayor concentración de población gitana realojada (en el caso de Abrantes). En estas zonas, además, se considera que la seguridad es menor que en el resto del barrio. Finalmente, se coincide en que los barrios carecen actualmente de fuentes locales de empleo, con el cierre progresivo de los talleres y otros centros de trabajo, que se han desplazado a nuevas periferias industriales.

“Es un barrio que está muy desatendido. No sé si habéis... si os dais una vuelta, hay rincones que están completamente sucios, desentendidos, están feos, no arreglados. Entonces, claro, así es que es difícil cambiar... (silencio) Y de infraestructura es que no tiene apenas nada, o sea, la gente se va, pues o se va a Islazul que está aquí en el centro comercial, que tiene ahí al lado tiene un polideportivo, y bueno, hay alguna familia que va allí, pero muy pocas, la verdad es que las condiciones socioeconómicas de la población impiden que puedan realizar cualquier actividad que no sea el ir al parque o... vamos, o ir a... la ludoteca que está aquí al lado que es gratis o sabes... es complicado” (Directora Centro Educativo en Pan Bendito, Abrantes).

En cuanto al comercio, este ha sufrido el impacto del proceso de ampliación de los grandes centros comerciales, que ha sido paralelo al cierre de comercios locales desde el inicio del actual ciclo económico en 2008, jalonado por sucesivas crisis. Estos cierres se atribuyen, también, a la disminución progresiva de la renta media del barrio, vinculada con los cambios sociodemográficos ya descritos. Así como a factores ligados a las políticas de vivienda, como la ausencia de políticas de rehabilitación, que dificultan una mayor presencia en las calles a las personas mayores, que habitan los edificios sin

ascensor. Esos mismos cambios demográficos han traído consigo también la apertura de negocios por parte de vecinas de origen migrante, así como de otros dirigidos a esta misma población. En este caso se repiten en los comerciantes de origen autóctono los discursos presentes en otros barrios multiculturales del Estado basados en estereotipos (GÓMEZ, 2013). Un trabajo de campo más amplio permite verificar que no hay tal segregación en los consumos, según criterios étnicos (GIMENO, 2017).

“La gente que se jubila no vuelve a abrir. Y como el poder adquisitivo en el barrio no es muy alto, tiene que haber tiendas con precios un poquito más bajos. Entonces las tiendas que tienen precios más altos, pues a la larga tienen que cerrar. Ya que muchos por motivos económicos van más a comprar a centros comerciales, a tiendas que les beneficia más.” (Asociación de comerciantes, Las Fuentes).

Finalmente, en cuanto a la pertenencia al barrio, encontramos dos posiciones en ambos barrios. En Las Fuentes se da una valoración positiva de la “identidad de barrio” existente. Esto es, durante el trabajo de campo se percibe con claridad que las personas que viven en ese territorio tienen conciencia de que el mismo está diferenciado del resto de la ciudad, y de que sus habitantes se identifican unos con otros como parte de una comunidad. Por contra, también se es consciente de que existen relaciones sociales negativas, entre grupos humanos, caracterizados étnica y económicamente. Ante esta distancia social percibida, algunas de las participantes proponen la creación de espacios de encuentro, actualmente ausentes, que erosionen esa desconfianza.

“He percibido la ausencia de espacios donde podamos debatir las diferentes ideas (...) y eso lo hemos perdido en el barrio (...) Antes se hacía la Coordinadora de Problemática Social, se trabajaba conjuntamente (...), lo importante era la convivencia y la relación” (Grupo focal, Las Fuentes).

Esta falta de espacios de encuentro también se subraya en el caso de Abrantes donde la identidad territorial tiene una escala distinta al barrio: vinculada al distrito (Carabanchel) o a un sector del mismo (Pan Bendito). Junto con esta ausencia de identidad se destaca la debilidad de los lazos sociales y la distancia entre grupos según su origen migrante, con la excepción de los articulados en torno a ciertos centros religiosos como las parroquias o, sobre todo, los puntos de culto evangélico (en todo caso segregados étnicamente). Finalmente, el caso de Pan Bendito destaca por la doble cara vinculada a su estigma: por un lado, el control social

de una comunidad aislada, así como la mancha del lugar que se extiende sobre sus habitantes; y, por el otro lado, su carácter protector en un entorno social hostil (WACQUANT, 2007).

“Y ahora está rebotando muchísimo lo del tema del racismo... pero una barbaridad. Entonces claro, ellos se sienten también muy seguros en el barrio. Porque en el barrio te protegen y en el barrio... Tú perteneces al barrio (...) Y, al fin y al cabo, es donde te van a proteger, y donde al final siempre vuelves. Por eso es difícil salir” (Asistente al culto evangélico, Abrantes).

#### 5.4. Situación de la vivienda

En cuanto a las características de la vivienda en estos barrios, hay también un consenso entre las personas entrevistadas. El envejecimiento del parque de viviendas y la expansión de la ciudad, que ha dejado estos territorios dentro de la trama urbana consolidada, constituyen dos referencias fundamentales para interpretar la situación. Estas dificultades se suman a una percepción más positiva de quienes han habitado el barrio durante más tiempo.

“Actualmente hay una mejora importante en el barrio, o sea, es que en el barrio no teníamos ni un parque infantil en condiciones, o sea, el parque que está ahí en este descampado que habréis atravesado seguramente, ni existía, o sea, es que no había ni zonas donde los niños pudieran estar. Entonces, bueno, poco a poco se ha ido mejorando.” (Directora Centro Educativo en Pan Bendito, Abrantes).

En todo caso, la dualidad urbanística y social del barrio viene dada por la generación de esas periferias interiores (KÁPSTEIN, 2010). La ausencia total o parcial de regulación urbana durante el periodo especulativo del desarrollismo franquista ha causado la aparición de estas áreas vulneradas en el interior de los barrios obreros tradicionales: la zona norte de Las Fuentes, por un lado; y Pan Bendito (como resultado de las políticas de realojo y su intenso abandono urbanístico y social) e importantes sectores del resto de Abrantes (debido a las características deficientes de sus viviendas y edificios) por el otro lado, áreas más o menos vivibles hasta que, tras otro periodo de acumulación capitalista a través de la especulación urbanística, se traspasa el “umbral desencadenante” o momento crítico (RENES, 2015; GIMENO & MONTAÑÉS, 2017).

“Las dos zonas (...) se diferencian también por el tipo de vivienda. En ellas se puede encontrar, como en todos los barrios, pues un poco de todo

(...) La zona de Las Fuentes norte, la gran mayoría de los edificios son edificios antiguos (...) Y, sin embargo, en la parte de Torre Ramona es una zona de nueva construcción y que sigue creciendo. Entonces, no tiene mucho que ver una zona con la otra. En el barrio hay una zona mucho más deteriorada, que siempre es motivo de reivindicación vecinal" (Enfermera, Las Fuentes).

Este proceso de perifерización de una parte de los barrios incide también en los precios de la vivienda, tanto en la compra como en el alquiler. Sobre este último también hay consenso en que, tratándose de viviendas no acordes a los estándares de edificación actuales, los precios son "demasiado altos" y se han incrementado durante los últimos años. Esta consecuencia de procesos de especulación inmobiliaria supralocales, sólo se percibe en el trabajo de campo por el efecto de la subida en los precios, pero las participantes no la vinculan a ninguna causa concreta en el caso de Las Fuentes. En cambio, en Abrantes se observa un enmarcado crítico de estos procesos, fundamentalmente promovido por el tejido asociativo posterior al 15M.

"Es imposible, piden ahora fianza, te piden nóminas, te piden aval, 700 euros, una vivienda de dos habitaciones... están ahora mismo, ahora mismo para mi es imposible que una persona o una familia que tenga un trabajo pueda adquirir una vivienda. Es increíblemente caro" (Mujer inmigrante y madre sola, Abrantes).

En Abrantes, esta situación conlleva una muy intensa ocupación de viviendas vacías por parte de la población con menos recursos económicos, con frecuencia expuestas a mafias intermediarias. En tales contextos, protagonizados por personas migrantes de origen extranjero, hogares monomarentales y población gitana, ni siquiera el hacinamiento es una estrategia viable para hacer frente al pago del alquiler, especialmente entre aquellos hogares sin familia extensa con quien ir a vivir.

"Hay un montón de gente que coge por internet y está viviendo de okupa porque legalmente no puede acceder, o sea, tiene que entrar a las mafias estas que están alquilando" (Mujer migrante extranjera y madre sola, Abrantes).

El progresivo deterioro de la vivienda conlleva nuevas afecciones a la calidad de vida de las habitantes de los edificios más obsoletos. En el ámbito de la salud, esta percepción es común entre habitantes y profesionales, debido a los impactos que dicho deterioro tiene sobre la salud física y mental: a la ya mencionada soledad de las personas con movilidad reducida se unen el malestar emocional y el estrés provocados por la precariedad económica (UBRICH, 2019).

"El ascensor no funciona, bueno, pensar... entonces claro, para nosotros esa población que es tan vulnerable, que no puede salir de casa, que se cronifica, precisamente, las enfermedades aumentan... se cronifica muchísimo más por las barreas arquitectónicas. Es una población muy vulnerable... y hay mucha población, muchas mujeres mayores... son todo mujeres mayores que viven solas" (Trabajadora Social, Abrantes).

## 5.5. Políticas de vivienda

Durante el trabajo de campo hemos constatado importantes diferencias entre los dos casos de estudio. En el caso de Abrantes, las políticas de vivienda son continuamente mencionadas por su ausencia y el abandono del sistema de provisión residencial al mercado. En cambio, en el caso de Las Fuentes se observa la intervención de dos conglomerados de actores en este ámbito: por una parte, las diferentes administraciones públicas (estatal, autonómica y local); y, por otra parte, entidades privadas, vinculadas mayoritariamente a los servicios sociales asistenciales. Al respecto, las participantes señalan que el deterioro del parque de vivienda se debe a la falta de una intervención urbanística global. La intervención pública ha desplegado su acción con recursos económicos insuficientes y sobre áreas concretas de los barrios, no sobre el conjunto de estos. Incluso en la *época de bonanza* o expansión económica, la intervención pública no ha sido suficientemente significativa para evitar el actual envejecimiento de los edificios y la población. Esta dinámica se ha mantenido, con menos recursos aún, durante la aplicación de las políticas de austeridad durante la última década.

"La administración tiene recursos, cuando quiere tiene capacidad coercitiva, lo vemos constantemente en nuestro alrededor, sin embargo, no ponen toda esa capacidad coercitiva al servicio de las necesidades de las personas (...) entonces por ejemplo con la Comunidad Autónoma de Madrid, la reclamación y la exigencia es "vendisteis vuestras viviendas sociales" (Movimiento social post-15M, Abrantes).

Esta ausencia de una priorización de la inversión pública en el ámbito de la vivienda responde a un modelo de ciudad expansiva, en el que la población y las inversiones privadas circulan por el territorio y el tiempo, extrayendo beneficios de esa configuración de la ciudad como mercado. A este modelo extractivo se oponen unas políticas que priorizan la rehabilitación y la vivienda pública como garantía de acceso universal a la vivienda (DEL PINO & al., 2016). En esta oposición entre modelos de políticas, el último entramado

de propuestas proviene del ciclo político del municipalismo socialdemócrata. En el caso de Madrid, es relevante la llegada al gobierno municipal de Ahora Madrid, impulsor del programa Madrid Recupera (MAD-RE), cuyos efectos en Abrantes todavía no son evaluados por las personas entrevistadas. Asimismo, existe consenso en torno al incremento de las inversiones urbanísticas y sociales en Abrantes (alrededor de los Planes de Barrio) mientras duró esta excepción de cuatro años al hegemónico gobierno neoliberal del municipio y la Comunidad de Madrid (en este segundo caso inalterado). No obstante, estas mejoras no se extendieron al ámbito de la vivienda pública, atrapada en el discurso y la práctica de la austeridad.

“Nosotros en Pan Bendito llevamos ejecutando unos contratos públicos dentro del plan de Barrios... y los hicimos hasta al año 2015 (...) Llegó un momento que lo único que primaba en la contratación pública era la baja económica, nosotros perdimos ese contrato porque no bajamos donde se suponía que había que bajar, la entidad que cogió ese contrato, que no recuerdo quien era, duró 6 meses. Cuando ellos se fueron, el barrio se quedó prácticamente sin nada, el nivel de conflictividad aumentó, el nivel de suciedad aumentó, el nivel de precariedad aumentó, coincidió cuando ya llegó el nuevo gobierno municipal... sí que poco a poco está volviendo a inyectar recursos en el barrio y sí que poco a poco se están notando leves mejoras” (Organización del Tercer Sector, Abrantes).

En el caso de Zaragoza, el barrio estudiado ha sido destinatario de un Plan de Barrio. Al contrario que los Planes Integrales existentes en el mismo municipio desde los años noventa (ESCOLANO & al., 2018), los últimos en diseñarse no cuentan con partidas presupuestarias específicas. Por lo que quedan como *contenedor sin contenido*, en cuanto a capacidad de revertir el proceso actual de deterioro urbanístico y de condiciones de vida. Este último episodio en las políticas urbanísticas locales se suma a los ya iniciados en ciclos políticos anteriores, durante los últimos treinta años (LEÓN & CARPINTERO, 2018; MONCLÚS & BAMBÓ, 2018). Para las participantes, la principal percepción es que, dado que esas actuaciones no han sobrepasado la etapa de diagnóstico y se han centrado a menudo en las áreas más degradadas urbanísticamente, poseen un error intrínseco de diseño: su verticalidad, en tanto no cuentan con el conocimiento de los habitantes y otros profesionales del territorio. Contribuyen así a una percepción *pesimista* respecto a la capacidad y/o voluntad de quienes gestionan estas políticas, así como a una *sospecha* respecto a la redistribución de los presupuestos de acuerdo

con criterios ajenos a los diagnosticados, recelo que es compartido en Abrantes.

“En Las Fuentes tenemos un plan de barrio, el primer documento que tenemos es una suma de cosas, hemos analizado situaciones. Pues tenemos dos zonas en el barrio, una más desfavorecida que otra. Entonces tenemos muchos datos, ahora hay que analizarlos y ver dónde priorizamos. Hemos sido de los barrios más estudiados. La cuestión importante es la voluntad política, que va en función de los presupuestos. Lamentablemente, el nuevo gobierno [conglomerado conservador y extrema derecha] ha disminuido un poco los recursos para los barrios. Lo hemos notado. Tenemos dinero ahorrado para algún programa, que vamos a llevar a cabo con los parques, etc. Pero, ahora mismo, les dan más prioridad a otros barrios como la Romareda, etc., que a las Fuentes.” (Asociación Vecinal, Las Fuentes).

En el caso de Zaragoza emergen dudas sobre la adecuación para las rentas más bajas de las débiles propuestas de rehabilitación implementadas hasta ahora, siempre centradas en las zonas más deterioradas. De la misma forma se cuestiona su capacidad para revertir los procesos en marcha.

“Las condiciones que había antes no son las que hay ahora. Pues la legislación ha cambiado, y nos encontramos con cosas que están impidiendo que avancemos en la rehabilitación de las viviendas. Por ejemplo, ahora se desgrava en la renta, y en algunos casos eso les supone perder el IAI o la RAI [subsidiarios asistenciales] (...) El problema es que, si desgrava a los vecinos (...) están en el límite de la renta, y ahí les desbarata todo y la gente no se atreve.” (Asociación Vecinal, Las Fuentes).

La menor incidencia de las políticas públicas en lo arquitectónico contrasta con un papel más marcado de las acciones asistenciales de las administraciones locales desde sus áreas de vivienda. En el caso de Las Fuentes, las unidades familiares que reciben apoyo desde Zaragoza Vivienda tienen también apoyos en otras entidades públicas y privadas (renta mínima, subsidio de desempleo, etc.) por presentar necesidades más allá del alojamiento. Como resultado hay una concurrencia de profesionales y programas que abordan estas necesidades, a veces con dificultades para coordinarse, ante la carencia de un enfoque comunitario en sus intervenciones (ASOCIACIÓN VECINAL LAS FUENTES, 2004). Este problema también se observa en Abrantes, donde concurren actuaciones intermitentes y fragmentadas cuya función es la contención de algunas necesidades sociales urgentes, nunca la transformación de sus condiciones de

posibilidad. Esta dinámica se complementa con el descrédito y la desconfianza hacia las instituciones públicas (tanto en su dimensión social como policial) por parte de una población que manifiesta no esperar nada de las mismas.

“Hemos tenido, eh... unos años que no ha habido, o sea, que esto era un desierto de... o sea, muy pocas fundaciones e instituciones estuvieron trabajando y, además, era como una manera de... de... muy desconexada, o sea, había como trabajo... mmm... por separado de los... entonces nos hemos sentido solas durante muchos años (...) Entonces, bueno, poco a poco se ha ido mejorando, es verdad que se ha invertido mucho en subvencionar instituciones que trabajan con población... en exclusión.” (Directora Centro Educativo en Pan Bendito, Abrantes).

Al mismo tiempo, esta carencia de medios suficientes provoca que las zonas más deterioradas de los barrios sean las más accesibles para realojar a familias procedentes de otros distritos y ciudades, así como de asentamientos chabolistas, tal como ocurrió en Pan Bendito. Este efecto de concentración espacial de personas en situación precaria es señalado tanto por actores asociativos como por profesionales de los servicios sociales.

“Tenemos un Casco Histórico, con un Plan Integral potentísimo, que ha supuesto que una parte, que era La Magdalena, se convirtiera en una especie de barrio de Gracia en Barcelona (...). Entonces, qué pasa, pues que toda esta gente que estaba en vivienda barata en La Magdalena, se viene al barrio de Las Fuentes, donde la vivienda es muy barata (...) porque estamos al lado.” (Trabajador social, Las Fuentes).

Este ámbito del Estado del Bienestar ha concertado o contratado muchos de sus programas con entidades privadas con y sin ánimo de lucro. Entre estas últimas, las entidades privadas prestadoras de servicios sociales asistenciales proveen de recursos no vinculados directamente a la vivienda (alimentación, apoyo a madres solas, búsqueda de empleo, etc.). Estas entidades también son conocedoras de necesidades de alojamiento en las que intervienen muy puntualmente a través de ayudas urgentes (p.e. pago de recibos de alquiler o de suministros de energía).

## 5.6. Estrategias vecinales

En ausencia de políticas públicas de vivienda capaces de revertir el deterioro urbanístico y social de los territorios estudiados, sus habitantes han desplegado diversas estrategias colectivas de autodefensa. Al respecto, el movimiento

vecinal clásico de ambos barrios ha seguido una evolución semejante desde la reivindicación política a la gestión de servicios financiados por instituciones públicas y/o privadas. De tal modo, su actividad política durante las últimas décadas del siglo XX ha resultado fundamentalmente cooptada y desactivada (ALBERICH, 2007). Al respecto, en Abrantes se recuerda el hito del *Plan de Desarrollo Comunitario en Pan Bendito*, durante la década de los noventa, como contraste de la actual desmovilización de un tejido asociativo frágil, tan sólo parcialmente revitalizado tras la ola del 15M. Esta última movilización apenas se ha manifestado en el caso de Las Fuentes, donde la Fundación El Tranvía representa un ejemplo claro de despolitización, dependencia de los recursos externos (sin los cuales se descarta el trabajo sobre cualquier cuestión) y, por tanto, una dependencia cada vez mayor de la nueva filantropía (con La Caixa como actor relevante en ambos barrios).

“Valoran lo que en un momento dado se hizo, si no, no te saludarían, no se pararían contigo a contarte cómo les va (...). Sí percibo estancamiento... hay momentos de boom (...) y también por lo que sea se para, o se corta (...) digo eso porque digo “Jo, podía haber cambiado hace tanto tiempo... cuando se pensaba en comunidades, y que la gente participara y que no hiciera falta agentes de fuera, profesionales para que la vida de un barrio tuviera un otro... otro tono...” Y yo eso, no lo veo” (Residente participante en Plan Comunitario).

En este contexto, desde algunas asociaciones clásicas se responsabiliza a los residentes de su falta de participación, si bien el discurso mayoritario alude a las dificultades para el compromiso colectivo desde posiciones sociales extremadamente precarizadas, reiteradamente definidas en torno a la lucha diaria por la supervivencia:

“Quien está excluido no participa. Pues no va a las AMPAS, no va a votar, no va a las reuniones de la comunidad, no va a nada. La exclusión es ausencia de participación (...) De donde vienen, ¡los conceptos de participación son tan distintos!” (Grupo focal, Las Fuentes).

En la búsqueda de recursos para satisfacer las necesidades sociales más básicas, los grupos sociales más precarizados necesitan unas redes de apoyo mutuo que se encuentran muy debilitadas. Además, carecen de apoyos institucionales suficientes, no conocen a las asociaciones clásicas y de los movimientos sociales políticamente activos (vinculados al 15M en el caso de Abrantes) obtienen soluciones temporales. En este entorno sociopolítico, nuevos actores colectivos están asumiendo la función social no cubierta por el Estado. Entre ellos destaca

el caso de las iglesias evangélicas, con gran ascendente sobre las poblaciones gitana y latinoamericana (si bien a través de puntos segregados). Estas iglesias sustituyen las funciones sociales que no cumple el Estado, entre las cuales destaca la promoción de la salud (prevención del consumo de drogas, de la emergente ludopatía y el maltrato). Asimismo, se trata de espacios fundamentales de identidad y reconocimiento en una sociedad hostil, así como lugares centrales de relación social que, en cambio, son con frecuencia excluidos por las entidades del tercer sector por su carácter religioso.

“La labor social que están haciendo los del Punto [evangélico], pues ahora mismo lo están haciendo ellos, no lo está haciendo nadie más (...) Por eso tanto gitano se está convirtiendo al Evangelio, porque ellos piensan... La gente se piensa que es algo meramente religioso y yo creo que no es solamente religioso. Es comunitario.” (Asistente al culto evangélico, Abrantes).

## 6. Conclusiones e implicaciones para las políticas públicas

Esta investigación se planteaba el reto de aproximarse a los efectos del abandono de las políticas públicas, tanto de rehabilitación de la vivienda, como de promoción del acceso a la misma, sobre los perfiles más precarizados por la Gran Recesión que habitan dos barrios multiculturales de clases populares en Madrid y Zaragoza.

En primer lugar, concluimos que la trayectoria sociodemográfica de este tipo de barrios está fundamentalmente condicionada por la ausencia de políticas de vivienda capaces de revertir la inadecuación de los edificios y las viviendas en peores condiciones. En plena incorporación del caso español al proceso de financiarización de la vivienda, tal ausencia dio lugar a la salida de la población autóctona más joven y cualificada hacia nuevos desarrollos inmobiliarios con mejores condiciones residenciales. En su lugar, nuevos habitantes, muy a menudo migrantes, han reemplazado a quienes dejaron las viviendas en peor estado, a las cuales acceden dado que son aquellas con precios de alquiler asequibles para sus bajas rentas. Junto con estos nuevos habitantes permanece la población más envejecida, para la cual son particularmente graves las carencias ligadas a estas viviendas (ausencia de ascensor, calefacción, etc.), tanto en términos sanitarios como relacionales.

En segundo lugar, concluimos que los discursos sobre el cambio de *barrio obrero* a *barrio pobre*

(GIMENO & JIMÉNEZ, 2020) dan cuenta de la incapacidad de un porcentaje creciente de habitantes para afrontar las mejoras necesarias en sus viviendas. La profunda precarización de los residentes de estos barrios no encuentra respuesta en las instituciones públicas, cada vez más retraídas en acciones asistenciales y de control, sin efecto redistributivo ni capacidad de embridar a un mercado inmobiliario al cual, por el contrario, promueve. En este contexto, las instituciones son objeto de un progresivo descrédito que deja espacio para la emergencia de nuevos actores colectivos con una influencia creciente sobre los habitantes más precarizados (como las iglesias evangélicas, notablemente).

En tercer lugar, y por todo ello, se evidencia la consolidación de *periferias interiores* donde el mercado concentra a los grupos más precarizados en las viviendas más inadecuadas. En estos territorios se reproducen dinámicas sociales y habitacionales propias de décadas precedentes (chabolismo vertical, ocupación de viviendas, absentismo escolar, etc.), cuando el Estado del bienestar todavía no había desarrollado unas políticas redistributivas, posteriormente fragilizadas bajo el paraguas neoliberal de la austeridad.

En cuarto lugar, estos factores condicionan las estrategias de los habitantes más precarizados tanto para acceder a la vivienda como para mejorar su situación socioeconómica. Al respecto, se observan diferencias entre Abrantes y Las Fuentes fundamentalmente vinculadas a sus contextos políticos locales, tanto institucionales como asociativos. En Madrid el ciclo es profundamente neoliberal y convierte a su área metropolitana en un laboratorio de la mercantilización de la vida social, destacadamente en el caso de la vivienda y el suelo. En cambio, en Zaragoza se observa un ciclo socialdemócrata con efectos sobre los barrios en términos de equipamientos y políticas de rehabilitación. El resultado son puntos de partida distintos que explican, en parte, diferentes tejidos asociativos: desde la emergencia de movimientos vecinales en la estela del 15M en los barrios periféricos y abandonados de Madrid; hasta su ausencia generalizada en la periferia zaragozana, donde sólo permanecen movimientos vecinales clásicos, en declive y despolitizados.

Finalmente, ambos territorios comparten la consolidación del ámbito asistencial compuesto por entidades, fundaciones y movimientos vecinales al servicio del sector público y, más recientemente, de la nueva filantropía. El fortalecimiento de este ámbito es compatible con el ataque a los vínculos sociales que comporta el proyecto neoliberal en su despliegue de las políticas

de austeridad durante la segunda década del siglo XXI. Por tanto, se observa una convergencia en la *reperiferización* de los barrios estudiados, ante la cual resultan impotentes las propuestas de intervención socio-urbanística sin partidas presupuestarias y políticas estructurales que las respalden, por mucho que cuenten con el apoyo del ámbito académico y técnico. El modelo actual de progresivo abandono de algunos territorios catalogados como *vulnerables* por los conglomerados beneficiados por la globalización económica apenas puede ir más allá del paradigma del desarrollo comunitario. En la fase actual de precarización económica generalizada, las herramientas asistenciales y de promoción de la *convivencia*, como respuesta a la inversión de sentido de la movilidad social (ahora descendente) y a la diversificación étnica de la población, son insuficientes para satisfacer las necesidades sociales en estos territorios (GIMENO, 2018).

Sin embargo, las políticas públicas y los actores colectivos presentes en el territorio no han explorado todavía las posibilidades que transcienden los paradigmas anteriores. Más allá de dichos planteamientos hay cabida para establecer alianzas que incluyan la superación de las desigualdades cuando se aborda la agenda de las políticas de vivienda (TALPIN, 2018). Para ello, los académicos y los técnicos que elaboran diagnósticos y propuestas pueden favorecer esta alternativa capacitando a los habitantes del territorio para liderar estos procesos (GARNIER, 2016). Al respecto, la profundización en la democracia debe ser parte central de los procesos de priorización de las medidas que desarrollan las políticas públicas. Este aspecto exige el acompañamiento de las acciones urbanísticas (incluidas nuestras investigaciones) con las herramientas adecuadas para favorecer una participación real de los habitantes, en la cual no sólo respondan a nuestras cuestiones, sino que, sobre todo, planteen las preguntas. Se trata de uno de nuestros retos pendientes, en el que habremos de contar con algunos de los nuevos actores colectivos en estos territorios.

## Bibliografía

- AGUERRI, P. (2005): La vivienda y estado de bienestar en Europa. *Acciones e Investigaciones Sociales*, 21, 59-76.
- ALBERICH, T. (2007): Contradicciones y evolución de movimientos sociales en España. *Documentación social*, 145, 183-210.
- (2014): Movimientos sociales, responsabilidad corporativa e inclusión social en la globalización. *Revista Internacional de Sociología*, 72, 113-132.
- ALONSO, L. E. (2007): "Sujetos y Discurso: el lugar de la entrevista abierta en las prácticas de la sociología cualitativa". En J. M. DELGADO & J. M. GUTIÉRREZ (Coord.). *Métodos y técnicas cualitativas de investigación en Ciencias Sociales* (pp. 225-240). Madrid: Editorial Síntesis.
- ANDERSSON R. & MUSTERD S. (2005): "Social mix and social perspectives in post-war housing estates". En R. VAN KEMPEN, K. DEKKER, S. HALL & I. TOSICS (Eds.) *Restructuring large housing estates in Europe* (pp. 127-147). Bristol: Policy Press.
- ARBACI, S. (2019): *Paradoxes of segregation: Housing systems, welfare regimes and ethnic residential change in Southern European cities*, Londres, John Wiley & Sons.
- ASOCIACIÓN VECINAL LAS FUENTES (2004): "Las Fuentes: por una renovación participativa y sostenible". En Grau, E., & Ibarra, P. (Eds.): *La red en la calle: ¿Cambios en la cultura de movilización?* (pp. 204-213), Barcelona, Icaria.
- AYUNTAMIENTO DE ZARAGOZA (2017a): *Programa de actuación en el Barrio de Las Fuentes*, Zaragoza, Dirección de Servicios de Planificación y Diseño Urbano.
- (2017b): *Aportación de Servicios Sociales Comunitarios al Plan del Barrio de Las Fuentes*, Zaragoza, Área de Derechos Sociales Servicios Sociales Comunitarios.
- AZOFRA (2013): *De la euforia del ladrillo a la crisis. Zaragoza, puesta a producir en el último ciclo capitalista*, Zaragoza, A Zofra.
- BANNISTER, J. & FYFE, N. & KEARNS, A. (2006): Respectable or Respectful? (In)civility and the city. *Urban Studies*, 43 (5/6), 919-937.
- BARINGO, D. & GAVIRIA, M. (2001): Pequeño comercio y vitalidad urbana en Zaragoza. La ciudad contra la anti-ciudad. *Revista Catalana de Sociología*, 14, 185-190.
- BELLETT, C. & ALONSO, P. (2016): Proyectos urbanos incompletos. Vacíos urbanos en la Zaragoza post-ave. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 70, 285-304.
- BERG, M. L. & GIDLEY, B. & KRAUSOVA, A. (2019): Welfare micropublics and inequality: urban superdiversity in a time of austerity. *Ethnic and Racial Studies*, 42 (15), 2723-2742.
- BETRÁN, R. (2002): De aquellos barros, estos lodos: la política de vivienda en la España franquista y postfranquista. *Acciones e investigaciones sociales*, 16, 25-67.
- (2005): Sobre vivienda, urbanismo y ciudad. *Acciones e Investigaciones Sociales*, 21, 5-58.
- CALVO, J. L. & PUEYO, Á. & ZÚNIGA, M. (2011): La ciudad de Zaragoza en un escenario de crisis: diagnóstico y propuestas territoriales para nuevos paradigmas urbanos. *Geographicalia*, 59-60, 47-59.
- CARRASCO, S. (2020): "Aspiraciones y oportunidades desde la equidad educativa local: de la investigación sobre el abandono escolar prematuro a la intervención sobre el terreno". En D. GARCÍA & C. GIMENO & B. DIESTE & A.C. BLASCO (Eds.). *Políticas públicas frente a la exclusión educativa*. (pp. 69-74). Zaragoza: Prensas Universidad de Zaragoza.
- CEA, M. A. (2015): Los efectos de la crisis económica en la molduración y evolución de la opinión pública española ante la inmigración. *Migraciones*, 37, 29-52.

- CORTÉS, L. (2008): "Nuevos y viejos problemas residenciales: Vivienda y exclusión". En C. BELLET; J. GANAUY J. M. LLOP (Eds.), *Vivienda y sociedad: nuevas demandas, nuevos instrumentos* (pp. 57-72). Lleida, Milenio.
- DEL PINO, E. & RUBIO, M. J., & ADELANTADO, J. (2016): *Los estados de bienestar en la encrucijada: políticas sociales en perspectiva comparada*, Madrid, Tecnos.
- DESMOND, M. (2012): Disposable ties and the urban poor. *American Journal of Sociology*, 117 (5), 1295-1335.
- DÍEZ, A. (2015): *La vivienda social como patrimonio urbano: análisis de la patrimonialización de tres Barrios de Promoción Oficial madrileños*. Tesis doctoral. Universidad Politécnica de Madrid. Disponible en: <http://oa.upm.es/39877/>
- DÍAZ, F. & LOURÉS, M. L. & MARTÍNEZ, I. (2018): *Zaragoza: Retrato de una ciudad en transición*. Working Paper Series Contested Cities.
- EBRÓPOLIS (2017): *Plan de Barrio. Las Fuentes. Elementos para el diagnóstico*, Zaragoza, Ebrópolis.
- ESCOLANO, S. & LÓPEZ, C. & PUEYO, Á. (2018): Urbanismo neoliberal y fragmentación urbana: el caso de Zaragoza (España) en los primeros quince años del siglo XXI. *EURE*, 44 (132), 185-212.
- FERNÁNDEZ, A. (2003): La política de vivienda en España durante el franquismo. *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, 138, 639-653.
- FERNÁNDEZ, M. (2007): Vallecas, identidades compartidas, identidades enfrentadas: La ciudad, el pueblo y el campo, el suburbio y el barrio. *Disparidades. Revista de Antropología*, 62 (1), 33-83.
- GARCÍA, C. (2015): La obsolescencia de las tipologías de vivienda de los polígonos residenciales construidos entre 1950 y 1976. Desajustes con la realidad sociocultural contemporánea. *Informes de la Construcción*, 67 (Extra-1), 1-9.
- GARNIER, J.P. (2016): *Un sociólogo urbano a contracorriente*, Barcelona, Icaria.
- GIMÉNEZ, C. (2003): Pluralismo, multiculturalismo e interculturalidad. *Educación y futuro*, 8, 11-20.
- GIMENO, C. (2017): Comercio y convivencia en un barrio multicultural de clases populares. *Abaco*, 94, 64-70.
- (2018): Convivència i nous processos comunitaris al barri de San Pablo. En A. Moncusí, F. Torres y H. Fioravanti (coord.). *Barris i ciutats en clau pluricultural* (pp. 271-289). València: Neopatria.
- & MONTAÑÉS, M. (2017): Planificación y desigualdad en la ciudad neoliberal: geografías de las clases populares. En A. Serrano (eds.) *Políticas públicas y sociales: globalización, desigualdad y nuevas insurgencias* (pp. 69-86). Zaragoza: Pressas Universitarias de Zaragoza.
- & JIMÉNEZ, D. (2020): Intervención comunitaria en barrios populares: tensiones entre actores sociales. *Trabajo Social Global*, 10(18), 3-22. DOI: <https://dx.doi.org/10.30827/tsg-gsw.v10i18.9415>
- GÓMEZ, P. (2013): Sociabilidad, comercio e inmigración en los barrios de Madrid. *Abaco*, 75, 63-68.
- HERRERA-PINEDA, I. & IBÁÑEZ-GIJÓN, J. (2016): Intercambio y sociabilidad en las redes de ayuda mutua del barrio madrileño de La Ventilla. *REIS*, 154, 21-44.
- HOUSING EUROPE (2019): *The State of Housing in the EU 2019. Decoding the new housing reality*. Consultado el 20 de junio en: <https://www.housing-europe.eu/file/860/download>
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (12 de diciembre, 2013): *Censo de Población y Viviendas 2011. Datos detallados*. <https://shorturl.at/quvCF>
- (enero, 2020): Estadística del Padrón Continuo a 1 de enero de 2019. Datos por secciones censales. <https://shorturl.at/kmuCG>
- JØRGENSEN, M. & PHILLIPS, L. J. (2002): *Discourse analysis as theory and method*. Londres, Sage.
- KÁPSTEIN, P. (2010): Vulnerabilidad y periferia interior. *Cuadernos de investigación urbanística*, 71, 7-114.
- LA RUECA (2018): *Diagnosis Participada Abrantes (Carabanchel)*. Consultado el 20 de junio en: <http://serviciodeconvivencia.es/el-diagnostico-participado-de-abrantes-ya-esta-disponible/>
- LEAL, J. (2005): La política de vivienda en España. *Documentación social*, 138, 63-80.
- LEÓN, J. & CARPINTERO, G. (2018): Mapa de Riesgo Social de Zaragoza. Una visión alternativa a los análisis urbanísticos de vulnerabilidad urbana. *Ciudad y Territorio*, 50 (197), 503-516.
- LÓPEZ, I. & RODRÍGUEZ, E. (2010): *Fin de ciclo: financiarización, territorio y sociedad de propietarios en la onda larga del capitalismo hispano (1959-2010)*, Madrid, Traficantes de Sueños.
- MARCUSE, P. & VAN KEMPEN, R. (2000): *Globalizing Cities: A New Spatial Order?* Malden, Blackwell.
- MARTÍN-CRIADO, E. (2012): El fraude del capital social. Consideraciones críticas en torno a "E Pluribus Unum". *Revista Española de Sociología*, 17, 109-118.
- MATESANZ, Á., & HERNÁNDEZ, A. (2016): La rehabilitación urbana como integración en la ciudad: Modelo de análisis desde la experiencia española. *REVISTARQUIS*, 5(2). DOI: [10.15517/ra.v5i2.27138](https://doi.org/10.15517/ra.v5i2.27138)
- MONCLÚS, J. & BAMBÓ, R. (Eds.) (2018): *Regeneración urbana (V). Propuestas para el barrio de Las Fuentes*, Zaragoza, Sociedad Municipal Zaragoza Vivienda.
- NEL-LO, O. (2004): "¿Cambio de siglo, cambio de ciclo? Las grandes ciudades españolas en el umbral del siglo XXI" *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, 36 (141-142), 523-542.
- OBSERVATORIO METROPOLITANO DE MADRID - OMM (2007): *Madrid, ¿la suma de todos?: globalización, territorio, desigualdad*, Madrid, Traficantes de Sueños.
- (2015): "Viejas y nuevas periferias en la ciudad neoliberal: seguridad y desigualdad social". En García, S. y Ávila, D. (Coord.), *Enclaves de riesgo: gobierno neoliberal, desigualdad y control social* (pp. 127-162), Madrid, Traficantes de Sueños.
- PAREJA-EASTAWAY, M. & al. (2003): *Large housing estates in Spain: Overview of developments and problems in Madrid and Barcelona*, Utrecht: Utrecht University.
- RENES, V. (2008): "Las remodelaciones de los barrios de Madrid: memoria de una lucha vecinal". En PÉREZ, V. & SÁNCHEZ, P. (Eds.): *Memoria ciudadana y movimiento vecinal. Madrid 1968-2008* (pp. 148-171), Madrid, Los Libros de la Catarata.
- (2015): La transcripción del empobrecimiento general. Los barrios como el sumidero de los desechos de la crisis. *Papeles de relaciones eco-sociales y cambio global*, 130, 89-102.
- REVILLA, J.C. & MARTÍN, M.P. & DE CASTRO, C. (2017): The reconstruction of resilience as a social and

- collective phenomenon: poverty and coping capacity during the economic crisis, *European Societies*, 20 (1), 89-110.
- ROMERO, J. & BRANDIS, D. & MELO, C. (2015): El giro neoliberal de las políticas para la ciudad en España. Balance a partir de los ejemplos de Madrid y Valencia. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 69, 369-386.
- RUIZ, L. G. & RUBIO, J. (2006): *Nuevas propuestas de rehabilitación urbana en Zaragoza. Estudio de Conjuntos Urbanos de Interés*, Zaragoza. Sociedad Municipal Zaragoza Vivienda.
- SAMBRICIO, C. (Ed.) (2004): *Un siglo de vivienda social. 1903-2003*, Madrid, Ayuntamiento de Madrid, Ministerio de Fomento y CES.
- SANZ, Á. & GÓMEZ, J. D., & ZARRALANGA, A. (2007): *Las Fuentes: un barrio con futuro. Diagnóstico sociourbanístico del barrio y propuesta para construir el "Barrio soñado del 2025"*, Zaragoza, Sociedad Municipal de Rehabilitación Urbana de Zaragoza.
- SKIFTER, H. (2003): *Urban sores: on the interaction between segregation, urban decay and deprived neighborhoods*, Aldershot, Ashgate.
- SORANDO, D., & UCEDA, P. (2018): Fragmentos urbanos después de la burbuja inmobiliaria: el caso de Madrid. *OBETS. Revista de Ciencias Sociales*, 13(1): 383-410.
- <https://doi.org/10.14198/OBETS2018.13.1.14>
- TALPIN, J. (2018): Quand le community organizing arrive en France. *Revue Projet*, 363 (2), 29-37.
- TISSOT, S. (2013): Y a-t-il un "problème des quartiers sensibles"? Retour sur une catégorie d'action publique. *Revista de Antropología Social*, 22, 137-53.
- UBRICH, T. (2019): La Vivienda, clave para la Salud. *Documentación Social*, 2, 1-8.
- UCEDA, P. & SORANDO, D., & LEAL, J. (2018): "The Diversity of Trajectories of Large Housing Estates in Madrid, Spain". En HESS, D., TAMMARU, T. y VAN HAM, M. (Eds.): *Housing Estates in Europe: Poverty, Ethnic Segregation and Policy Challenges* (pp. 241-262), Dordrecht, Springer Open.
- VERTOVEC, S. (2007): *New complexities of cohesion in Britain: super-diversity, transnationalism and civil integration*, Londres, Department for Communities and Local Government.
- VILLENA, A. (2019): *Las redes de poder en España. Élite e intereses contra la democracia*, Barcelona, Roca.
- WACQUANT, L. (2007): *Los condenados de la ciudad. Gueto, periferias y estado*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- ZARAGOZA VIVIENDA (2017): *Planes de barrio. Propuestas desde Zaragoza Vivienda para Las Fuentes*, Zaragoza, Sociedad Municipal Zaragoza Vivienda.

## CIUDAD Y TERRITORIO

## ESTUDIOS TERRITORIALES

ISSN(P): 2697-231X; ISSN(E): 2697-2328

Vol. LIII, N.º Monográfico 2021

Págs. 139-158

<https://doi.org/10.37230/CyTET.2021.M21.08>

CC BY-NC-ND



# Territorio, lugar e identidad en los barrios vulnerables. El *Barrionalismo* como práctica política

Sara PORRAS-SÁNCHEZ<sup>(1)</sup>Francesca DONATI<sup>(2)</sup><sup>(1)</sup>Profesora de la Universidad Complutense de Madrid<sup>(2)</sup>Investigadora de la Universidad Pablo de Olavide

**RESUMEN:** En el artículo se aborda el estudio de los conflictos urbanos desde la perspectiva del barrio como espacio depositario de sentidos compartidos. Analizando cualitativamente los espacios desde su triple dimensión, material, simbólica e imaginaria. En concreto desarrollando la importancia del sentimiento de identidad como elemento preconstitutivo para el despliegue del barrionalismo como práctica política emergente en los barrios con características socioeconómicas de vulnerabilidad. El espacio del barrio cobra relevancia, como producto de las tensiones globalizadoras, como espacio de re-construcción comunitaria, al mismo tiempo que es fruto del cambio en la geopolítica internacional haciendo parte fundamental de las ciudades globales como nuevo agente global. En esta aproximación analizamos cualitativamente 3 barrios de la Región de Madrid.

**PALABRAS CLAVE:** Vulnerabilidad; Madrid; Barrionalismo; Lugar; Identidad.

## Territory, place and identity in vulnerable neighborhoods. *Barrionalismo* as a political practice

**ABSTRACT:** The article addresses the study of urban conflicts from the perspective of the neighborhood as a depository space for shared meanings. It provides a qualitative analyses of the spaces looking at their triple dimension: material, symbolic and imaginary. Specifically, the discussion develops the importance of identity as a preconstitutive element for the deployment of "*barrionalismo*" as an emerging political practice in neighborhoods with vulnerable socio-economic characteristics. The

Recibido: 06.07.2020; Revisado: 09.12.2020.

Correo electrónico: [sporrass@ucm.es](mailto:sporrass@ucm.es); N.º ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8003-1506>

Correo electrónico: [francesca.donati11@studio.unibo.it](mailto:francesca.donati11@studio.unibo.it); N.º ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2183-7726>

Las autoras agradecen los comentarios y sugerencias realizados por los evaluadores anónimos, que han contribuido a mejorar y enriquecer el manuscrito original.

neighborhood space becomes relevant as a product of globalizing tensions, a space for community re-construction, and at the same time it is the result of international geopolitics change, making it a fundamental new global agent for cities. With this approach we qualitatively analyze 3 neighborhoods in Madrid Region.

**KEYWORDS:** Vulnerability; Madrid; Barrionalismo; Place; Identity.

## 1. Introducción<sup>1</sup>

El estudio de la ciudad y los procesos urbanos están atravesados por un juego constante de dimensiones, escalas y conflictos que constituyen este campo de análisis en un espacio privilegiado para la práctica sociológica. En las grandes urbes el capitalismo agresivo se hace con el territorio produciendo lo que Saskia Sassen llama expulsiones (SASSEN, 2015) y si bien en Madrid las dinámicas de segregación se remontan a los años '50 con el plan Bidagor<sup>2</sup> que:

“dividía la ciudad en tres partes acordes a sus recursos naturales y a las características de la población que habitaba en ella y establecía unas normativas diferentes para cada una de esas tres partes” (LEAL MALDONADO, 2002: 60),

estas dinámicas de desigualdad social y territorial han ido polarizándose a lo largo de los años.

En este artículo vamos a centrar nuestra atención en la dimensión espacial articulada a través del concepto de barrio. Por un lado, como espacialidad conectada a la ciudad en tanto que parte de un conjunto, pero, sobre todo, desde su evocación más popular. “El barrio surge como rasgo distinto e indicador de esa situación de explotación y desigualdad dentro de la unidad espacial ciudad”. (GRAVANO, 2005: 12). Donde los límites administrativos se difuminan en favor de otras consideraciones articuladas a partir de su análisis como espacio construido materialmente con una trama y unos trazados concretos, su condensación temporal de luchas y prácticas comunitarias, así como la construcción de significados compartidos por parte de sus habitantes. Todo ello entendido de una forma dinámica y por ello sujeta a una constante reconfiguración, pero donde parece posible re-componer ciertos “mapas mentales” (GOULD & WHITE, 1986) con los que los barrios se van reconociendo.

Queremos poner el foco en las posibilidades de apropiación de los espacios por parte de las personas que los habitan. Situando la escala de barrio como el marco explicativo a partir del cual se trazan posibles itinerarios. Como el cruce entre la espacialidad, la historia y la significación de los lugares operan en la construcción identitaria en los barrios. Y como la intersección de estas dimensiones facilita o limita el desarrollo de prácticas barriales vinculadas al territorio y al habitar de los residentes. El análisis Parte de una investigación que hemos venido desarrollando durante cuatro años en la comunidad de Madrid en la que hemos analizado el desarrollo de siete espacialidades definidas por su relación con la vulnerabilidad. Para ello, con base al índice de vulnerabilidad (IVU) elaborado por Pedro UCEDA (2017) se seleccionaron estas localizaciones atendiendo a las trayectorias de vulnerabilidad que se daban en estos lugares.

En este texto analizamos el barrio de Entrevías, en el distrito de Vallecas, el barrio de Abrantes, en el distrito de Carabanchel y el barrio de los Reyes Católicos en el Distrito II del municipio de Alcalá de Henares. La selección de estos espacios tiene que ver con la voluntad de indagar cuáles son los elementos que contribuyen a que las personas nos apropiemos de los espacios que habitamos. Por ello hemos seleccionado tres barrios cuyas características materiales son muy similares pero que difieren fundamentalmente en la identidad y el discurso que vecinas y vecinos hacen de dichos lugares. Articulamos el análisis sobre la base de 31 entrevistas realizadas durante el periodo de 2017 a 2019 a diferentes informantes clave. Las representaciones espaciales que encontramos, unido al trabajo de campo y observación que hemos realizado sobre el territorio nos ha permitido identificar una serie de elementos que, sistematizados, aterrizan estas cuestiones

<sup>1</sup> Los datos que se manejan son el resultado de un proyecto más amplio *Vulnerabilidad, Participación y Ciudadanía* (S2015/HUM-3413 VUPACI-CM) financiado por la Comunidad de Madrid y el Fondo Social Europeo. En concreto se analizan 31 entrevistas realizadas a distintos perfiles en los barrios de Abrantes y Entrevías, de la ciudad de Madrid y Reyes Católicos de Alcalá de Henares. Estos barrios son espacios urbanos con altos niveles de vulnerabilidad y, a pesar de

haber tenido un desarrollo urbanístico similar y coincidente en el tiempo, las estrategias políticas y los sentimientos de identidad y arraigo sobre el lugar son muy diferentes, lo que nos lleva a defender la pertinencia de esta perspectiva analítica para su estudio.

<sup>2</sup> Hace referencia al Plan General de Ordenación Urbanística de Madrid de 1946. Llamado así por el nombre del urbanista que inició su diseño, Pedro Bidagor Lasarte.

sobre los lugares y contribuyen a profundizar en el debate que estamos planteando. Es esto lo que entendemos como la práctica política del barrionalismo: un accionar cotidiano, vinculado con la noción de lugar —como espacialidad con sentido y a caballo de varias escalas— re-creado discursiva y materialmente que politiza los conflictos generando una identidad que transforma el campo político. No todos los lugares conjugan las características que posibilitan la práctica política del barrionalismo y consideramos que justamente este artículo pretende sistematizar los elementos que hemos identificado para aproximarnos a dicha noción, mediante el método comparativo de tres espacios de la ciudad cuyas características sociodemográficas son similares pero cuyas identidades espaciales son diferentes.

Una característica del análisis tiene que ver con el tratamiento cruzado de los conceptos, atendiendo a estas realidades en un juego de doble dimensión: una de carácter más material y otra la representada, la apropiada.

Se trata por lo tanto de entender cómo los barrios operan dentro del lenguaje de las ciudades. (SUBJIC, D., 2017). La ciudad como una escritura inacabada dispuesta para ser interpretada. Un juego inestable, donde los habitantes forman parte de ese mismo lenguaje produciéndolo y siendo reproducidos. La ciudad como estructura portadora de conflictos en torno al ejercicio y las resistencias del poder, la ciudad como cartografía, ubicada en una trama y paisajes urbanos que la atraviesan y condicionan; La ciudad como el espacio de las prácticas cotidianas que la reconfiguran, alterando las espacialidades y las funciones, al mismo tiempo que son creadoras de nuevas prácticas. En este artículo se propone una interpretación de las diferentes prácticas en tres barrios de la periferia madrileña en torno a las resistencias, la identidad y los vínculos sobre el territorio, atravesando sus distintas dimensiones, muchas veces frágiles, que van articulando procesos y discursos que constituyen esos mismos barrios. Es en este sentido que entendemos el barrionalismo como una práctica política que re-configura las espacialidades y dota de una identidad discursiva a sus habitantes. Práctica por su noción de ensayo, de re-creación constante y cotidiana. Política en tanto que se conecta con los conflictos que atraviesan los espacios. El programa de investigación en el que se enmarca este artículo aterriza el análisis sistemático de los dos últimos censos disponibles, así como datos complementarios ofrecidos por el padrón, con la observación y el trabajo en los lugares estudiados. Atendiendo a la dimensión simbólica que dota

de significativa las ciudades queremos continuar el debate sobre la importancia de las estructuras comunitarias, cuáles son las condiciones que se articulan en un espacio y un tiempo concreto vinculando a sus habitantes sobre esos territorios. La narración como una forma de politizar los fenómenos sociales, será el elemento fundamental que hacen de la aproximación metodológica escogida más relevante.

El plan de lectura del artículo compone los epígrafes a partir de los elementos que sistematizamos. Comenzamos con un análisis material de los espacios observados. ¿Cómo influye la forma urbana en las posibilidades de apropiación del espacio y re-creación discursiva? La arquitectura y el planeamiento urbano como discurso en tensión, como tal es leído y está sujeto a re-configuraciones.

El segundo de los epígrafes establece un breve recorrido sobre los movimientos sociales urbanos que han operado en los barrios que hemos analizado, tratando de captar no solo el carácter conflictivo del espacio, sino las alteraciones simbólicas que dichos movimientos producen sobre los lugares.

En el tercer epígrafe elaboramos una propuesta para analizar los lugares entendidos más allá de los espacios, como un depositario de sentidos, afectos, símbolos y temporalidades (TUAN, 1977) sujetos a constantes re-creaciones, y que por lo tanto han de ser observados de un modo dinámico y en relación y conflicto con sus habitantes, donde se establece un juego entre la formación de la identidad espacial, así como la identidad de sus habitantes.

El orden de los epígrafes nos parece asimilable relevante pues es un modo de aproximación que trata de articular una relación en sí mismo. En un primer momento se observa lo material, lo sólido, el espacio continente, en un segundo momento las prácticas, las alteraciones politizadas a partir de ese espacio y en un último momento se observa lo cotidiano, 24 horas que engloban la historia del mundo y la de la sociedad. (LEFEBVRE, 1972). Lo inesperado, las relaciones conflictivas que son constituyentes de ese simbólico que no por ser abstracto, se construye en el aire y que no por ser interpretado ha de carecer de método. Y es ahí, en la intersección de estos tres planos o dimensiones del análisis donde situamos la posibilidad del barrionalismo entendido como una práctica política.

Una última consideración para el debate tiene que ver con la dimensión multiescalar de los espacios. Si los lugares se constituyen también por flujos y procesos de carácter global, ¿de

qué manera son influidos estos por las prácticas políticas de los lugares? O dicho de otra forma, afirmamos que si la dimensión global de las ciudades no es solo un camino de ida, el barrionalismo como práctica política es también una práctica que altera las geografías globales. De las ciudades como actor global, a los barrios como actor global. Y es en este punto donde consideramos la potencia de nuestro argumento, abriendo un camino para la reflexión donde la agencia, la posibilidad de iniciativa se sitúa en lo próximo, no como resistencia, sino como capacidad cierta de transformación.

## 2. De la periferia de Madrid a la centralidad en las periferias. El espacio del barrio

Los tres espacios analizados comparten características sociodemográficas y espaciales similares. Atravesados por contextos de vulnerabilidad, donde las prácticas de habitar se desarrollan entre el conflicto, la cooperación y la inventiva. Comunidades olvidadas por la iniciativa privada, así como por la administración, abocadas a desarrollar alternativas que garanticen la sostenibilidad de sus vidas. A caballo entre el deseo, la imposibilidad y la proyección de un horizonte que encuentra en los espacios inmediatos imágenes condicionadas por la desesperanza.

Un elemento que comparten los tres espacios, aunque con distintas intensidades es el desdibujamiento de las fronteras entre lo público y lo privado, el barrio y los hogares.

En contextos de vulnerabilidad el apego a un territorio concreto se vuelve mucho más determinante, pues las necesidades de sostenibilidad de la vida están profundamente vinculadas a la ecuación espacio-tiempo. Por un lado, estas se encuentran ancladas al hogar como paradigma espacial de resolución de las necesidades de reproducción, un hogar que al mismo tiempo incorpora los conflictos y ausencias del espacio exterior donde se ubica.

El espacio estudiado en Alcalá de Henares es el barrio de los Reyes Católicos situado en el Distrito II de la ciudad. Este barrio es fruto de diversas actuaciones urbanísticas siendo la más relevante la que tiene lugar a comienzos de la década de los 70 del pasado siglo donde se edifica el polígono puerta Madrid con una promoción de 1500 viviendas, articulando una morfología urbana con un impacto importante sobre el conjunto del espacio del barrio. En un primer momento estas viviendas se diseñan con el objetivo de ser una promoción destinada a los cuerpos de seguridad del estado<sup>3</sup>, decisión que finalmente no se lleva a cabo y termina por constituirse como un lote de vivienda de promoción social para realojar a personas en situación de vulnerabilidad. Dada la amplia cantidad de viviendas esta población procede desde distintos lugares de la comunidad de Madrid, no es población que habitara, por lo tanto, este espacio con anterioridad.

“Son 1.500 viviendas. (...) Y dos bares, dos farmacias(...) 137 comunidades, 1.564 viviendas.”  
AL6.

Dos elementos destacan de este hecho, el primero de ellos son las calidades y la amplitud de las viviendas, pues son viviendas que oscilan entre los 100 m<sup>2</sup> y los 150m<sup>2</sup>, donde el trazado urbano se articula en torno a las manzanas semi-cerradas, rodeadas de zonas ajardinadas. Un modo de proceder que como recuerdan Ezquiaga, son formas muy comunes en la edificación de la periferia.(EZQUIAGA, 1990): Este modelo tal y como señala LÓPEZ DE LUCIO es de “ensanche fragmento” (CARIÉS MARTÍ & al., 1995) no vinculado a una planificación generalizada del conjunto de la ciudad, es decir, no como parte en relación y con relación a la totalidad de la ciudad y por lo tanto inserto dentro de un mismo proceso urbano, sino relacionada con procesos fragmentarios, parciales y desconectados así de una visión integrada de la ciudad. En el espacio del barrio en concreto, y tal y como apunta Ezquiaga, estos modelos de manzana semi-cerradas están vinculados a la crisis del zócalo comercial, pasando del modelo de “las manzanas centrífugas” que proyectan vitalidad y conexión hacia el resto del espacio, al de

<sup>3</sup> Esta información ha sido extraída a partir del trabajo de investigación sobre el terreno. La idea es reproducida por todas las informantes claves entrevistadas en el barrio, incluidos los representantes municipales. Si bien es cierto que no hemos encontrado una referencia escrita sobre este hecho, nos parece relevante incluirlo en el texto pues forma parte de la representación que de su propio barrio hacen los habitantes del mismo. Otro elemento que da veracidad a esta hipótesis son los metros cuadrados de la superficie de las viviendas. Si las superficies mínimas de vivienda de los

poblados de absorción eran 59m<sup>2</sup> (ONTAÑÓN, M. J., & MORALES, J. M. L. P., 1971) aumentando hasta los 90m<sup>2</sup> en los poblados dirigidos buscando atraer a las clases medias (RUBIO, M. V., 1974), en el caso de estas viviendas, cuyo tamaño oscila entre los 100 y los 150m<sup>2</sup>, máximo permitido para la protección oficial según la legislación de la comunidad de Madrid, nos hace creer que el adjudicatario final de las mismas, población vulnerable, no era el mismo que en el origen del proyecto.

“manzana centrípeta”, expulsora de esta vitalidad exterior. Este opera casi como una frontera urbana en la que se rompen las transiciones entre los espacios privados de los hogares y los públicos donde la propia noción de calle sería el elemento por excelencia de la vida urbana. Se trata, por lo tanto, de un modelo urbano donde las manzanas operarían como islas, en el caso de este barrio de escasas densidades, diseñadas para favorecer el intercambio y el juego de los menores que encontrarían en esos espacios una desconexión con el tráfico o los “peligros de la calle”.

Lo que en un primer momento es un diseño pensado en modos de vida vinculados a clases medias adultas —jóvenes con hijos— así lo corroboran tanto el tamaño de las viviendas y su disposición —como el modelo urbano— en el contexto que atraviesa el espacio estudiado, mediado por familias con una fuerte situación de vulnerabilidad y en la actualidad profundamente envejecidas, presenta un espacio urbano muy degradado que multiplica la sensación de dejadez e inseguridad. El estado de las manzanas, Delegado a las comunidades de vecinos, se convierte en una suerte de laberinto trufado de espacios ciegos para el caminante que atraviesa el barrio. Ese modelo urbanístico fragmentario si bien nunca funcionó a escala ciudad, por romper con el arquetipo urbano por excelencia que sería la calle como elemento de diversidad y estructurante de los paisajes urbanos, demuestra sus fracasos una vez se pasa de las definiciones ideales de los planos a lo inesperado de las realidades contextuales de las periferias. Lo que en su día fueron jardinerías hoy son papeleras improvisadas que incrementan la sensación de dejadez y abandono de los espacios del barrio lo cual transmite una suerte de falta o pérdida de control por parte de los vecinos juntos con la erosión del sentido comunitario de los mismos (BROWN & al., 2003:260). Además, lo que en algún momento

fueron locales de actividades y pequeño comercio de proximidad hoy lucen transformados en viviendas de dudoso régimen legal.

El monocultivo urbano no es un éxito ni cuando cumple sus expectativas para las que fueron proyectadas, la ciudad necesita de una diversidad de actividades, trazados, habitantes e imaginarios para operar como una máquina bien engrasada. Lo contrario es un devenir fragmentario donde en algunos casos hallaremos islas atravesadas por el bienestar, erigidas como espacios infranqueables por el visitantes y, en otros, allá donde la historia de la desindustrialización y las crisis económicas y financieras dejan sus huellas, encontraremos espacios abandonados, envejecidos que van sumando desigualdades y problemáticas conforme el tiempo sigue pasando. Para los habitantes originales, lo que en un principio fue una promesa de un comienzo vinculado a la construcción de un nuevo hogar, deviene en una prisión donde la vivienda ha perdido su valor y por lo tanto no solo la edad sino las posibilidades materiales te atan a ese espacio que cada día reconoces menos. Los precios bajos, si bien suponen un alivio fundamental en el devenir cotidiano, en un modelo fundamentalmente de propietarios como es nuestro país, donde la vivienda ha de interpretarse como un bien patrimonial de garantía de existencia con mayor relevancia en contextos de vulnerabilidad, en este caso, se convierte en una prisión que te ata a este territorio limitando las proyecciones y horizontes de ascenso social.

“Es un barrio envejecido, muy envejecido. Son pisos eran muy baratos, de renta muy barata. Yo creo que se pagaba 2000 pesetas” AL5.

“Mi madre está pagando está pagando 13.(...)porque mi madre no lo ha terminado de pagar y está pagando 13 euros, yo le he dicho que no lo tiene que pagar nada, por 13 euros.” AL3.



FIGS. 1, 2, y 3/ Imágenes del tipo de Manzanas que componen el barrio de Reyes Católicos.

Fuente: elaboración propia de las autoras.

Lo que llama la atención de las fotografías que aparecen las Figs. 1, 2, y 3 es justamente esta ruptura entre el dentro y el afuera. Los soporales que rodean las manzanas —recordamos son suelo privado de uso público, por lo que el mantenimiento de las mismas corresponde a las comunidades mientras que el acceso es libre— acaban funcionando como una extensión de los hogares, operando de facto una apropiación del espacio público de la comunidad para uso privado privativo. La altura de los techos, así como la disposición y el vaciamiento total de cualquier actividad comercial potencian la percepción de inseguridad, proyectando una imagen/discurso de estar adentrándose en una comunidad abigarrada, fragmentada del resto del espacio urbano.

“Está todo más sucio, las calles también están más rotas. Tú cruzas una calle y ya forma parte de lo que es el centro de Alcalá, es que si está al lado.” GAL2.

Este uso extensivo del espacio público, como si del propio hogar se tratara, genera rechazo entre las vecinas y vecinos lo que junto con el estado general de abandono y suciedad del entorno (derivado del tipo de tenencia que comentábamos anteriormente que delega su mantenimiento a la responsabilidad de las comunidades) actúa como un fuerte impedimento en los procesos de apropiación comunitaria.

“Lo único que andan así con sus batas, y que los niños lo vean así, que después el día de mañana el niño con 15 años me sale igual a la calle.” GAL2.

“Por la noche sacaban la mesita fuera, al lado del piso con las sillas hasta las 5 de la mañana.” GAL 2.

El arquitecto urbanista danés Jan GEHL (2006) categoriza en tres las actividades realizadas en los espacios públicos, Actividades necesarias, actividades opcionales, actividades resultantes, correlacionando la frecuencia con la que se producen con la calidad del entorno físico. A través de esta correlación Gehl demuestra la relación positiva entre la calidad del entorno y las actividades opcionales de tal forma que a una calidad alta del primero corresponde un nivel alto de actividades opcionales. Por otro lado, una calidad baja del entorno se relaciona con un nivel bajo de actividades opcionales mientras que el nivel de actividades necesarias parece ser independiente de la calidad del espacio, probablemente por la propia naturaleza de esas actividades. Sobre todo las actividades opcionales, aquellas que tienen que ver con el despliegue de actividades en las “que se participa si existe un deseo de hacerlo o si lo permiten el tiempo y el lugar” (GEHL, 2006: 17), vinculadas a apropiaciones *soft* del

espacio tales como pasear, pasar el rato... que constituyen el paso previo para la re-creación de comunidades estables sobre el territorio, suponiendo la antesala de la transformación del espacio en lugar (MASSEY, 1994), están profundamente influenciadas por la calidad del entorno, así como las actividades sociales.

En el caso de Abrantes observamos problemáticas vinculadas al deterioro del espacio que podrían ser parecidas, una vez más se repite el modelo de espacios interbloques de tenencia privada pero uso público, así como una sensación de abandono y ruptura de los vínculos con la administración que se manifiesta tanto en carencias de equipamientos y baja calidad de los mismos como, en su forma más expresiva, en suciedad.

“...es que en el barrio no teníamos ni un parque infantil en condiciones, o sea, el parque que está ahí en este descampado que habréis atravesado seguramente, ni existía, o sea, es que no había ni zonas donde los niños pudieran estar. Entonces, bueno, poco a poco se ha ido mejorando...” A4.

“...bibliotecas aquí en la zona, yo creo que en la zona de Abrantes, no me hagas caso, pero creo que bibliotecas no hay ninguna, creo...” A1.

“...tú ves la suciedad que se acumula en las calles. Jardines, por ejemplo, prácticamente no hay. Juegos para niños tampoco... Entonces es como una isla, porque en esta zona de la Avenida de la Peseta que ya vuelve a ser una zona que supone que está bien, ¿no? Más allá de lo que es los poblados, pero esta zona, sobre todo lo que es la plaza de Pan Bendito, fatal...” A8.

No obstante, el diseño fomenta mucho más la diversidad pues encontramos tipologías de viviendas más mezcladas, fruto también de distintos períodos de urbanización, lo que entre otras cosas da cuenta de un barrio en transformación, lejos del estancamiento del barrio de Reyes Católicos, donde no se ha edificado nada desde aquella promoción de viviendas. En el caso de Abrantes encontramos dos espacialidades diferenciadas: la colonia de Vista Alegre y la Unidad Vecinal de Absorción de Pan Bendito, ambas concebidas con carácter provisional en los años 1957 y 1963, respectivamente.

Dos hechos nos parecen fundamentales, por un lado, estos dos espacios son productos de un desarraigo de población que viene de otros territorios y que por lo tanto no tenía un vínculo sobre este barrio, y por el otro, que su carácter provisional, al menos en inicio, determinó una forma de conciencia sobre el territorio ocupado que merma las proyecciones y posibles apropiaciones del mismo. El resto del barrio sufrió nuevamente

un fuerte crecimiento en la década de los 60 y 70 por una migración interior y como ocurriría en otros distritos de la capital estas ocupaciones se concretan en el programa de remodelación de barrios de los ochenta realizado por el Instituto Nacional de Vivienda, donde se realojan esas colonias de migración interna. A partir de la década de los 2000 veríamos otro gran proceso de mudanza dentro del barrio, las hijas e hijos de las familias pobladoras, fruto del proceso de ascenso social generalizado en nuestro país, cambian de barrio y su lugar viene a ser ocupado por migración exterior, fundamentalmente de América Latina y de Marruecos. El resultante del barrio, si bien atravesado por procesos de vulnerabilidad, es una diversidad y un dinamismo que contrastan con el espacio antes observado.

El diseño, las proyecciones sobre el horizonte espacial, así como la diversidad en los habitantes, constituyen al barrio de Abrantes en una forma espacial que permite la recreación de tipos comunitarios y ocupaciones territoriales con horizontes más vinculados a la dinámica conjunta de la ciudad. Diversidad, por lo tanto, en el diseño, en los pobladores y en las temporalidades serían elementos fundamentales en la recreación del barrio.

En las imágenes podemos observar diferentes tipologías de vivienda, así como la ausencia de locales comerciales.

Las Figs. 4, 5 y 6 ilustran distintas tipologías de viviendas, aunque también persiste la ausencia de locales comerciales, lo que desde el punto de vista de la recreación y la producción de la vida comunitaria afecta. No obstante, nos parecería un ejemplo de diseño a caballo entre el estancamiento del barrio de Reyes Católicos y el mayor dinamismo de Entrevías.

Desde el punto de vista analítico que proponíamos como cruce entre el hogar, la familia, el empleo y las redes comunitarias, entendidas estas no solo como instituciones esenciales en

los procesos de sostenibilidad de la vida, sino sobre todo, y por lo que a este artículo toca, como espacialidades distintas pero conectadas, de lo que se trataría es de establecer los vínculos espacio-temporales. El concepto de cotidianidad de LEFEBVRE (1972) es certero y sería el inspirador de esta propuesta. Lo relevante del análisis no es comprender cada una de ellas de forma fragmentada, sino poner el acento en los nexos de conexión, los encadenamientos que operan en cada una de estas facetas, de tal forma que apreciemos el protagonismo del territorio no como soporte sino como productor de dichos encadenamientos. De ahí la importancia en la comprensión del diseño, el tipo de poblador, así como los equipamientos y las posibilidades de empleo.

Por otro lado, en el caso del barrio de Entrevías las dinámicas espaciales se ven influidas tanto por el mismo trazado como por las fronteras urbanas. Entrevías se encuentra rodeado por barreras y límites físicos-urbanísticos: la vía del tren, la M30 y el parque forestal suponen:

“fronteras físicas *resistentes*, los límites, los espacios y la arquitectura del barrio ponen límites a las acciones y a los movimientos y por ende al alcance de la ciudad” (PASQUI, 2008: 83)

por parte de los vecinos del barrio. Estas barreras desincentivaron a lo largo de los años la salida del “enclave duramente conquistado” (SMALL, 2011: 107), favoreciendo entonces costumbres y rutinas barriales que fortalecieron la apropiación y la territorialización (DELEUZE & PARNET, 1998) del espacio barrial.

Además, este aislamiento supuso la necesidad de instalar un abanico de servicios diversificados dentro del espacio del barrio. En la zona central hay una comisaría, una galería comercial, unos cuantos pequeños comercios de diferente tipo mientras que en el territorio del barrio dos centros de salud, dos centros de mayores y un centro cultural. A pesar de que los vecinos



FIGS. 4, 5, y 6/ distintas tipologías de viviendas.

Fuente: elaboración propia de las autoras.



FIG. 7/ Escenas cotidianas de re-creación comunitaria alrededor de las vías del tren.

Fuente: elaboración propia de las autoras.

lamenten la calidad y la falta de servicios, en comparación con los barrios de Abrantes y de Reyes Católicos, el barrio de Entrevías está mejor equipado tanto en infraestructuras como en diversidad de los servicios presentes. La presencia de comercios y de servicios resulta fundamental para poder desarrollar todo tipo de *actividades necesarias* (GEHL, 2006) y si bien ligadas a las necesidades, muchas rutinas y prácticas espaciales de los vecinos se materializan en el espacio del barrio. De esta manera aumentan las posibilidades de interacción tanto entre personas como entre individuos y espacios influyendo sobre el *placemaking* de los

vecinos: un barrio con carencias de todo tipo de servicios, que no ofrece nada y obliga al desplazamiento para el desarrollo de cualquier actividad, no es un barrio en el que los residentes quisieran quedarse a vivir.

Por otro lado, el diseño urbano de Entrevías se caracteriza por algunos elementos peculiares. Como en el caso de Abrantes, encontramos diferentes tipos de viviendas mezcladas que crean espacios y calles con un horizonte más o menos abierto. Este elemento influye sobre las diferentes prácticas de apropiación de los diferentes colectivos y es fundamental para aproximarse a las perspectivas y visiones del espacio de los vecinos.

El diseño preveía, entre bloques o entre manzanas, plazas y zonas de juego infantil, espacios donde las comunidades de vecinos pudiesen reunirse y estar. Sin embargo, estas, se encuentran enclaustrada, en su mayoría, en edificios impidiendo de esta manera una amplia visual sobre el espacio a aquellos que lo atraviesen.

“O sea, durante el día pues yo ningún problema, pero con la noche algunas zonas también por... como están... como por, por el trazado, ¿no?, el tema de... casitas bajas con plazas en el medio, placitas entre bloques desangeladas, o sea sí como... y luego como un parque gigante oscuro... un parque forestal alrededor...” E3.

Quienes habitan el barrio lamentan entonces inseguridad y suciedad en el espacio público,



FIGS. 8 y 9/ Espacios de Entrevías.

Fuente: elaboración propia de las autoras.

los vecinos hablan de descuido, de desinterés tanto por parte de las administraciones como por parte de los *demás vecinos*. El desinterés de los demás se materializa en el espacio a través de una “apropiación ilegítima” y de la sujeción. Esta ilegitimidad se expresa de forma reflexiva, eso es, parte de la población siente “negado su derecho a la apropiación del espacio” (DACONTO, 2014: 35). Sensación que frustra a los vecinos y por la cual llegan a desarrollar cierto rechazo hacia el espacio público de su propio barrio.

“...del espacio público, eh de... problemáticas asociadas a ruidos... sobre todo es por la apropiación de, del uso del espacio público. O sea, tú plantas una barbacoa en medio y es como, vale, pa', pa'... pa' ti y pa' tus colegas perfecto, pero, ¿no?, como que todo eso se queda... se queda lleno de carbón, de mierda, huele fatal... ¿no?, es como...” E3.

“No, no, no, hay mucha porquería. Mucha porquería. Ya le digo... de hojas de barro de agua, de cacas de los perros de la gente que va y tira la basura fuera cuando...” E1.

Lo que más diferencia Entrevías de los otros dos barrios es la presencia de espacios públicos conocidos, reconocidos y utilizados por parte de los vecinos. En concreto: El Parque Forestal de Entrevías y la estación Asamblea de Madrid, donde, después de la reforma, se instalaron parques biosaludables para mayores, un barco pirata para los niños, y una plaza con bancos que cualquier vecino podría ocupar. Estos lugares gozan de la característica del *active engagement* (CARR, 2012) son lugares interesantes, entretenidos, óptimos para el desarrollo de las *actividades opcionales* (GEHL, 2006). Aquí se puede observar cierta coherencia entre las tres dimensiones lefebvrianas del espacio y como consecuencia estos sitios se vuelven en lugares, aptos para la socialización, reconocidos y conocidos por la población, puntos de encuentro donde se crea y se refuerza la identidad del barrio. Su posición céntrica en el territorio del barrio además ha facilitado y facilita la rutinización (DACONTO, 2014) de las actividades desarrolladas en ellos, fortaleciendo por ello costumbres e identidades barriales.

“Hay placitas, sí. Pues en el verano, en el invierno menos, pero en el verano sí, sí, sí, sí. La gente sale mucho. Está ahí, sí... Hay vida de calles, niños... sí. Se nota... se nota que es una de las cosas que... que te apega más al barrio, que no te deja ir. O sea esa...” E9.

Como podemos observar en los ejemplos de las FIGS. 7, 8, 9 y 10, el espacio de Entrevías es el más diversificado y territorializado de los tres



FIG. 10/ **Espacio de Entrevías.**

Fuente: las autoras.

barrios analizados, quizás por su historia o su recorrido, aquí los vínculos espacio-temporales ligados a las proyecciones futuras y desarrollados a lo largo del tiempo, lograron la conquista de los hogares, han permitido el desarrollo de este apego e identidad de barrio.

### 3. Los movimientos sociales urbanos en la producción del barrio

La construcción del espacio y de la identidad en los barrios marginales de la ciudad de Madrid, pasó, en los años 50-60 por las luchas vecinales. Estos movimientos, por aquel entonces ilegales como todos movimientos, consiguieron desplegar una densa red organizativa tanto al interno de los mismos como en cooperación con otros movimientos de protesta y reivindicación.

“Cualquiera sea su futuro su pasado ya ha hecho historia” escribió CASTELLS (1977: 97) y en un análisis de las identidades barriales resulta imprescindible preguntarse sobre la importancia que estas asociaciones de vecinos tuvieron en la construcción material, moral e ideal del barrio, la huella que dejaron y el papel que tienen hoy en día en los territorios que las vieron nacer.

Para empezar, hay que destacar que en barrios como Entrevías los relatos de vecinos de diferentes generaciones nombran dichas asociaciones, todos las conocen, son conscientes de sus logros y de la importancia que tuvieron. Los mayores, la primera generación de vecinos de estos barrios, recuerdan su pasado chabolista y las luchas por una vivienda digna, “*El barrio lo construimos nosotros*”, los adultos y los jóvenes, criados en un contexto diferente, si bien conscientes de la historia, ligando las AA. VV

(asociaciones de vecinos) a lo que sería la construcción del barrio a través de las *costumbres barriales* (MARGULIS, 2002) más que por los logros materiales.

Sin embargo, a pesar del acuerdo más o menos generalizado sobre su importancia, hoy en día las AAVV tienen una posición, dentro del tejido asociativo del barrio, y una presencia en el territorio que se ha quedado básicamente residual. Los pocos miembros lamentan la falta de interés por parte de la población joven, no participan ni están comprometidos con el barrio, no les importa de su territorio, se dedican a otras cosas

“...a los jóvenes de hoy en día na’mas que les interesan los iPhones y la cerveza “ E8.

“La Asociación con el conjunto de muchos vecinos, no como ahora. Que ahora no quieren saber nada. Pero entonces los vecinos sí querían.” E1

Nuestra aproximación no pretende hacer un análisis profundo sobre los movimientos sociales urbanos de estos barrios si no tratar de entender cómo su evolución a lo largo de los años y su *desaparición* puede haber influido en las identidades y relatos barriales.

Es importante delinear el recorrido histórico de las AAVV para matizar y entender las diferentes evoluciones que vivieron a lo largo de estos años los tres barrios analizados. Las diferencias de contextos, logros, poder de negociación del que gozaron en su día han ido plasmando de forma diferente la idea, el relato y la identidad del barrio y como consecuencia el compromiso, el interés y la participación en el territorio.

Entrevías, entre los años ‘40-’50, fue destino de las olas migratorias de la Mancha, Extremadura y Andalucía, allí los recién llegados a Madrid pudieron y decidieron instalarse, haciendo de ese terreno-territorio-barrio una zona chabolista. Las pésimas condiciones sanitarias, las movilizaciones vecinales y las presiones de las clases media y alta, además de la estrategia política de la dictadura franquista de esa época, llevaron a la construcción de casas y bloques para realojar a la población del barrio (CASTELLS, 1977). En Entrevías se intentó aplicar el criterio de no desterritorialización, por lo que la población que ocuparía las viviendas en los poblados ya vivía anteriormente en el barrio.

En el barrio de Entrevías los movimientos vecinales encontraron un terreno muy fértil y los logros obtenidos les dieron fuerza y poder para seguir en su lucha por la obtención de logros materiales, concretados en más viviendas y más y mejores infraestructuras.

Por otro lado, Abrantes, territorio de chabolas como Entrevías, vivió un proceso de realojo de población en situación desfavorecida y de exclusión, totalmente diferente. En ese territorio fueron, de hecho, realojadas personas provenientes de diferentes asentamientos chabolistas de la ciudad de Madrid, conllevando una concentración de familias en condición precaria que no habían tenido un *pasado en común*. Además, la fundación de la asociación de vecinos de Pan Bendito, una de las colonias de realojo del barrio de Abrantes, se produce en el año 81, en un contexto, por lo tanto, muy diferente con respecto a Entrevías. Los jóvenes no conocen esta asociación, para los residentes no resulta un punto de referencia y en la actualidad el local, sede de la asociación, aparece cerrado y el número de teléfono de la misma desactivado.

Finalmente, el proyecto de VPO (Viviendas de Protección Oficial) de Alcalá de Henares estaba destinado a trabajadores del ejército y a funcionarios del mismo, detalle que explica la calidad y el tamaño de los pisos (entre 100 y 150 m<sup>2</sup>). Todos los bajos de esos bloques, que estaban destinados al pequeño comercio de barrio, se convirtieron en viviendas ocupadas por población vulnerable.

“No quisieron, no quisieron. Mis padres cuando compraron el piso hace muchísimos años, le dijeron que este era un bloque de militares, pero los militares no querían venirse a las afueras de Alcalá y les dieron unos que hay en San Isidro. En la estación de Servicio de San Isidro hay algunos bloques de militares que son ahora.” AL5.

“Se hizo inicialmente, dijeron, bueno esto era un búnquer para militares, para familias militares, y como en aquel tiempo, solamente pasaba la Nacional 2...” AL4.

Sin embargo, la asociación de vecinos a pesar de no estar ligada a la lucha por una vivienda digna, por un hogar en definitiva, consiguió encontrar su espacio y dimensión dentro de las dinámicas barriales. Los vecinos la reconocen como punto de referencia y tiene cierto papel de puente y de negociación entre los vecinos y sus necesidades, y la administración del Ayuntamiento de Alcalá. Además, el tejido asociativo del barrio se caracteriza por la presencia del colectivo CAJE (Colectivo de Acción para el Juego y la Educación) que comienza desarrollando un trabajo fundamentalmente con niños, niñas y adolescentes en situación de vulnerabilidad, a partir del cual irá desarrollando más actividades y talleres con un público objetivo más amplio, tales como talleres de alfabetización para adultos y actividades de carácter lúdico. Otra de las

características del colectivo que resaltan su fortaleza y el vínculo con el barrio es el modelo de formación de las personas voluntarias que pretende vincular a las jóvenes que aterrizan en el colectivo para recibir apoyo al colectivo como futuros voluntarios. Establece así apegos más estables, transformando un primer momento asistencial en un posicionamiento de la agencia, empoderando a las jóvenes y haciéndolas parte del proyecto del colectivo. CAJE es, de este modo, un referente social reconocido en el conjunto del barrio, atendiendo a dinámicas comunitarias no tan ancladas en lo material o las resistencias de carácter más político, como con actividades más vinculadas a los cuidados y a una visión de comunidad afectiva.

Este recorrido histórico de las AAVV de los tres barrios analizados, independientemente de las evidencias estadísticas o de la escasa participación en las AAVV por parte de la población, se refleja en los relatos de los vecinos sobre su propio barrio y sobre su propia identidad.

En Entrevías la primera generación de vecinos fue, con el tiempo, creando un propio barrio de chabolas, con su organización interna, sus calles y sus dinámicas. La situación socio-económica de los vecinos era parecida, tuvieron que luchar por las mejoras, la necesidad más que la voluntad política hizo posible la organización de un movimiento fuerte y compacto. Sucesivamente, los vecinos que llegaron en un segundo momento, a pesar de no tener una conexión generacional (MANNHEIM, 1998) con los demás, pertenecían a la misma generación y compartían con ellos una afinidad cultural, normativa, moral y político-social (MANNHEIM, 1998), y se encontraron un tejido asociativo y reivindicativo fuerte, capaz de lograr mejoras para el territorio, en definitiva, Entrevías era un barrio donde se materializaba la promesa de ascenso social. Paseando por las calles de Entrevías se pueden encontrar placas conmemorativas de esas conquistas y los nombres de las calles son los nombres de los pueblos de procedencia de los ex chabolistas. El lenguaje del barrio, lo que comunica a sus residentes y a quienes lo atraviesan (MARGULIS, 2002) es un lenguaje de conquista, cada rincón conquistado del barrio acabó llevando consigo tanto el pasado como el presente y futuro de esta nueva población.

Además, la presencia de estos elementos es fundamental para el mantenimiento de la identidad, esta necesita cierta continuidad que viene de la interacción con el ambiente y los espacios los cuales, en este sentido, la perpetúan y reproducen (WESTER-HERBER, 2004: 112).

La identidad reivindicativa de Vallekas encuentra en Entrevías un ejemplo perfecto de su materialización territorial y lingüística en los relatos de la población.

En Abrantes, por otro lado, la asociación de Pan Bendito se constituyó muchos años después del primer realojo, en un contexto social, político e histórico totalmente diferente como diferentes eran las necesidades de aquella población del barrio. Estas diferencias se materializaron en un acercamiento a los residentes cuyas problemáticas eran la pobreza, la falta de trabajo y la drogadicción, se instaló entonces en el barrio con un espíritu menos reivindicativo y más asistencialista quizás. Estas ayudas y ese enfoque no fueron capaces de plasmar una identidad barrial, la diferencia quizás esté entre sobrevivir y ser. Si bien en algunas entrevistas se habla de solidaridad y cercanía entre vecinos, este apoyo no se vincula al ser de Abrantes, no se vincula a una historia de logros, resistencia y resiliencia. Abrantes, según los vecinos entrevistados, no es un barrio que se pueda rescatar a sí mismo, no tiene esa fuerza interna de la que se habla en Entrevías, necesita una limpieza, una intervención externa. El tejido asociativo se describe como “frágil” por los entrevistados. Esta falta de una “memoria colectiva” conformada por la “objetividad de los hechos y el interés de los individuos y protagonistas de cambiar la historia” (SCHUMANN & SCOTT, 1989: 361) es evidente porque casi nadie conoce la asociación de vecinos de Pan Bendito, por lo tanto, resulta difícil vincular la identidad del barrio a unas luchas concretas o a una solidaridad de ese tipo. El carácter asistencial que planteábamos en líneas precedentes se articula en modelos de intervención actuales, vinculados al esquema de organización del tercer sector no compuesta por activistas asociados a los procesos barriales, sino por trabajadores pertenecientes a organizaciones de carácter social. Estas organizaciones atienden situaciones de emergencia derivadas del colapso de los servicios sociales públicos, pero no hacen parte de formas de auto-organización o de resistencia como pueden ser las asociaciones de vecinos. Este sería el ejemplo de REDES cuya labor es fundamental en el barrio, pero no se constituyen como una asociación de activistas.

Finalmente, Alcalá contiene un proceso singular. Por un lado, el diseño y planeamiento del barrio, que se comentaba en párrafos anteriores y por otro, las demandas de la población más articuladas a partir “de otras dinámicas generales que sobrepasan los límites urbanos pero que se expresan con mayor intensidad en las

ciudades” (SUBIRATS, 2015: 96). Lo cual puede devenir en organizaciones socio comunitarias un tanto menos ancladas a la cuestión territorial o, al menos con trayectorias que se expresan de forma diferente sobre el territorio.

Las AAVV fueron producto de la época de expansión de las ciudades, en palabras de Castells era un “Movimiento social no clasista que desafiaba la estructura de una sociedad de clases” (CASTELLS, 1992). impulsada por la clase media y por personas en situación de desventaja, recién llegadas a la capital huyendo de la extrema pobreza y en algunos casos la persecución política de la España rural y que se toparon con una realidad que les obligó a vivir en chabolas, donde los procesos de solidaridad y apoyo mutuo se convirtieron en necesarios para la sostenibilidad de sus vidas.

“Un barrio es más que una aglomeración de viviendas (...) la práctica enseña rápidamente a los madrileños periféricos que un barrio no se reduce a una casa donde vivir. Y que se necesitan escuelas, dispensarios, comercio, transportes, jardines, etc.” (CASTELLS, 1977: 138).

Su lucha se ligó a sus necesidades sin embargo incluso donde tuvieron un papel relevante, como en Entrevías poco a poco fueron desapareciendo o perdiendo su relevancia. Si la primera generación de dichos barrios se encontró en la obligación de hacer algo para mejorar sus condiciones, los éxitos materiales y la transformación social lograda por ellos creó las condiciones para que sus hijos e hijas, no se vieran obligados a la lucha y a la organización para asegurar la subsistencia.

Este cambio generacional marcado por el “abandono de lo que ya no se necesitaba y el deseo de lo que todavía no se había logrado” (MANHEIM, 1998: 344) transformó la lucha: ya no era necesario luchar por el territorio pero lo que sí que había que hacer era cuidar los logros de ese territorio conquistado.

La segunda generación, una vez alcanzaron cierta movilidad social, decidieron irse del barrio, a las afueras o a barrios considerados mejores. Este movimiento provocó un cambio poblacional, los vecinos de toda la vida fueron poco a poco reemplazados por los recién llegados y desde los años 2000 en adelante el porcentaje de población migrante, antes irrelevante, fue tomando cada vez más importancia. Este cambio poblacional no explica nada de por sí, sin embargo, es cierto, que los nuevos vecinos no pertenecían a la historia del barrio y no compartían la memoria colectiva que otorgaba cierto tipo de identidad a sus pobladores.

“Lo que pasa que, en el barrio nuestro, en un principio primero sí había muchísima gente joven. Pero la gente joven se fue casando se fue marchando del barrio, y aquí nos hemos quedado pues todas las personas mayores. Están viniendo gente de fuera... pero esa gente de fuera no... no se integra.” E1.

Este cambio poblacional, además, se vio acompañado por la incorporación masiva de las mujeres al mercado laboral lo que implicó un abandono de la presencia constante que hasta ese momento tenían en los barrios. Sebastian BALFOUR (1994) nos hablará de la “naturaleza matriarcal” de los movimientos de vecinos, dando cuenta no solo de la presencia sino también de las formas de resistencias que estas protagonizaron. En línea con Giuliana de Febo e Ivan Bordetas:

“El barrio representó uno de esos espacios, allí donde se pudieron tejer aquellas redes solidarias entre mujeres que se encuentran en la emergencia de la agitación social y de una toma de conciencia antifranquista” (BORDETAS, 2017: 17).

Las mujeres eran una fuente de socialización y de ocupación del espacio tanto público como privado, la línea de demarcación entre el hogar y la calle se difuminaba, eran una presencia constante en el barrio, *eyes on the street* (JACOBS, 2011) y capaces de un tipo de organización colectiva necesaria a la vez que identitaria. El análisis de las relaciones de género no da cuenta únicamente de las presencias o ausencias, sino de cómo esas estrategias de despliegue territorial se estructuran a partir de la lógica de la división sexual del trabajo, donde las tareas de cuidados y sostenibilidad de la vida se reifican como elementos vinculados al carácter genérico de la sociedad. Desde este punto de vista la escala de barrio, entendida como espacialidad intermedia entre los hogares y la escalaridad ciudad/fábrica se consolida como eje atravesado por las necesidades de reproducción, por lo que el despliegue de estrategias feminizadas de sostenimiento y mejora de las necesidades vitales se conforman de manera casi natural. Estos elementos además de una asunción de responsabilidades implican una politización concreta de la vida cotidiana, una exigencia de derechos tales como infraestructuras, viviendas... Vinculados al desarrollo de estas obligaciones de cuidado (KAPLAN, 1999).

Las asociaciones de vecinos, antes necesarias y protegidas se encontraron en una situación radicalmente diferente y en contacto con una sociedad lejana en valores, costumbres y necesidades de la que las había creado, tuvieron pues dificultad a la hora de sobrevivir. La población que todavía recuerda con añoranza y cariño

lo que fueron estas asociaciones es ahora una población envejecida que no participa o participa de forma residual en las actividades de las AAVV. Los cambios operados en la estructura socio-política y económica del país tienen a su vez consecuencia en las formas de resistencia y auto-organización. En el caso de las asociaciones de vecinos este hecho es muy manifiesto. La presencia y la capacidad política en términos no solo de alteración de las agendas políticas sino también de captación de activistas, así como de influencia en tanto que agentes de socialización ha quedado muy limitada. Si durante las décadas anteriores se constituyeron no solo como espacios de resistencia sino como el sujeto de cambio de los barrios, hoy en día mantienen una presencia activa en las esferas de la vida cotidiana de los barrios pero tienen fuertes dificultades a la hora de garantizar su relevo generacional. Y aunque pueda permanecer un ideal de barrio y una identidad barrial ligada a la solidaridad y a la resistencia frente las adversidades ésta está destinada a mutar como ha estado mutando a lo largo de los años. La identidad ligada a los MSU se vincula a la visión de un barrio hogar, un sitio donde merece la pena vivir a pesar de todo, un lugar atravesado y vivido por vecinos que tienen interés en sacarlo adelante lo mejor que puedan.

El tema generacional es aquí fundamental para entender el legado de las AA VV y lo que hay ahora en esos barrios porque las evidencias de las entrevistas sugieren que a trayectorias diferentes se corresponden articulaciones políticas diferentes. En este sentido, las definiciones de MSU de Castell, siguen completamente vigentes, si bien su valor-forma ya no es tanto la de asociaciones de vecinos, sino otras formas de articulación más reticulares y aunque vinculadas al territorio, son legibles en relación con dinámicas que las trascienden.

Debido a estos factores el análisis de los espacios de resistencia y solidaridad de los barrios no puede limitarse a estas organizaciones y como elemento analítico de demarcación se tomó la emergencia del 15 como momento de impugnación (ERREJÓN GALVÁN, 2011). e imaginación política que abrió el abanico a nuevas formas de resistencias. En este estudio hemos indagado sobre el impacto en la formación identitaria de las nuevas formas de organización política vinculadas al contexto del 15M que, en las fases posteriores a la okupación de la Puerta del Sol, se descentralizaron en las asambleas de barrios (PASTOR, 2012).

Sin embargo, debemos constatar que, si bien esas asambleas han podido funcionar en otros lugares, en los tres casos estudiados y para el

periodo del trabajo de campo, su presencia, en el en los distritos de Vallecas y de Carabanchel, donde se ubican el barrio de Entrevías y el de Abrantes, respectivamente, no se vinculaba a problemáticas concretas del barrio como a planteamientos de carácter más general o si se prefiere sistémico.

Las propuestas no llegan a aterrizar en formas materiales, las luchas tampoco, las poblaciones más vulnerables no pueden permitirse ser activistas a tiempo completo ni mucho menos estar acampados durante días (CASTELLS, 2012). El movimiento del 15M llegó a tocar esta generación, a impactar sobre su manera de pensar, sin embargo, a pesar de la creación de las asambleas de distrito cuyo fin era acercarse a todos aquellos que no pudiesen ir a la Puerta del Sol, no llegó a aterrizar en el territorio como fuente de cambio.

No se creó en dichos barrios una generación 15M que luchase por su territorio. Lo que sin embargo sí ha demostrado tener una vigencia relevante y continúa siendo bastante activo en las realidades de Abrantes y Entrevías es la PAH (Plataforma afectados por la hipoteca), hecho, que interpretamos por su fuerte vínculo sobre el espacio y al interno de los barrios. Pues se trata de articular prácticas de resistencia que reconstruyen el vínculo político entre los hogares y el barrio. Conectando al mismo tiempo, con el legado histórico de la labor que desempeñaron las asociaciones de vecinos en el momento de su fundación.

Al mismo tiempo que están:

“siendo capaz, junto con los logros concretos cambiar la agenda de la política de vivienda aportando una nueva conceptualización del tema” (IGLESIAS, GARCÍA, 2015: 347).

En el caso de Entrevías algunos de los vecinos entrevistados señalan la presencia de la PAH y de las asociaciones que luchan contra los desahucios como una marca identitaria de solidaridad dentro del barrio:

“No pero aquí siempre que pasa por ejemplo lo de los desahucios y eso si que es verdad que mucha gente sale.” E12.

Ahora mismo en los barrios en análisis las realidades asociativas que tienen más poder y relevancia son en Entrevías la Parroquia de San Carlos Borromeo, las AA. VV, Movimiento por la Paz y hay un movimiento alrededor de la casa de la calle Peironcely 10. En Abrantes hay una asociación vinculada a los servicios sociales, REDES. En Alcalá no ha cambiado mucho la situación, la Asociación de Vecinos (AV) Cervantes

y CAJE. Estas asociaciones están bien arraigadas y en el territorio, todo el mundo las conoce y generan una idea de barrio que se preocupa por sí mismo, un barrio donde *no vas a estar solo*. Estas asociaciones, conforman parte de la identidad de los residentes, aunque sea de forma diferente a las AAVV en su día. Sin embargo, siguen representando un punto de referencia para la socialización de los vecinos del barrio. La diferencia entre Entrevías Alcalá y Abrantes es probablemente que en este último, las asociaciones son más bien de tipo asistencialista. Dan soporte material y psicológico, pero no son lugares de encuentro entre pares que desean vivir y compartir el barrio, se basan en relaciones jerárquicas que ponen cierta distancia entre quien proporciona el servicio y el usuario dificultando así la creación de una identidad alrededor de la misma.

#### 4. Lugares con identidad, lugares de identidad. El barrio como depósito de prácticas y sentidos

En los epígrafes anteriores hemos tratado de re-construir una imagen descriptiva del barrio a partir de las referencias espaciales, fundamentalmente vinculadas al trazado y diseño urbano como geografía material concreta. El otro elemento que nos parece fundamental en la construcción imaginativa de los espacios tiene que ver con los movimientos sociales urbanos en tanto que constitutivos de las propias condiciones materiales del barrio como de las imágenes discursivas. En un juego constante entre lo material y lo simbólico, lo significativo y lo afectivo los espacios se van dotando de sentido, transformándose por ello en lugares. Desde este punto de vista y como nos recuerda TUAN (1974) los lugares se hacen inteligibles a partir de las significaciones y de las acciones intencionales, sociales y políticas que la gente despliega sobre los mismos, otorgándoles un sentido, siempre en tránsito, no fijado, que sedimenta una serie de significados que van formando dichas espacialidades. En esta operación es indispensable comprender las concatenaciones entre lo temporal y lo físico, nuevamente el papel de la vida cotidiana también como proceso de ordenación de los lugares, no el único, pero sí el fundamental para los procesos de apropiación de dichos espacios, "cuando el espacio nos resulta familiar, se ha convertido en "lugar"(TUAN, 1974: 73).

Sin embargo, esta familiaridad, lejos de ser estática, varía en el espacio/tiempo, Kevin LYNCH (1960) habla de la legibilidad de los espacios

como un cruce entre las señales físicas, los elementos espaciales que permiten conocer los patrones de orientación de los lugares, y las emociones y expresiones aspiracionales de sus habitantes en un marco temporal que involucra representaciones sobre el pasado, proyecciones del presente y deseos hacia el futuro.

Es en este sentido que los movimientos sociales urbanos y las sedimentaciones de estos sobre los espacios confieren significados concretos. Incluso si estos movimientos no se transforman en intervenciones físico materiales, tales como lugares concretamente reconocidos, los discursos en torno a ellos acaban por conformar realidades a veces tan sólidas como si de representaciones materiales se tratase.

"...es un símbolo es un símbolo. Vallecas adolece en momento determinado de símbolos en positivo vale y entonces hay una serie... obus, eh, una serie de grupos cañeros de los 80, el propio rayo... no hay otra identidad, el Atleti y el Madrid son de Madrid, ¿vale? pero el rayo es de Vallecas. el rayo es de Vallecas, entonces eh... si que la gente tiene... el vallecano es muy orgulloso. muy trabajador y muy orgulloso y orgullosa y... de el mismo de su barrio y lo... y lo defiende." E2.

En otra línea también tenida en cuenta en la aproximación al concepto del lugar y su importancia en la conformación de las identidades que se vinculan a ellos, Doreen MASSEY (1994), llama la atención a las conexiones más allá de esos lugares, cómo esas identidades, o esos sentidos del lugar se conectan globalmente formando parte de procesos que van más allá de las espacialidades cerradas, son por tanto fluidos y están sujetos a una disputa permanente con elementos que operan más allá de las fronteras delimitadas.

"(...) como por ejemplo hay un caso, que es paradigmático, que es Lavapiés, ¿vale? En el barrio de Lavapiés los alquileres se han multiplicado, se han producido incrementos del 40%. La población tradicional de Lavapiés se estaba desplazando a Carabanchel, a Vallecas. al Puente de Vallecas..." A2.

El barrio como lugar, entendido desde esta triple aproximación. está sujeto de esta manera a una transformación permanente, al mismo tiempo que depósito de temporalidades y prácticas de largo alcance. Las dimensiones pasadas conectan con el presente y se proyectan hacia el futuro aunque tal y como nos recuerda Merrifield:

"Al mismo tiempo, lugar es más que la simple vida cotidiana vivida. Es el "momento" en que lo concebido, lo percibido y lo vivido adquieren una cierta "coherencia estructurada" (MERRIFIELD, 1993:525).

“Así que el lugar contextualiza y arraiga a las conceptualizaciones lefebvrianas (lo concebido, percibido, vivido).” (OSLENDER, 2002).

El barrio como significativo evocado es una constante a lo largo de todo el trabajo de campo. Las personas entrevistadas proyectan en este sentido una serie de aspiraciones, afectos y emociones sobre el lugar que se recogen bajo la idea de barrio. Para dar cuenta de ellas recogemos la propuesta de Per GUSTAFSON (2001) que basándose en el enfoque de la *Grounded Theory*, elabora un marco de análisis ordenando los significados según se ubiquen más o menos cercanos a los polos *Yo, Otros y Entorno*, como forma de componer los significados que se condensan en la idea de lugar. Se trata de una propuesta triangular en la que se van ubicando las diferentes concepciones que aparecen en los discursos acerca del barrio. Es una forma de operacionalizar y por lo tanto cristalizar las respuestas, pero no se trata con ello de plantear discursos coherentes u homogéneos, sino de dotarnos de una técnica que permita ordenar ciertos sentidos acerca de los lugares. Dado que las categorías no son estancas, sino que pretenden dar cuenta de cierto movimiento a través de la posibilidad de posiciones intermedias o a caballo entre ellas, este enfoque nos parece especialmente sugerente para el tema que nos ocupa.

En el primero de ellos, el Yo, encontramos las significaciones de carácter personal/experiencial vinculadas a etapas vitales y conectadas con diferentes emociones, aquellas que se vinculan con actividades específicas o las que sirven para explicar aspectos de su identidad personal.

“De hecho es verdad, yo soy tan... yo soy de Vallecas y soy del Rayo.” E2.

En el cruce Yo/Otros opera la conciencia de reconocer y ser reconocidos, por lo tanto el juego entre el sentido de comunidad y el anonimato como re-creaciones que se conjugan sobre la espacialidad del barrio.

“Cuando a ti te conoce la gente, estás más seguro en un barrio bajo que todo el mundo te conoce y sabe quién eres y no tienes ningún problema que en un barrio que nadie conoce.” A8

“Yo me siento del barrio porque como te dije antes, conozco a todos los vecinos, porque que me conocen que yo tenía niños hace cinco años y los cuidaba a ellos solos, me conocían todos los vecinos, todo el barrio, toda la gente, yo no tengo ningún problema sobre eso, con los vecinos, con los amigos, todo el barrio no tenemos nada, ni negro, ni blanco, ni nada, todo igual.” A3.

El campo Otros es el espacio de los estereotipos. Los significados se construyen a partir de las imágenes acerca de las prácticas o características de quienes habitan el espacio. Es el campo de las comparaciones binarias entre el aquí y el allí, el ellos y el nosotros.

“Hablo con muy pocos, con muy pocos vecinos. Porque te miran como por encima del hombro no sé... Y yo la verdad es que yo soy igual que tú (...) No le encuentro el sentido, muchas veces les saludo y se quedan callados, pues ya digo a esta persona no la saludo, no me voy a morir porque no te salude oye que... tampoco te vas a morir porque te den los buenos días y lo contestes, entonces no, no... muy poco, con muy pocos.” E10.

En el cruce Otros/Entorno, tal vez el más difícil de captar, lo que opera es una suerte de proyección de las identidades de los habitantes o usuarios hacia el espacio que ocupan, la descripción se establece en términos de “modos de vida” “ambiente”, “clima”, “atmósfera”.

“O sea, el barrio, si tú paseas por el barrio, no es un barrio que te vaya a invitar a estarte... es un barrio muy de clase, a nivel de vista, de clase media baja. Cuando tú paseas por él, tú lo ves, vamos, yo por lo menos es una sensación con la que me quedo, y quiero decir, no lo catalogo moralmente, lo que veo es...” A1.

En el vértice de Entorno se ubican aquellos significados referidos al paisaje urbano así como los aspectos simbólicos o históricos vinculados al lugar o elementos de orden institucional, la localización en relación con otros lugares o las actividades que allí se desarrollan.

“No deja de ser un barrio que lo han hecho estanco por todas partes está estanco entonces, su forma de relacionarse con la ciudad es como si fuera un poblado de verdad hasta para sus vecinos.” E4.

“Este era el concepto: aquí están los trabajadores y van allí a trabajar pero cuando vuelvan los recursos están limitados a esta zona porque hemos puesto seis carriles de A3, el tren y la M30.” E4.

En el cruce entre el Entorno y el Yo, lo que operan son los conocimientos tanto formales como familiares que las personas tienen sobre el lugar y las oportunidades que el mismo ofrece.

“Bueno yo llegué aquí en este barrio en el 70. Y en el 70 no había tan solo aquí una Colonia, que le llamábamos la Colonia de la Paz, y luego estaban los 500, donde está el Centro de Mayores, y ahí en frente ese bloque que hay ahí atrás y todo ese solar eran los 500. Y luego estaban las domingueras, que son las calles de abajo. Pero aquí en este recinto, eran los 500 y los nuestros. Todo

lo demás estaban todo barro, sin nada. Todo el parque era una escombrera, ahí salían ratas. De la escombrera salían muchas ratas...” E1.

Del análisis de los discursos sobre los barrios analizados se desprende que esta relación triangular en la que se articulan los significados acerca del lugar sobre el eje planteado —Yo-Otros-Entorno— aparece como un conjunto de sentidos que evocan las vinculaciones que se despliegan sobre los barrios. Si bien son articulaciones variables, conflictivas y sujetas a transformaciones, la propuesta interpretativa da cuenta de las múltiples dimensiones de los lugares y del carácter complejo de los mismos. Es por ello que las formas de aproximación al estudio de los lugares deben tener en cuenta las movilizaciones y sedimentaciones que operan tanto en lo simbólico como en lo material en base a las evocaciones que sus habitantes hacen del mismo. Tal y como plantea Pedro Limón:

“la construcción de un sentido del Lugar propio está inextricablemente unida a la configuración de un sentido específico de barrio, e implica no sólo la estructuración de formas de contestación, negociación y reproducción de los imaginarios y significados políticos en disputa, sino la redefinición de los significados y referentes políticos en clave de barrio.” (LIMÓN, 2015: 266).

Por último, cabe señalar las diferencias en los procesos de apropiación e identificación sobre el barrio que los distintos agentes/vecinos hacen del mismo. Si hasta ahora el recorrido, a modo casi de cartografía, se centraba en las conexiones del entorno, la historia y los lugares como conjunto de sentidos y emociones en este último apartado se identifican las diferencias a partir de las percepciones que se elaboran con base a las diferencias entre los propios vecinos.

Tres categorías se configuran como identidades con procesos muy diferenciados en cuanto a la proyección de los vínculos y sentidos sobre el barrio. Estas tres categorías están profundamente vinculadas con la dimensión temporal, fundamentalmente en cuanto que tiempo transcurrido en el barrio.

La primera categoría es mucho más fuerte que las otras dos analizadas. Leída de forma habitualmente más conflictiva manifiestan unas formas de apropiación espacial profundamente territorializadas y en muchos casos muy expansivas en el uso y la visibilidad sobre el espacio público. Siguiendo el esquema propuesto de la relación triangular de GUSTAFSON (2001) las pautas espaciales observadas en los discursos analizados así como en el conjunto del trabajo

de campo, denotan una comunidad con lazos muy sólidos donde los procesos de reconocimiento establecen conexiones hacia el interno, marcando mucho la posición ellos/nosotros. Al mismo tiempo estas pautas se arraigan mucho sobre el territorio desplegando sobre el barrio-el hogar-el culto religioso, como institución fundamental en la ordenación comunitaria y sus actividades económicas, habitualmente vinculadas al establecimiento de un mercado al aire libre.

“(…) —hablando del culto— sobre todo tiene una función social, que es muy interesante en ese sentido. Por eso yo creo que muchas veces la gente infravalora la labor de, independientemente de que sea religioso o no, yo no soy especialmente religiosa, pero a mí me parece muy interesante la función que hace la Iglesia, ¿no? (...), porque nosotros, a los chavales del barrio lo que están haciendo es alejarlos de las drogas, alejarlos del alcohol. Ahora mismo, por ejemplo, está proliferando mucho por los barrios el tema de los juegos. Es la nueva droga...” A8.

Empleamos el concepto de identidades en la diáspora, porque opera en ellos de manera simultánea la idea de tránsito así como unas pautas muy arraigadas sobre el territorio. Elemento que tiene que ver con la edad temprana en la que acceden a la maternidad y la paternidad.

“(…) Aquí son muy jóvenes, aquí han empezado a tener hijos a los 15 o 16” GAL1.

Este hecho supone, en la mayoría de los casos la paralización de su proceso de formación académica y la dificultad por lo tanto de trayectoria profesional independiente de las redes comunitarias que establecen al interno. El barrio adquiere una relevancia fundamental pues en el eje Yo-Entorno este aparece como el soporte sobre el cual se articulan todos los elementos de sostenibilidad y reproducción social, en términos comunitarios e individuales, dado que estos están inextricablemente contenidos en los primeros.

Otra categoría está vinculada a las diferencias generacionales. En la relación Yo-Entorno-Otros, las personas mayores crearon un vínculo tanto con el territorio como con el vecindario. Las dinámicas Yo-Entorno se caracterizan por diferentes elementos: la construcción material del barrio, las proyecciones futuras sobre y en el mismo y, finalmente, la vida cotidiana con sus recorridos y las costumbres barriales. La relación Yo-Otros, por otro lado, se construyó sobre una base cultural bastante homogénea, esta ventaja facilitó el reconocimiento recíproco entre vecinos y como consecuencia el desarrollo de cierto tipo de vida comunitaria y de

solidaridad. El pasado chabolista y las luchas vecinales por la conquista del hogar contribuyeron al “desarrollo de una *trama*<sup>4</sup> vinculado a una historia concreta y capaz de movilizar a los vecinos alrededor de temas sociales relevantes” (HART, 1992: 633-634). En el cruce entre estas tres dimensiones se fue desarrollando, por un lado, una identidad barrial, vinculada a las proyecciones futuras: la conquista o la entrega de un hogar conllevó una mayor seguridad sobre la permanencia en el territorio y como consecuencia la posibilidad de verse en él en el futuro, territorializarlo y comprometerse. El desarrollo de un sentimiento identitario ligado al ambiente, al territorio, es de fundamental importancia porque incrementa los sesgos motivacionales (DEVINE-WRIGHT & CLAYTON 2010: 269). De hecho, estas condiciones iban poniendo las bases para la creación de un barrio agradable, familiar, cotidiano, donde desarrollar todas las actividades opcionales, un barrio donde descansar y en definitiva pasar tiempo.

La *trama* de las personas mayores si bien tuvo una función socializante y aglutinadora por aquel entonces, no puede encajar con la realidad de los jóvenes criados en un contexto globalizado y menos homogéneo. Ellos no parecen haberse creado su propia *trama* e identidad basados en la relación Yo-Otros según las características propias de los Otros, su identidad resulta más bien ligada al lugar, no comparten una historia común con sus coetáneos, no parecen tener, entre ellos, una *conexión generacional*, sin embargo, comparten un presente en un lugar concreto. La identidad del Yo parece estar más bien relacionada con el cariño familiar, los recuerdos infantiles y el apego a la idea de barrio *de toda la vida*. Lo que resulta interesante es que en la relación Yo-Entorno no hay una verdadera apropiación territorial, es decir, el espacio del barrio no es, por norma general, la mejor opción para salir a darse un paseo o una vuelta, las rutinas diarias se limitan a lo necesario. Los jóvenes, sobre todo aquellos cuya historia familiar se vincula al barrio, perciben un cambio a peor del mismo lo cual implica o bien el irse o bien un cambio de actitud hacia el mismo (WESTER-HERBER, 2004: 112). De hecho, si bien el cariño hacia el barrio no se puede negar, lo que viene a faltar son las proyecciones futuras en el mismo por parte de esta generación, el quedarse en el barrio parece vincularse a una mezcla entre la dificultad de irse, por cuestiones económicas, y las ganas de quedarse por los recuerdos que les

evocan los espacios barriales, la presencia de la familia y de los amigos.

Finalmente, la categoría de los migrantes cuya expresión identitaria vinculada al barrio varía según la generación. Los adultos, se vinculan al barrio en el plano Yo-Otros, su identidad barrial depende en mayor medida de las relaciones sociales que entrelazan y, a pesar de que el despliegue de estas se materialice en el mismo territorio, no son los lugares concretos que les ligan al barrio, si no la vida que en ellos desarrollan. La cotidianidad y las rutinas forman parte de la identidad por las relaciones que entrelazan con los vecinos, se conocen, se reconocen, se identifican por las circunstancias comunes uno con el otro. Las proyecciones futuras sobre el territorio del barrio se ven frustradas por la incertidumbre de su situación personal, por lo tanto, la dimensión Yo-Entorno, cobra, en el desarrollo identitario, menor importancia.

Los jóvenes, migrantes de segunda generación, sin embargo, vinculan su identidad tanto al territorio del barrio, en el plano Yo-Entorno, como a las relaciones con los vecinos, Yo-Otros. Los espacios y los lugares del barrio les representan, pero tienen una visión más crítica sobre ellos, entre los jóvenes, a pesar de haber desarrollado su vida allí tienen sentimientos en contra. Por un lado, les gustaría mejorar su situación y por ello irse del barrio y por el otro, si el barrio mejorara, les gustaría quedarse en virtud de los vínculos sociales que tienen, que forman parte de sus vivencias y de su identidad. La relación de esta última, cuando está formada, con el espacio físico es, de hecho, relevante, siendo que este juega un papel importante (WESTER-HERBER, 2004).

## 5. A modo de conclusión. El *barrionalismo* como práctica política

Como hemos visto a lo largo del artículo, el barrio, como dimensión múltiple, conflictiva y compleja, opera en tanto que espacialidad/lugar, local y al mismo tiempo conectada en una red pluriescalar, productor y producto de identidades, así como depósito de significados y afectos. Los barrios, como conjuntos espaciales como parte de la unidad más amplia de ciudad, no operan solo o fundamentalmente en su funcionalidad administrativa, sino que desvelan

<sup>4</sup> Traducción propia de la palabra *emplotment*: narración construida a partir de una serie de eventos históricos reales vinculados a una trama común (HART: 1992).

lugares y espacialidades singulares que conforman universos de sentido. Al mismo tiempo, tal y como señalan Marta Domínguez y Margarita Barañano, “estas representaciones cristalizan en el contexto de otros cambios físicos, materiales y estructurales.” (BARAÑANO & DOMÍNGUEZ, 2018: 281).

La complejidad en el estudio de los barrios tiene que ver con las múltiples dimensiones que hacen parte en la conformación de esos universos. En esta propuesta se han dimensionado su carácter espacial, histórico y discursivo por su relevancia en la conformación de las identidades. Es necesario entender que esas identidades se articulan en momentos específicos y que por lo tanto, lejos de ser estancas, se transforman y reifican constantemente si bien es posible trazar ciertas continuidades que se adivinan en las percepciones y sentidos que operan en esas espacialidades.

La crisis del Estado Nación en cuanto que modelo espacial y la eclosión de un juego constante de escalaridades lejos de eliminar los aspectos particulares que posibilitan vínculos comunitarios los transforman en modos más complejos, desplegándose sobre el territorio, sobre lo próximo, una serie de estrategias y marcos de sentido que reconfiguran imágenes comunitarias abigarradas y que adquieren más relevancia conforme más se hace patente el proyecto globalizador. Si bien las fuerzas productivas tienden a la homogeneización de los espacios (LEFEBVRE, 2013) como práctica política, contienen al mismo tiempo la fragmentación, y, en ella, la posibilidad de agencia de los sujetos puede devenir en procesos de apropiación y afirmación comunitaria. Si la ciudad global (SASSEN, 2015) alteró las geografías del sistema mundo, generando nuevos nodos de concentración de poder y flujos económicos, abrió la puerta a lo local como nueva geografía globalizada, y por lo tanto no solo como receptáculo de influjos y procesos del exterior, sino también como productor de nuevas formas y prácticas políticas y simbólicas. El barrio cobra relevancia por su posición como espacio frontera entre lo público y lo privado, lo homogéneo y lo particular. En los contextos estudiados estos elementos aparecen en distintas intensidades y en muchos casos conflictivas y contradictorias. No se trata de defender identidades unívocas o exentas de contradicciones, como de señalar que:

“el barrio se ha vuelto a reivindicar como espacio de resistencia y de creatividad comunitaria y asociativa contra la exclusión social” (PRADEL, 2018: 25)

y es precisamente a partir de la práctica política de resistencia y de la posibilidad del despliegue

de relaciones comunitarias de solidaridad, que esas identidades se connotan de formas más relevantes conforme el proyecto globalizador más se empeña en unificarlas.

Estos procesos de apropiación se observan en barrios donde los elementos que hemos planteado en el análisis operan en formas relacionales entre sí, de tal manera que se reifican para constituirse en *barrionalismo*, un:

“tipo de identificación basada en un reconocimiento de horizontalidad social con respecto al otro, en una aceptación compartida de un origen común y, finalmente, en una delimitación espacial generalmente aceptada alrededor de un territorio reconocido y nombrado como propio” (LIMÓN, 2015: 270).

No se trata de una suma de condiciones que en el contexto globalizador dan como resultado prácticas de apropiación identitarias, ni entendemos tampoco que todos los procesos identitarios operan de la misma forma. No podemos, en este sentido anticipar las respuestas de forma mecánica, sino que debemos atender a cada particularidad y a cómo las espacialidades se convierten en depósitos de sentidos y prácticas transformadoras. En los tres casos estudiados solo afirmamos este tipo concreto de articulación en el caso de Entrevías, donde tanto el diseño y trazado urbano que permite la diversidad, como la condensación de luchas y reivindicaciones políticas sostenidas a lo largo del tiempo, construyen un simbólico en el que reconocerse, articulando la posibilidad de resistencias no solo materiales como también identitarias. Hay una suerte de orgullo Vallecano que en Entrevías no se ha perdido con el paso del tiempo, y este orgullo se vincula a una historia concreta de reivindicaciones, de logros, de rebelión en contra de la injusticia, pero también de solidaridad y ayuda mutua. Todas estas características encuentran precedentes históricos en el barrio de Entrevías permitiendo una identificación de los sujetos y por ende una mayor predisposición al compromiso con el territorio. Propio, que está constituido por nuestras conductas cotidianas y nuestra significación de éstas a través de la experiencia diaria y por las formas de socialización espacial aprendida y contestada desde el propio entorno.

## Bibliografía

- BARAÑANO CID, M. & DOMÍNGUEZ PÉREZ, M. (2018): Desplazamientos identitarios en tres barrios madrileños de promoción oficial. entre la postradicionalización y el envejecimiento, *OBETS. Revista de Ciencias Sociales*, Volumen 13, n.º 1: 257-288.

- BRAH, A. (2011): *Cartografías de la diáspora: identidades en cuestión*, Madrid, España, Traficantes de sueños.
- BORDETAS JIMÉNEZ, I. (2017): Aportaciones del activismo femenino a la construcción del movimiento vecinal durante el tardofranquismo. Algunos elementos para el debate. *Historia Contemporánea*, n.º 54: 15-45.
- BALFOUR, S. (1994): *La dictadura, los trabajadores y la ciudad: El movimiento obrero en el área metropolitana de Barcelona (1939-1988)*, Valencia, España, Alfons el Magnànim.
- BARTHES, R. (2007): *El imperio de los signos*, Barcelona, España, Seix Barral.
- BERTRAND, M. J. & LOZANO, J. V. (1981): *La ciudad cotidiana*, Madrid, España, Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local.
- BROWN, B., PERKINS, D. & BROWN, G. (2003): Place attachment in a revitalizing neighborhood: Individual and block levels of analysis. *Journal of Environmental Psychology*, n.º 23: 259-271.
- CARIES MARTÍ, R., LÓPEZ DE LUCIO, R. & HERNANDEZ AJA, A. (1995): "Ensanches en la periferia. El caso de Madrid". En LÓPEZ DE LUCIO, R. & HERNÁNDEZ AJA, A. (Eds.) *Los nuevos ensanches de Madrid: la morfología residencial de la periferia reciente, 1985-1993* (pp. 259-262), Madrid, España, Gerencia Municipal de Urbanismo del Ayuntamiento de Madrid, D.L. 1995.
- CARR, S. & al. (1992): *Public Space*, Cambridge, UK, Cambridge University Press.
- CASTELLS M. (1977): *Ciudad, democracia y socialismo: la experiencia de las asociaciones de vecinos en Madrid*, Madrid, España, Siglo veintiuno de España editores.
- (2012): *Reti di indignazione e speranza: movimenti sociali nell'era di internet*, Milano, Italia, Università Bocconi.
- DACONTO, L. (2014): "Lo spazio pubblico nella città contemporanea. Evoluzioni e cambiamenti nella relazione tra urbano e dimensione pubblica", in Bergamaschi, M., CASTRIGNANÒ, M., (Eds.) *La città contesa, popolazioni urbane e spazio pubblico tra coesistenza e conflitto*, (pp.31-48), Roma, Italia, FrancoAngeli.
- DEVINE-WRIGHT, P. & CLAYTON, S. (2010): Introduction to the special issue: Place, identity and environmental behaviour. *Journal of Environmental Psychology*, n.º 30: 267-270.
- DI FEBBO, G. (2006): Resistencias femeninas al franquismo. Para un estado de la cuestión. *Cuadernos de historia contemporánea*, n.º 28: 153-168.
- DI MÉO G. (1991): *L'homme, la société, l'espace*, Paris, Francia, Anthropos.
- ERREJÓN GALVÁN, I. (2011): El 15-M como discurso contrahegemónico. *Enrucijadas. Revista Crítica de Ciencias Sociales*, n.º 2: 120-145.
- EZQUIAGA, M. (1990): Formas construidas, formas del suelo. Reflexiones en torno a los nuevos proyectos de extensión residencial, *Geometría*, volumen 2, n.º 8: 2-23.
- GEHL, J. (2006): *La humanización del espacio urbano: la vida social entre los edificios*, Barcelona, España, Editorial Reverté.
- GOULD, P., & WHITE, R. (1986): *Mental Maps*, sec. Edition. Boston/London, UK, Routledge.
- GRAVANO, A. (2005): *El barrio en la teoría social*, Argentina, Espacio Editorial.
- GUSTAFSON, P. (2001): Meanings of place: Everyday experience and theoretical conceptualizations. *Journal of environmental psychology*, Volumen 21, n.º 1: 5-16.
- HART, J. (1992): Cracking the code: narrative and political mobilization in the greek resistance, *Social Science History*, vol 16, n.º 4: 631-668.
- JACOBS, J. (2011): *Vida y muerte de las grandes ciudades* (A. Abad y A. Useros, trad. Orig., 1961), Madrid, España, Capitán Swing.
- KAPLAN, T. (1999): "Luchar por la democracia: formas de organización de las mujeres entre los años cincuenta y los años setenta". En Aguado A. (Eds.) *Mujeres, regulación de conflictos sociales y cultura de la paz*, (pp. 89-108), Valencia, España, Servei de Publicacions.
- LEAL MALDONADO, J. (2002): Segregación social y mercados de vivienda en las grandes ciudades, *Revista Española de Sociología*, n.º 2: 59-75.
- LEFEBVRE, H. (1972): *La vida cotidiana en el mundo moderno*, Madrid, España, Alianza Editorial.
- & LOREA, I. M., & GUTIÉRREZ, E. M. M. (2013): *La producción del espacio*, Madrid, España, Capitán Swing.
- LIMÓN, P. (2015): *Un barrio para gobernarlos a todos: gentrificación, producción de globalidad y barrio-nalismo en Hortaleza (Madrid) y Poblenou (Barcelona)* (Doctoral dissertation, Tesis doctoral. Universidad Complutense de Madrid).
- LYNCH, K. (1960): *The image of the city*, Cambridge, USA, MIT Press.
- MANNHEIM, K. (1998): *Saggi di sociologia della cultura*, Roma, Italia, Armando.
- MARGULIS, M. (2002): La ciudad y sus signos. *Estudios sociológicos, volumen XX*, n.º 3: 515-536.
- MASSEY, D. (1994): *Space, Place and Gender*, Minneapolis, Minnesota, University of Minnesota Press.
- MERRIFIELD, A. (1993): Place and space: a Lefebvrian reconciliation. *Transactions of the institute of British geographers, volumen 18*, n.º 4: 516-531.
- PRADEL, M. & GARCÍA CABEZA, M. (2018): *El momento de la ciudadanía: innovación social y gobernanza urbana*, Madrid, España, Catarata.
- ONTAÑÓN, M. J., & MORALES, J. M. L. P. (1971): Bloques complementarios de pantalla en el sector de Pan Bendito. Madrid. 608 viviendas y edificios complementarios. *Hogar y arquitectura: revista bimestral de la obra sindical del hogar* (97), 3.
- OSLENDER, U. (2002): Espacio, lugar y movimientos sociales: hacia una espacialidad de resistencia. *Scripta Nova*, Volumen 6, n.º 115.
- PASQUI, G. (2008): *Città, popolazioni, politiche*, Milano, Italia, Jaca Book.
- PASTOR, J. (2012): El movimiento 15m en Madrid, 2012. *Anuario del Conflicto Social*. 0(2), 205-2014.
- SASSEN, S. (2015): *Espulsioni: brutalità e complessità nell'economia globale*, Bologna, Italia, Il mulino.
- SAUSSURE, F. D. (1945): *Curso de lingüística general*, Buenos Aires, Argentina, Losada.

- SCHUMAN, H. & SCOTT, J. (1989): Generation and collective memories, *American Sociological Review*, volumen 54, 359-381.
- SMALL, M. (2011): *Villa Victoria: povertà e capitale sociale in un quartiere di Boston*, Milano, Italia, Franco Angeli.
- SUBIRATS, J. & GARCIA BERNARDOS, A. (2015): *Innovación social y Políticas urbanas en España*, Barcelona, España, Icaria.
- SUDJIC, D. (2017): *El lenguaje de las ciudades*, Barcelona, España, Editorial Ariel.
- TUAN, Y. F. (1974): Space and place: humanistic perspective. *Progress in geography*, n.º 6: 211-252.
- (1977): *Space and place: The perspective of experience*, Mineápolis, Minnesota, University of Minnesota Press.
- UCEDA NAVAS, P. (2017): *La ciudad desequilibrada. El derecho a la ciudad en los barrios vulnerables de Madrid* (Doctoral dissertation, Universidad Complutense).
- WESTER-HERBER, M. (2004): Underlying concerns in land-use conflicts-the role of place-identity in risk perception. *Environmental Science & Policy*, n.º 7: 109-116.

## CIUDAD Y TERRITORIO

## ESTUDIOS TERRITORIALES

ISSN(P): 2697-231X; ISSN(E): 2697-2328

Vol. LIII, N.º Monográfico 2021

Págs. 159-178

<https://doi.org/10.37230/CyTET.2021.M21.09>

CC BY-NC-ND



# La Estrategia Regional Andaluza para la Cohesión e Inclusión Social. Intervención en Zonas Desfavorecidas (ERACIS)

Ana Díez-BERMEJO<sup>(1)</sup>Iván RODRÍGUEZ-SUÁREZ<sup>(2)</sup>Lucas ÁLVAREZ-DEL VALLE<sup>(3)</sup>Rafael CÓRDOBA-HERNÁNDEZ<sup>(4)</sup>Gonzalo SÁNCHEZ-TOSCANO<sup>(5)</sup>Agustín HERNÁNDEZ-AJA<sup>(6)</sup><sup>(1)</sup>Arquitecta. Investigadora<sup>(2)</sup>Arquitecto. Profesor asociado e investigador<sup>(3)</sup>Arquitecto. Investigador<sup>(4)</sup>Arquitecto. Profesor asociado e investigador<sup>(5)</sup>Arquitecto. Investigador<sup>(6)</sup>Dr. Arquitecto. Catedrático

Todos ellos del Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio  
Universidad Politécnica de Madrid

**RESUMEN:** La *Estrategia Regional Andaluza para la Cohesión e Inclusión Social. Intervención en Zonas Desfavorecidas* (ERACIS) es una iniciativa puesta en marcha en el año 2018 cuya finalidad es la detección de dichas zonas del territorio andaluz a partir de indicadores y la intervención en ellas a través de *Planes Locales de Intervención en Zonas Desfavorecidas (PLIZD)* diseñados e implementados por entidades locales. La Estrategia es una política pública integral basada en sistemas de gobernanza multinivel y representa la última generación de instrumentos desarrollados en Andalucía en las tres últimas décadas para

Recibido: 19.10.2020; Revisado: 27.10.2020.

Correo electrónico: [ana.diez@upm.es](mailto:ana.diez@upm.es); N.º ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8524-75>

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

Correo electrónico: [lucas.alvarez@upm.es](mailto:lucas.alvarez@upm.es); N.º ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4956-4547>

Correo electrónico: [rafael.cordoba@upm.es](mailto:rafael.cordoba@upm.es); N.º ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7878-2055>

Correo electrónico: [gonzalo.sancheztoscano@upm.es](mailto:gonzalo.sancheztoscano@upm.es); N.º ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4485-058X>

Correo electrónico: [agustin.hernandez@upm.es](mailto:agustin.hernandez@upm.es); N.º ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4485-058X>

Los autores agradecen los comentarios y sugerencias realizados por los evaluadores anónimos, que han contribuido a mejorar y enriquecer el manuscrito original.

proponer soluciones específicas a los problemas públicos de lucha contra la desigualdad urbana. El artículo analiza los objetivos, metodologías e implementación de la herramienta y realiza una evaluación de las dimensiones de la vulnerabilidad urbana contempladas en los indicadores que utiliza.

**PALABRAS CLAVE:** Áreas desfavorecidas; Vulnerabilidad urbana; Cohesión social; Regeneración urbana.

## The Regional Strategy for Social Cohesion and Inclusion in Andalusia: The “ERACIS” (Estrategia Regional Andaluza para la Cohesión e Inclusión Social. Intervención en Zonas Desfavorecidas)

**ABSTRACT:** The *Estrategia Regional Andaluza para la Cohesión e Inclusión Social. Intervención en Zonas Desfavorecidas* (ERACIS) is an initiative launched in 2018 whose goal is to detect Andalucía’s disadvantaged areas based on indicators and to intervene them through Local Plans (*Planes Locales de Intervención en Zonas Desfavorecidas: PLIZD*) designed and implemented by local authorities. This strategy is a comprehensive public policy based on multilevel governance systems and represents the latest generation of instruments developed in Andalucía over three decades to propose specific solutions to public problems in the fight against urban inequality. The article analyzes the objectives, methodologies and implementation of the tool and carries out an evaluation of the urban vulnerability dimensions contemplated in the strategy indicators.

**KEYWORDS:** Deprived areas; Urban vulnerability; Social inclusion; Urban regeneration.

### 1. Introducción

#### 1.1. Acerca de la herramienta

La *Estrategia Regional Andaluza para la Cohesión e Inclusión Social. Intervención en Zonas Desfavorecidas* (ERACIS), es una iniciativa puesta en marcha en el año 2018 por Acuerdo del Consejo de Gobierno (JUNTA DE ANDALUCÍA, 2018a) a propuesta de la Consejería de Igualdad y Políticas Sociales de la Junta de Andalucía, en cofinanciación con el Programa Operativo FSE de la Comunidad Autónoma de Andalucía 2014-2020 del Fondo Social Europeo.

El cometido de la Estrategia es “la mejora de la calidad de vida de las personas que viven en zonas desfavorecidas a través del diseño, organización y evaluación de la política y gestión pública autonómica y local con la participación de la ciudadanía, diferentes administraciones y entidades públicas y privadas implicadas en la zona” mediante la intervención en estas zonas a través de planes locales de intervención en barrios (Planes Locales de Intervención en Zonas Desfavorecidas, PLIZD) que son diseñados, implementados y coordinados desde las administraciones locales y ejecutados con un enfoque integral y comunitario de forma participada.

La OCDE (OCDE, 1998) definió zona desfavorecida como aquellas áreas donde se concentran

problemas sociales, económicos y/o medioambientales. Estos problemas afectan a sus residentes y empresas locales en distintos grados, limitando el acceso a oportunidades, recursos y servicios que se consideran normales en otras partes de la ciudad. La Estrategia recoge el concepto de zona desfavorecida, desde el punto de vista de Arias (ARIAS, 2000), el cual define ésta como aquella que presenta diferentes debilidades en su estructura sociodemográfica y/o en las cualidades ambientales de su espacio físico y que por lo tanto la diferencia del resto de la ciudad, creando desigualdad desde el punto de vista de la calidad de vida. Sin embargo, en este sentido, la Estrategia recoge igualmente el espíritu de la Unión Europea (UNIÓN EUROPEA, 2007), que mira a las áreas urbanas desfavorecidas no como un problema, sino como fuente de capital humano y físico desaprovechado y cuyo potencial tiene que ser desbloqueado para que pueda contribuir al progreso cívico y desarrollo económico general de la ciudad.

Atendiendo a la finalidad que expone, podemos vislumbrar la intención explícita e implícita de convertirse en una política pública de caldo, en el sentido de proponer soluciones específicas a problemas públicos, de lucha contra la desigualdad urbana donde refleja todas las dimensiones que una política pública debiera tener (SUBIRATS, 1993): la definición del problema, la participación de actores, la causa a través de la cual toma la decisión de hacer frente al problema,

los instrumentos y medidas para afrontar los problemas, el sistema de implementación y la presencia de una herramienta de evaluación de la estrategia. La intención de la Estrategia muestra claramente un sentido cooperativo e integral a la hora de afrontar los problemas de desigualdad urbana y cohesión territorial y representa una apuesta por la creación de una estructura territorial con capacidad de intervención y gestión a nivel autonómico reflejada en la dimensión local del territorio.

La ERACIS se ha construido a partir de cuatro ejes, inspirados en la Ley de Servicios Sociales de Andalucía (JUNTA DE ANDALUCÍA, 2016): desarrollo económico y comunitario sostenible; políticas públicas para el bienestar y la cohesión social; mejora del hábitat y convivencia; trabajo en red e innovación en la intervención social comunitaria. Esta declaración de principios tiene un carácter multidimensional y holístico en lo que al diseño y la implementación de la Estrategia se refiere, que nos recuerda al triángulo sobre el concepto de calidad de vida (grado óptimo de la satisfacción de necesidades) de Alguacil (ALGUACIL, 2000): la calidad ambiental (territorio, barrio, vivienda), el bienestar (empleo, educación y empleo) y la identidad cultural (identidades y participación) en sus tres dimensiones, la física, la social y la emocional.

La Estrategia es una herramienta tanto de detección como de intervención en el campo de la vulnerabilidad urbana, es decir, contiene una metodología, con una serie de indicadores, a través de la cual detecta las zonas desfavorecidas del territorio andaluz y a su vez propone como herramienta de intervención, los Planes Locales de Intervención en Zonas Desfavorecidas (PLIZD). El documento en el que se formaliza la Estrategia se estructura, a lo largo de casi ciento cincuenta páginas, en los siguientes epígrafes:

una presentación e introducción, un diagnóstico y mapa de zonas desfavorecidas, la misión y los objetivos de la Estrategia, qué tipos de medidas se deben articular para su implementación, la metodología de intervención y, por último, una metodología de seguimiento y evaluación de la propia herramienta.

## 1.2. La ERACIS como objeto de estudio

La elección de esta Estrategia como objeto de estudio responde al objetivo de describir y difundir una herramienta que sintetiza la experiencia histórica en la región de identificación, delimitación e intervención en zonas desfavorecidas y que da un paso hacia la perfección del instrumento, que apenas ha tenido repercusión en los medios académicos, puesto que lleva dos años de implementación, y que resulta de interés por la combinación de la planificación de un territorio en su dimensión estratégica a escala regional y la planificación de éste en una dimensión operativa a través de la escala local, coordinadas ambas administraciones con un objetivo claro: la reducción de la pobreza y el fomento de la inclusión y cohesión social con un enfoque integral de políticas públicas (servicios sociales, educación, salud, vivienda y urbanismo). Desde la Junta de Andalucía, es la Consejería de Igualdad y Políticas Sociales (FIG. 1) la promotora de este instrumento innovador que apuesta por la cohesión social, con el objetivo de incidir tanto en el diseño de las políticas públicas como en su implementación y evaluación, donde destaca la participación activa de todos los agentes implicados: ciudadanos, administraciones públicas, tercer sector y tejido empresarial.

<b>Nombre</b>	<b>Estrategia Regional Andaluza para la Cohesión e Inclusión Social. Intervención en Zonas Desfavorecidas (ERACIS)</b>
Fecha	2018
Localización	Comunidad Autónoma de Andalucía
Legislación	Acuerdo de 28 de agosto de 2018 del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía
Alcance	Regional
Escala de análisis	Municipal e inframunicipal; Unidad mínima de análisis: sección censal
Función	Detección e Intervención en zonas desfavorecidas
Agente promotor	Consejería de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación
URL	<a href="https://www.juntadeandalucia.es/organismos/igualdadpoliticasocialesyconciliacion/areas/inclusion/paginas/dise%C3%B1o-ejecucion-estrategias.html">https://www.juntadeandalucia.es/organismos/igualdadpoliticasocialesyconciliacion/areas/inclusion/paginas/dise%C3%B1o-ejecucion-estrategias.html</a>

FIG. 1/ Cuadro de descripción básica de la ERACIS.

Fuente: elaboración propia en base a la Estrategia Regional Andaluza para la Cohesión Social e Inclusión Social. Intervención en zonas desfavorecidas (JUNTA DE ANDALUCÍA, 2018b).

El artículo analiza la Estrategia desde el punto de vista de su contenido en lo que se refiere a los objetivos, metodología e implementación y realiza una evaluación preliminar sobre cuáles son las dimensiones de la vulnerabilidad que considera para delimitar e intervenir en zonas desfavorecidas a través del análisis de los indicadores que utiliza. El concepto de vulnerabilidad urbana acoge múltiples dimensiones que interactúan entre sí (ALGUACIL & al., 2014) y se refiere a la situación que la población ocupa en una escala de gradación entre la integración y la exclusión social. La vulnerabilidad se entiende, de este modo, como una zona de tránsito entre la zona de integración y la de exclusión, y en la que se conjugan y combinan múltiples factores desencadenantes. Desde este último punto de vista, el artículo basa su metodología de análisis de las dimensiones de la vulnerabilidad, en la utilizada en el "Informe sobre otros Observatorios de la Vulnerabilidad Urbana y su vinculación con las políticas urbanas de regeneración de barrios en Europa y España (HERNÁNDEZ & al., 2020) en el que se identifican y analizan diversas herramientas (observatorios y/o estrategias) para la detección y/o intervención sobre la vulnerabilidad y/o pobreza urbana en Europa y en España. Esta metodología

plantea un modelo de análisis de indicadores de vulnerabilidad urbana mediante su clasificación en seis dimensiones: sociodemográfica, socioeconómica, residencial, subjetiva, marco urbano y ambiental.

## 2. Contexto

### 2.1. Antecedentes

La intervención por parte de la Junta de Andalucía en las áreas de los municipios andaluces que sufren problemas de pobreza y exclusión social se remonta a mediados de los años 80 del siglo XX a través de análisis para la identificación de zonas desfavorecidas y realizando inversiones gracias a la Comisión Delegada de Bienestar Social con el objetivo de mitigar las carencias presentes en estos territorios. Este tipo de intervenciones han sido continuadas desde aquel momento y se han llevado a cabo mediante planes y programas que contemplaban objetivos y áreas objeto de actuación diversos para las que han adoptado diferentes denominaciones (Fig. 2).

Año	Plan /Programa asociado	Nomenclatura de las zonas en riesgo de exclusión social
1989		Barriadas de Actuación Preferente
1994	Plan de Barriadas de Actuación Preferente	Barriadas de Actuación Preferente
1995	Decreto 202/1989 Plan de Barriadas de Actuación Preferente	Barriadas con especiales necesidades
1998		Zonas con Especial Problemática Social
2003	Plan Andaluz para la Inclusión Social 2003-2006 ACUERDO de 11 de noviembre de 2003, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Plan Andaluz para la Inclusión Social.	
2006	Intervención coordinada de la Junta de Andalucía en Zonas con Necesidades de Transformación Social. Aprobado por la Comisión Política Andaluza Sevilla, julio 2006	Zonas con Necesidades de Transformación Social (ZNTS)
2013	Decreto-ley 7/2013 de medidas extraordinarias y urgentes para la lucha contra la exclusión social en Andalucía	
2018	ERACIS: Estrategia Regional Andaluza para la Cohesión e Inclusión Social. Intervención en Zonas Desfavorecidas. Acuerdo de 28 de agosto de 2018 del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía	Zonas Desfavorecidas Identificadas (ZDI)

Fig. 2/ Relación de las diferentes nomenclaturas que ha recibido las zonas desfavorecidas en Andalucía desde 1989 hasta 2018.

Fuente: elaboración propia en base a la Estrategia Regional Andaluza para la Cohesión Social e Inclusión Social. Intervención en zonas desfavorecidas (JUNTA DE ANDALUCÍA, 2018b).

En 1989 se aprueba un plan de actuación conjunta entre diferentes Consejerías mediante el Decreto 202/1989 Plan de Barriadas de Actuación Preferente (JUNTA DE ANDALUCÍA, 1989), con competencias en las diferentes áreas incluidas en el Plan: formación, animación sociocultural, inserción social, y urbanismo, infraestructuras y vivienda, estableciéndose tres niveles de coordinación (regional, provincial y de barrio). En el Decreto se identificaron 8 barriadas dentro del territorio andaluz de actuación preferente, una por cada capital de provincia. El impulso de esta política pública recayó inicialmente sobre la Consejería de Gobernación, pero será a partir de 1990 cuando la competencia la asuma la Consejería de Asuntos Sociales, responsable de la creación de la Oficina del Plan de Barriadas de Actuación Preferente y de la Comisión Interdepartamental de Barriadas de Actuación Preferente y en este año se identificaron un total de 11 barrios.

En 1991 la Consejería de Asuntos Sociales pone en marcha la actuación en estas áreas gracias a la concesión de subvenciones a entidades públicas y privadas sin ánimo de lucro que intervenían en ellas y en 1993 pasaron de 11 a 14 barrios identificados. En 1994, el Plan incorpora a las barriadas de actuación preferente, las barriadas con especiales necesidades, y en 1995 desaparecen las ayudas para las barriadas declaradas de actuación preferente y se incorporan ayudas para Zonas con Especial Problemática Social. Por último, en 1998 las zonas cambian su denominación a Zonas con Necesidades de Transformación Social (ZNTS), la cual se mantendrá hasta principios del siglo XXI, momento en el que la regulación de las subvenciones para las actuaciones en estas zonas es muy similar a la anterior. Será en 2003, con la aprobación del Plan Andaluz para la Inclusión Social 2003-2006 (JUNTA DE ANDALUCÍA, 2003), cuando se incorpore esta nomenclatura en uno de sus objetivos generales: la "Intervención en Zonas con Necesidades de Transformación Social", y se pondrá de manifiesto la importancia de la administración local a la hora de implementar estas actuaciones a través de planes locales, definidos como

"los instrumentos mediante los cuales los Ayuntamientos podrán realizar, con la necesaria participación social, un diagnóstico de cada Zona, y a partir del modelo de intervención establecido por el Plan Andaluz para la Inclusión Social, adaptar a cada caso las estrategias que en el mismo se contienen para dar respuesta a la problemática planteada".

Esta definición de los planes locales lleva implícito un carácter de coordinación y cooperación entre ambas administraciones y a su vez tiene en cuenta la identidad de cada uno de los territorios bajo un mismo paraguas que es el de la intervención en zonas desfavorecidas de forma participada e integral.

En esta misma línea, en el año 2006, la Junta de Andalucía aprobó el documento "Intervención coordinada de la Junta de Andalucía en Zonas con Necesidades de Transformación Social" (JUNTA DE ANDALUCÍA, 2006) a través de la Comisión de Política Andaluza que se componía por seis consejerías (Innovación, Ciencia y Empresa; Empleo, Educación, Obras Públicas y Transporte; Salud, Igualdad y Bienestar Social), encargada de la toma de decisiones en el diseño de acciones y programas y la Comisión Técnica Andaluza (compuesta por Jefaturas de Servicio de las Direcciones Generales implicadas y el apoyo de asesorías técnicas) que elaboraba las metodologías de acción en estas zonas, en el cual se mencionaba

"la dificultad para coordinar los distintos recursos que desde distintos ámbitos competenciales llegan al territorio" y en este sentido era "imprescindible que los equipos de profesionales involucrados en el territorio se sientan implicados en un único proyecto: la transformación de la zona, con independencia de la procedencia de los recursos"

abogando por la articulación de todos ellos en lo que se denominaron Planes de Zona. Estos instrumentos organizaban las intervenciones en base a los principios de: intersectorialidad, integralidad, participación, y flexibilidad en las fases de elaboración y participación.

El Decreto-ley 7/2013 de medidas extraordinarias y urgentes para la lucha contra la exclusión social en Andalucía (JUNTA DE ANDALUCÍA, 2013), ya derogado, hace referencia a las Zonas con Necesidades de Transformación Social definiéndolas como "aquellos espacios urbanos concretos y físicamente delimitados, en cuya población concurren situaciones estructurales de pobreza grave y marginación social" y anexa una lista con la relación de las Zonas con Necesidades de Transformación Social que se habían identificado en el territorio andaluz, el número de zonas en los último diez años se multiplicó casi por cuatro, en este año eran 55 las zonas identificadas. Aclarada la definición, la normativa vigente en ese momento (CONSEJERÍA DE IGUALDAD Y POLÍTICAS SOCIALES, 2016) reguladora de las

Años de programación	Plan/ Agentes/ Escala	Objetivos y áreas de trabajo
1989-2003	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Plan de Barriadas de Actuación Preferente.</li> <li>• Consejería de Gobernación.</li> <li>• Niveles de coordinación: autonómico, provincial, barrio o núcleo de actuación.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Posibilitar a la población mecanismos para la promoción y desarrollo de sus capacidades a través de una acción preventiva.</li> <li>• Dar respuestas a las carencias y necesidades que tiene la sociedad mediante acciones, dotación de equipamientos, posibilitando el acceso a recursos tanto en su zona como fuera de ella.</li> <li>• Detección de las barriadas que necesitan estas acciones priorizándolas en razón a la urgencia de los problemas que le afectan y de las disponibilidades presupuestarias.</li> </ul>
2003-2006	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Plan Andaluz para la Inclusión Social 2003-2006.</li> <li>• Consejería de Asuntos Sociales.</li> <li>• Niveles de coordinación: autonómico y municipal.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fomentar el acceso al empleo entre las personas en situación o en riesgo de exclusión social.</li> <li>• Garantizar el acceso a todos los recursos sociales.</li> <li>• Garantizar unos recursos económicos mínimos.</li> <li>• Acceso a la vivienda entre las personas en situación o en riesgo de exclusión social.</li> <li>• Mejorar el acceso y desarrollo de la educación entre los grupos más desfavorecidos.</li> <li>• Potenciar la coordinación entre la administración de justicia y las áreas de protección social que prevengan situaciones de indefensión y garantice los procesos de incorporación social de colectivos desfavorecidos.</li> <li>• Facilitar el acceso a la salud a las personas con especiales dificultades.</li> <li>• Intervención en zonas con necesidades de transformación social.</li> <li>• Desarrollo de políticas de solidaridad familiar.</li> <li>• Extender la sociedad de la información a colectivos en situación de exclusión, previniendo la incidencia de la “fractura digital” como desencadenante de exclusión social.</li> <li>• Apoyar a colectivos específicos especialmente vulnerables.</li> <li>• Movilización de los agentes sociales y sensibilización en valores.</li> </ul>
2006-2013	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Intervención coordinada de la Junta de Andalucía en Zonas con Necesidades de Transformación Social (ZNTS).</li> <li>• Consejería para la Igualdad y el Bienestar Social</li> <li>• Niveles de coordinación: Autonómico y municipal.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Intervenir conjuntamente para concretar en esas zonas una metodología de trabajo que sea capaz de ir planteando el proceso que, paulatina y gradualmente deben seguir las intervenciones en las ZNTS, partiendo de sus particularidades, características propias y singularidades y respetando el nivel en que pudieran encontrarse.</li> </ul>

Años de programación	Plan/ Agentes/ Escala	Objetivos y áreas de trabajo
2013-2018	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Decreto-ley 7/2013 de medidas extraordinarias y urgentes para la lucha contra la exclusión social en Andalucía.</li> <li>• Consejería de Salud y Bienestar Social.</li> <li>• Niveles de coordinación: Autonómico y municipal.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Prevenir el desarrollo de situaciones de exclusión social derivadas de la dificultad sostenida de acceso al mercado laboral en segmentos de población especialmente vulnerables y dar cobertura a necesidades crecientes de carácter social contribuyendo al mantenimiento del empleo para el colectivo relacionado con el Programa de Ayuda a Domicilio.</li> <li>• Atender a las necesidades básicas de carácter alimentario de personas, familias y colectivos susceptibles de especial protección como es el caso de las personas menores, las personas mayores y las que se encuentran en situación de exclusión social o en riesgo de estarlo, con especial atención a aquellos que residen en Zonas con Necesidades de Transformación Social.</li> <li>• Garantizar un plazo mínimo para la resolución y efectividad de las prestaciones económicas existentes para la lucha contra los casos más extremos de exclusión social, dentro del Programa de Solidaridad para la Erradicación de la Marginación y la Desigualdad en Andalucía, agilizando su tramitación.</li> </ul>
2018- actualidad	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ERACIS: Estrategia Regional Andaluza para la Cohesión e Inclusión Social. Intervención en Zonas Desfavorecidas.</li> <li>• Consejería de Igualdad y políticas sociales.</li> <li>• Nivel de coordinación: autonómico, provincial y municipal</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desarrollo económico y comunitario sostenible.</li> <li>• Políticas públicas para el bienestar y la cohesión social.</li> <li>• Mejora del hábitat y la convivencia.</li> <li>• Trabajo en red e innovación en la intervención social comunitaria (ver FIG. 4 para información más detallada).</li> </ul>

**FIG. 3/ Relación de los diferentes planes y/o programas de lucha contra la exclusión social en Andalucía previos a la ERACIS, objetivos, periodo de programación y relación de agentes implicados.**

*Fuente:* elaboración propia a partir de los documentos oficiales de cada uno de los planes.

subvenciones a Zonas con Necesidades de Transformación Social (ZNTS) de la Consejería de Igualdad y Políticas Sociales, que data de 2017, añade a la definición anterior, que éstas

“serán aquellas zonas en las que se aprecien problemas significativos en relación a las siguientes áreas: vivienda, deterioro urbanístico y déficit de las infraestructuras, equipamientos y servicios públicos; elevados índices de absentismo y fracaso escolar; altas tasas de desempleo junto y/o graves carencias formativas profesionales; significativas deficiencias higiénico-sanitarias o fenómenos de desintegración social”.

Como conceptos subvencionables recoge: acciones de promoción e inserción socio laboral; acciones de intervención socio familiar; acciones de impulso de la participación social, fomento del asociacionismo y el voluntariado; acciones de sensibilización social; y acciones de integración social de colectivos con especiales necesidades.

La identificación de áreas necesitadas de intervención por presentar síntomas de desfavorecimiento y la aplicación de instrumentos de intervención sobre ellas basados en sistemas de gobernanza multinivel ha sido continua en Andalucía a lo largo de más de tres décadas. La ERACIS es, por tanto, la última generación de estos instrumentos e incorpora todo el acervo de la práctica anterior. El resumen de los objetivos y áreas de trabajo de los cinco planes desarrollados hasta el momento, así como los años de programación, agentes implicados y escalas de intervención se refleja en la FIG. 3.

## 2.2. Marco general de la Estrategia

Además de los antecedentes antes mencionados, que son clave para entender como Andalucía lleva más de treinta años apostando por políticas públicas para luchar contra la exclusión social y a favor de la cohesión social de forma integral, es necesario describir el marco general de políticas públicas y agendas urbanas al que se adhiere desde el punto de vista internacional y nacional, como describe el documento de la ERACIS, y que reflejan su vocación de integralidad.

Desde el punto de vista del marco internacional, hace especial mención a la Agenda 2030, citando los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) con los que se alinea. En este sentido menciona tanto el ODS1 “Poner fin a la pobreza” como al ODS11 “Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles” y remarca aquellas metas

de estos objetivos donde la ERACIS propone hacer hincapié a través de sus objetivos específicos que traduce en medidas operativas: reducir al menos a la mitad la población que vive en riesgo de pobreza en todas sus dimensiones; implementar medidas apropiadas para la protección social; asegurar el acceso a la vivienda y servicios básicos de todas las personas; aumentar la urbanización inclusiva y sostenible; y proporcionar el acceso universal a zonas verdes y espacios públicos seguros.

En el marco de política estatal, la estrategia se enmarca en el Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social (MINISTERIO DE SANIDAD, SERVICIOS SOCIALES E IGUALDAD, 2014) cuyas competencias están ampliamente transferidas a las comunidades autónomas, cuyo Objetivo operativo 22 es mejorar las condiciones de seguridad, salubridad y habitabilidad de las viviendas de las familias y su entorno, con acompañamiento de programas sociales, que de manera operativa se refleja en su Actuación 161, el fomento del conocimiento de la ubicación geográfica de las zonas socialmente desfavorecidas a lo largo del territorio español mediante la elaboración de un mapa de barrios vulnerables con problemática social.

En el marco autonómico, la estrategia se enmarca en los preceptos del Estatuto de Autonomía de Andalucía, destacando el artículo 10.3 donde se incluye el objetivo de cohesión social con especial atención a colectivos y zonas desfavorecidas social y económicamente y el artículo 37.1. donde se expresa que las políticas públicas se centrarán en “la atención social a personas que sufran marginación, pobreza o exclusión y discriminación social”, entre otros.

Por otra parte, y también en el marco autonómico, hace referencia a una gran variedad de políticas sectoriales que se están desarrollando en las zonas desfavorecidas, las cuales engloban diferentes dimensiones, lo que pone de manifiesto como la Estrategia pretende ser una política pública integral e integrada: políticas de servicios sociales (Plan Integral para la Inclusión de la Comunidad Gitana de Andalucía 2017-2020; II Plan Andaluz sobre Drogas y Adicciones 2016-2021; III Plan Integral para la Inmigración en Andalucía Horizonte 2016); políticas de educación (Proyecto Educativo Centro: planes de compensatoria, planes de apoyo y refuerzo (PROA), Aulas Temporales de Adaptación Lingüística (ATAL), Planes de Acompañamiento Lingüístico para el alumnado Inmigrante (PALI); Comunidades de Aprendizaje); políticas de salud (Atención a la Salud en Zonas con Necesidades de Transformación Social de Andalucía de 2004; IV Plan de Salud 2013-2020;

Plan Local de Salud es la herramienta de las entidades locales); y políticas de vivienda (Ley 1/2010 de 8 marzo Reguladora del Derecho a la Vivienda; Plan de Vivienda y Rehabilitación de Andalucía 2016-2020).

### 3. Objetivos y metodología en la ERACIS

#### 3.1. Contenido de la herramienta

La Estrategia Regional Andaluza para la Cohesión e Inclusión Social. Intervención en Zonas Desfavorecidas (ERACIS) se apoya en un diagnóstico sobre la situación de desigualdad y exclusión territorial en Andalucía que representa la base para la identificación y posterior selección de zonas desfavorecidas sobre las que se va a implementar las intervenciones. Esta implementación llega de la mano de su instrumento clave, los Planes Locales de Intervención en Zonas Desfavorecidas (PLIZD) para la intervención en barrios, elaborados de forma participada entre las administraciones públicas competentes, los agentes sociales asociados al barrio y la ciudadanía residente en esos territorios y donde la coordinación de las actuaciones propuestas en ellos depende de la administración local, responsable del cumplimiento de objetivos y criterios establecidos en dichos planes.

La ERACIS define los cuatro ejes de actuación anteriormente mencionados (desarrollo económico y comunitario sostenible; políticas públicas para el bienestar social y la cohesión social; mejora del hábitat y la convivencia; y trabajo en red e innovación en la intervención social comunitaria), sobre los cuales describe una serie de objetivos específicos asociados a cada uno de ellos y asocia a éstos una serie de agentes responsables. Estos objetivos específicos a su vez llevan asociados una serie de medidas a implementar junto a la descripción de los agentes responsables de llevarlas a cabo. En este sentido, se trata de una estrategia que va más allá de enunciar unos principios rectores y unos objetivos respondiendo a los problemas y necesidades de la región porque, además, propone una serie de medidas para la implementación desde la práctica, o lo que en políticas públicas se denomina dimensión operativa (AGENCIA ESTATAL DE EVALUACIÓN DE POLÍTICAS, AEVAL, 2015). Esta dimensión operativa, trasladada a la escala municipal, se verá completada con la realidad de cada territorio a través de los planes locales, Planes Locales de Zonas Desfavorecidas (PLZD). Cabe destacar igualmente el esfuerzo

por interrelacionar los diferentes agentes implicados en cada uno de los objetivos y medidas al identificar la responsabilidad en cada una de las escalas administrativas y gubernamentales (regional, provincial, local).

#### 3.2. Objetivos de la herramienta

La finalidad principal de la Estrategia Regional Andaluza para la Cohesión e Inclusión Social se describe como: “actuar sobre las zonas de los pueblos y ciudades donde se registren situaciones graves de exclusión social y/o donde existan factores de riesgo de que se produzcan e igualmente sobre el contexto general del municipio, promoviendo que la territorialidad no sea un factor de exclusión.”

La ERACIS consta de doce principios rectores: enfoque comunitario; integración de la perspectiva de género; empoderamiento y autonomía; integralidad; 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.

A través de estos principios rectores establece cuatro ejes de actuación con un enfoque integral y comunitario que facilite a las personas residentes en zonas desfavorecidas el acceso a los sistemas de protección social, especialmente a los de salud, vivienda, educación y empleo, así como a otros servicios públicos. Estos cuatro ejes se definen del siguiente modo:

- Desarrollo económico y comunitario sostenible: busca la mejora de las carencias del modelo de desarrollo social, económico, urbano y medioambiental en el que se genera la exclusión social y que ocasionan las condiciones de pobreza extrema.
- Políticas públicas para el bienestar y la cohesión social: pretende modificar la lógica de intervención de los instrumentos de políticas públicas de educación, salud, servicios sociales, empleo, urbanismo y servicios públicos urbanos de cara a la mejora de la calidad de vida y la inclusión social.
- Mejora del hábitat y la convivencia: busca solucionar los problemas del medio urbano relacional, con la integración del barrio en el resto de la ciudad por lo que plantea la mejora de la coordinación entre las políticas locales y autonómicas.

- Trabajo en red e innovación en la intervención social comunitaria: trata de evitar la segregación social de las zonas desfavorecidas que produce una mala imagen de éstas y el estigma a sus residentes como una realidad presente.

que presenten los municipios en desarrollo de la estrategia regional.

Estos cuatro ejes contienen cincuenta y cuatro objetivos operativos (Fig. 4) y ciento veintinueve medidas a implementar, donde algunas resultan de obligada incorporación en los Planes Locales de Intervención en Zonas Desfavorecidas (PLZD)

### 3.3. Metodología de la herramienta

La Estrategia Regional realiza distintos análisis a diferentes escalas, tanto desde el punto vista cuantitativo como cualitativo, para caracterizar e identificar el fenómeno de la pobreza y de la exclusión social en Andalucía e intervenir

Ejes	Nº objetivos operativos	Áreas intervención
<b>Eje 1. Desarrollo económico y comunitario sostenible</b>	7	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Empleo</li> <li>• Comercio</li> <li>• Empresa</li> <li>• Economía Social</li> <li>• Realidad socioeconómica</li> </ul>
<b>Eje 2. Políticas públicas para el bienestar social y la cohesión social</b>	21	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Educación</li> <li>• Brecha digital</li> <li>• Brecha de género</li> <li>• Drogadicción</li> <li>• Salud</li> <li>• Rehabilitación de viviendas</li> <li>• Infravivienda</li> <li>• Accesibilidad vivienda y espacio público</li> <li>• Desahucios</li> <li>• Servicios sociales y comunitarios</li> <li>• Ocio inclusivo</li> <li>• Conciliación (personal-familiar-laboral)</li> <li>• Inmigración</li> <li>• Etnia gitana</li> <li>• Políticas activas de empleo</li> </ul>
<b>Eje 3. Mejora del hábitat y la convivencia</b>	13	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Equipamientos y zonas verdes</li> <li>• Movilidad urbana y metropolitana</li> <li>• Convivencia</li> <li>• Vigilancia</li> <li>• Revitalizar espacios públicos y/o de encuentro</li> <li>• Diseño de PLIZD</li> <li>• Acceso a servicios públicos</li> <li>• Identidad cultural</li> <li>• Participación</li> </ul>
<b>Eje 4. Trabajo en red e innovación en la intervención social comunitaria</b>	13	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Innovación y desarrollo económico</li> <li>• Formación de agentes implicados</li> <li>• Estrategias intervención social</li> <li>• Instrumentos de trabajo multidisciplinar</li> <li>• Mejora y transformación de la imagen (estigmatización)</li> <li>• Desarrollo de PLIZD</li> <li>• Coordinación Administración Pública</li> <li>• Tejido asociativo</li> </ul>

FIG. 4/ **Ejes de actuación, objetivos específicos de la ERACIS y áreas en las que se inscriben.**

Fuente: elaboración propia en base a la Estrategia Regional Andaluza para la Cohesión Social e Inclusión Social. Intervención en zonas desfavorecidas (JUNTA DE ANDALUCÍA, 2018b)..

en aquellos territorios que define como Zonas Desfavorecidas<sup>1</sup>. Estos análisis se han realizado a partir de los indicadores disponibles en cada caso, de manera que se pueda valorar la situación respecto al territorio nacional e internamente entre municipios, e incluso entre diferentes zonas de un mismo municipio. Estas escalas, por lo tanto, van desde lo regional en comparación con lo nacional a lo municipal, para acabar con la escala de análisis inframunicipal. A continuación, se detallan los indicadores utilizados en cada uno de sus análisis.

### 3.3.1. Análisis socioeconómico del marco general: regional y municipal

Los indicadores que comparan la región con el territorio nacional y que se definen en la ERACIS de cara a realizar un análisis del marco general a nivel regional y a nivel municipal se refieren a dos grupos de temas: capital social y económico, y capital económico, con 5 y 10 indicadores respectivamente. Aunque en este nivel de análisis predomina la dimensión socioeconómica de la vulnerabilidad, con 11 indicadores, también se contempla la dimensión

sociodemográfica, con 3 indicadores, y la residencial, con un indicador (Fig. 5).

### 3.3.2. Análisis socioeconómico a nivel inframunicipal

Para identificar, caracterizar y diagnosticar las zonas de ámbitos inferiores al municipio donde están presentes situaciones de exclusión social la Estrategia plantea la utilización del ámbito espacial de la sección censal, con un total de 5.796 secciones censales en Andalucía en el momento de redacción de la Estrategia (JUNTA DE ANDALUCÍA, 2018b). Sin embargo, la ERACIS no delimita directamente las áreas desfavorecidas, sino que remite su delimitación concreta y precisa al marco de los planes locales a cargo de los ayuntamientos y las diputaciones, y se limita al establecimiento de los indicadores de delimitación y la definición preliminar de las zonas desfavorecidas y que deberán ser una prioridad de intervención en los referidos planes locales.

La Estrategia destaca el indicador de renta familiar disponible para medir la pobreza, sin embargo, acude a variables *proxy* de renta para

Indicadores que intervienen en el diagnóstico regional y municipal de la ERACIS		Dimensiones
Indicadores de capital social y económico	Renta media por persona	Socioeconómica
	Renta media por hogar	Socioeconómica
	Tasa de Paro	Socioeconómica
	Exclusión residencial	Residencial
	Indicadores de salud	Sociodemográfico
Indicadores de capital humano	Nivel de instrucción alcanzado	Socioeconómica
	Tasa de absentismo escolar	Socioeconómica
	Tasa de alfabetización	Socioeconómica
	% Población que finaliza estudios primarios	Socioeconómica
	Tasa de abandono escolar total	Socioeconómica
	Tasa de abandono escolar. Mujeres	Socioeconómica
	Tasa de abandono escolar. Hombres	Socioeconómica
	Envejecimiento	Sociodemográfica
	Tasa de dependencia	Socioeconómica
	Población de origen extranjero	Sociodemográfica

Fig. 5/ Indicadores de análisis del marco a nivel regional y municipal.

Fuente: elaboración propia en base a la Estrategia Regional Andaluza para la Cohesión Social e Inclusión Social. Intervención en zonas desfavorecidas (JUNTA DE ANDALUCÍA, 2018b).

<sup>1</sup> "definidas como aquellos espacios urbanos claramente delimitados, en cuya población concurren situaciones estructurales de pobreza grave y marginación social, y en los que sean significativamente apreciables problemas en las siguientes materias: vivienda, deterioro urbanístico y déficit de

infraestructura, equipamiento y servicios públicos; elevados índices de absentismo y fracaso escolar; altas tasas de desempleo junto a graves carencias formativas profesionales; significativas deficiencias higiénico sanitarias y fenómenos de desintegración social" (JUNTA DE ANDALUCÍA, 2018b).

poder medir a nivel de sección censal. Por ello, selecciona la variable paro-desempleo como la mejor que explica la distribución de la renta a dicha escala. Este indicador se completa con otros indicadores: el nivel de analfabetismo de la población potencialmente activa, el estado de conservación de la vivienda principal o el peso de la población inmigrante. Existen otros estudios previos, a escala de sección censal, como el Análisis urbanístico de Barrios Vulnerables en España (MINISTERIO DE FOMENTO, 2016) donde se utilizaban indicadores similares: tasa de paro, renta disponible, inmigración y condiciones de la vivienda para determinar espacios de vulnerabilidad urbana, y en los que, como veremos más adelante, la Estrategia se apoya a la hora de desarrollar su metodología de detección de las zonas desfavorecidas.

En la FIG. 6 se recogen los 8 indicadores de análisis utilizados a nivel Inframunicipal, 4 de ellos referidos a la dimensión socioeconómica de la vulnerabilidad, 2 a la sociodemográfica y otros 2 a la residencial.

El análisis de estas variables a escala inframunicipal ha permitido a la Estrategia identificar un conjunto de áreas estadísticas (1.407) como

agregación de las secciones censales presentes en Andalucía por criterio de proximidad relativa y homogeneidad de sus características. A partir de este análisis de áreas estadísticas, se han incluido una serie de indicadores que dan idea de la respuesta de la población a la existencia de los sistemas de protección social (educación, salud, vivienda, salario social, etc.) para llegar a una mayor aproximación de la problemática de la exclusión social. Por ello, la estrategia ha identificado 187 áreas estadísticas con mayor riesgo de padecer situaciones de pobreza y/o exclusión social, a las cuales se han denominado Zonas Desfavorecidas Identificadas (ZDI), aunque cabe recordar que la delimitación precisa y concreta se hará en el marco de los planes locales. Estas 187 ZDI se localizan en 97 municipios (12,7% del total regional) y en ellas residen casi un 17% de la población andaluza. Las ZDI no permiten identificar las situaciones de exclusión social en su interior. Sin embargo, si contribuyen a focalizar el problema sobre las áreas urbanas con mayor riesgo de exclusión social gracias a otros indicadores como el de personas receptoras del ingreso Mínimo de Solidaridad por 1.000 habitantes o el porcentaje de población inmigrante residente.

Indicadores de diagnóstico inframunicipal ZDI	Dimensión
Población: Población que residen en una ZDI en cada ámbito. $(\text{Población en ZDI} / \text{Población total ámbito}) * 100$	Socioeconómica
Población > 75 años: % Población de 75 y más años que reside en una ZDI en cada ámbito. $(\text{Población de 75 y más años que reside en ZDI} / \text{Población de 75 y más años en el ámbito}) * 100$	Socioeconómica
Población sin estudios 16-65 años: % Población analfabeta o sin estudio que reside en una ZDI en cada ámbito. $(\text{Población analfabeta o sin estudio que reside en una ZDI} / \text{Población analfabeta o sin estudio que reside en el ámbito}) * 100$	Socioeconómica
Población Estudios de tercer grado: % Personas con estudios de tercer grado que reside en una ZDI en cada ámbito. $(\text{Personas con estudios de tercer grado que residen en una ZDI} / \text{Personas con estudios de tercer grado que residen en el ámbito}) * 100$	Sociodemográfica
Población activa: % de población activa que reside en una ZDI en cada ámbito. $(\text{Población activa que residen en ZDI} / \text{Población activa del ámbito}) * 100$	Sociodemográfica
Población parada: % de población parada que reside en una ZDI en cada ámbito. $(\text{Población parada que reside en una ZDI} / \text{Población parada del ámbito}) * 100$	Socioeconómica
Vivienda cedida gratis: % de Viviendas cedida gratis o a bajo precio en una ZDI en cada ámbito. $(\text{Viviendas cedida gratis o a bajo precio en ZDI} / \text{Viviendas cedida gratis o a bajo precio del ámbito}) * 100$	Residencial
Vivienda edificio en mal estado: % Vivienda en edificios en estado ruinoso, malo o deficiente en una ZDI en cada ámbito. $(\text{Vivienda en edificios en estado ruinoso, malo o deficiente en ZDI} / \text{Vivienda en edificios en estado ruinoso, malo o deficiente del ámbito}) * 100$	Residencial

FIG. 6/ Indicadores de análisis del marco a nivel Inframunicipal.

Fuente: elaboración propia a partir de la Estrategia Regional Andaluza para la Cohesión e Inclusión Social. Intervención en Zonas Desfavorecidas (JUNTA DE ANDALUCÍA, 2018b).

La metodología de delimitación seguida por la ERACIS presenta similitudes con la planteada por el Instituto Juan de Herrera de la Universidad Politécnica de Madrid y el Ministerio de Fomento para el Catálogo de Barrios Vulnerables de España, realizado para los años 1991, 2001 y 2011, y en el que se emplea un doble proceso de delimitación realizado en dos fases: delimitación de perímetros estadísticos (áreas estadísticas vulnerables) mediante agregación de secciones censales que superan un determinado valor de referencia para los indicadores, y delimitación de perímetros urbanísticos (barrios vulnerables) en los que se precisan los primeros en base a criterios morfotológicos y de estructura urbana (HERNÁNDEZ & al. 2018).

La elaboración del Mapa de Zonas Desfavorecidas (FIG. 7) se ha realizado en base a un proceso de identificación (detección) de Zonas Desfavorecidas Identificadas (ZDI), como se ha descrito previamente y para el que la Estrategia recoge las siguientes conclusiones:

- La Junta de Andalucía ha identificado 187 áreas estadísticas, de las 5.796 secciones

censales, formadas por áreas entre 3.500 y 30.000 habitantes censados, aunque en ocasiones han mantenido zonas menores donde existen importantes problemas de pobreza y/o exclusión social. Estas áreas han sido denominadas Zonas Desfavorecidas Identificadas (ZDI).

- Dentro de las ZDI, ha seleccionado aquellas con mayores riesgos de exclusión social a través de la aplicación de tres metodologías: el Análisis Urbanístico de Barrios Vulnerables de España de 1991, 2001 y 2011 del actual Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana (MINISTERIO DE FOMENTO, 2016); el Proyecto de Investigación sobre “Condiciones de Habitabilidad de la población desfavorecida. Análisis cartográfico-social de Andalucía” de la Universidad de Granada (EGEA & al., 2008); y la Metodología elaborada por *el equipo técnico Ate Clave*<sup>2</sup> utilizando análisis factorial de componentes principales aplicado a 18 indicadores de todas las dimensiones implicadas (demografía, actividad económica, inmigración,

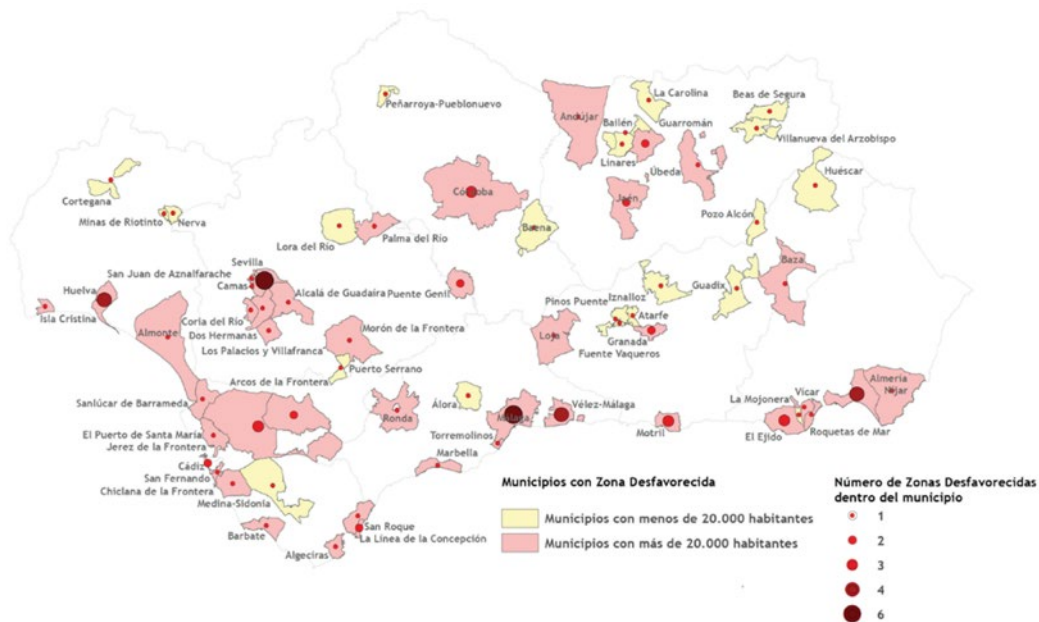


Fig. 7/ Municipios con Zonas Desfavorecidas en Andalucía.

Fuente: Estrategia Regional Andaluza para la Cohesión Social e Inclusión Social. Intervención en zonas desfavorecidas (JUNTA DE ANDALUCÍA, 2018b).

<sup>2</sup> Esta metodología a la que hace referencia el documento de la ERACIS no figura en la bibliografía de la propia

Estrategia y no se han localizado más referencias sobre ella para la redacción de este artículo.

vivienda y salud) y agrupando las zonas en cuatro grupos mediante análisis clúster.

- Paralelamente al análisis socioeconómico cuantitativo, realizaron una serie de entrevistas cualitativas a diferentes agentes que intervienen en esas zonas desfavorecidas identificadas.
- A su vez han incorporado aquellas Zonas con Necesidades de Transformación Social (ZNTS) que durante los años 2016 y 2017 obtuvieron subvención y aquellas zonas que, según datos e información existente en las Delegaciones Territoriales y en los Servicios Centrales de la Consejería de Igualdad y Políticas Sociales, han sido propuestas por la necesidad detectada de una intervención integral.

La Estrategia, una vez identificadas las 187 ZDI, realiza una selección de esas zonas basada en cuatro criterios:

- A. La presencia acumulada en la zona de alto índice de paro, alta presencia de población inmigrante de diferentes nacionalidades y/o registrar una baja respuesta a la prestación de los servicios públicos educativos y sanitarios.
- B. La existencia de una elevada concentración del parque público de vivienda.
- C. La existencia de graves problemas de seguridad y/o convivencia.
- D. El estudio de la trayectoria e información disponible de intervención social en zonas propuestas por las Delegaciones Territoriales y los Servicios Centrales de la Consejería de Igualdad y Políticas Sociales.

En consecuencia, de este último filtro, la estrategia ha seleccionado 99 ZDI. Identificadas las zonas donde intervenir, los Ayuntamientos serán los responsables en cada uno de los municipios de implementar la estrategia a través del diseño de un plan local, el Plan Local de Intervención de Zonas Desfavorecidas (PLZD) y ampliarán el diagnóstico regional a nivel inframunicipal con el objetivo de justificar la zona elegida para llevar a cabo la intervención donde se integren las medidas de agentes públicos y privados que actúan en ellas, para afrontar los problemas de pobreza y exclusión. Las zonas donde se implementen las acciones serán delimitadas por los Ayuntamientos o por las Diputaciones Provinciales si el municipio es mayor de 20.000 habitantes; esta delimitación

tiene la obligatoriedad de referirse a la zona o una parte de las zonas que en la Estrategia ha sido identificada como desfavorecida.

### 3.3.3. Análisis cualitativo

La Estrategia paralelamente realiza un análisis cualitativo en las zonas a través de las percepciones de la situación en ellas por parte de los actores que están interviniendo en materia de políticas sociales y/o pertenecientes a entidades sin ánimo de lucro. La información se ha recopilado y analizado mediante un doble proceso de documentación y observación y han realizado cerca de cuatrocientas entrevistas abiertas semiestructuradas. Las entrevistas que realizaron giraron en torno a materias como: el tiempo, la burocracia, los mecanismos en la toma de decisiones, la falta de personal, los espacios de relación, la distancia y ubicación de entidades y recursos, la brecha digital, la coordinación entre los miembros de la red y entidades, la existencia de duplicidades, las metodologías y el capital social. Gracias a este trabajo de campo la estrategia recoge una serie de conclusiones en relación a estas zonas en base a los temas tratados: inexistencia de intervención integral y horizontal en estas zonas, carencia de recursos, solapamiento de programas, existencia de cierta prevalencia hacia un enfoque intervencionista frente al comunitario, y por último percepción de un tejido social débil y una capacidad de cooperación debilitada.

### 3.4. Seguimiento y evaluación de la Estrategia

La Estrategia contiene un Sistema de Seguimiento y Evaluación con el fin de conocer el grado de ejecución de los objetivos propuestos, de cara a identificar si existen o no desviaciones en la implementación de éstos; tener consciencia de situaciones no previstas en la Estrategia y, en este sentido, tener la capacidad de reorientar ésta si fuese necesario; y, por último, determinar el impacto alcanzado con las acciones desarrolladas. Establece que la evaluación se lleve a cabo en dos tiempos: a medio camino de ejecución e inmediatamente después de la finalización del periodo de vigencia a través de un panel de indicadores, una ficha específica de indicador, otra ficha de seguimiento, un informe de seguimiento y un informe de evaluación. En la FIG. 8 se muestran los indicadores de seguimiento y evaluación que recoge la estrategia y

que podrán incrementarse y/o modificarse por la Consejería de Igualdad y Políticas Sociales en función de las necesidades. Respecto a las dimensiones de los indicadores de seguimiento y evaluación, en este caso, encontramos una diferencia con relación a los de diagnóstico, y es la presencia de dos indicadores que se refieren a

la dimensión subjetiva, entendiendo ésta como la percepción que tienen los beneficiarios y los trabajadores respecto a las medidas implementadas por la Estrategia. Destaca, por lo tanto, la importancia de visibilizar la opinión de las personas sobre su entorno y directamente afectadas por la implementación de la herramienta.

Indicadores de Seguimiento y Evaluación de la ERACIS	Dimensión
<p>Con relación a la población residente en las zonas desfavorecidas y en el municipio:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Población según edad.</li> <li>• Población extranjera.</li> <li>• Población según nivel de estudios.</li> <li>• Personas desempleadas.</li> <li>• Razón estándar de mortalidad total.</li> <li>• Personas perceptoras de Ingreso Mínimo de Solidaridad/Renta Mínima de Inserción Social.</li> <li>• Personas perceptoras de pensiones no contributivas.</li> <li>• Personas beneficiarias de las prestaciones de atención a la dependencia.</li> </ul>	Sociodemográfica
<p><b>Indicadores cuantitativos</b></p> <p>Con relación a la población beneficiaria directa de los Planes Locales de Intervención en Zonas Desfavorecidas:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Todas las variables contenidas en el Registro de participantes.</li> <li>• Participantes en situación o riesgo de exclusión social que buscan trabajo, se integran en los sistemas de educación o formación, obtienen una cualificación u obtienen un empleo, incluido por cuenta propia, tras su participación.</li> </ul>	Sociodemográfica
<p>Con relación a los recursos humanos del Desarrollo de la ERACIS.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Personas trabajadoras según sexo, categoría laboral, duración del contrato, jornada semanal de trabajo y coste laboral.</li> </ul>	Socioeconómica
<p>Con relación a los recursos económicos</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Cuantía presupuestaria invertida en cada zona desfavorecida</li> </ul>	Socioeconómica
<p>Con relación a los espacios de gobernanza</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Acuerdos tomados.</li> <li>• Entidades que la forman.</li> <li>• Productos generados</li> </ul>	Sociodemográfica
<p><b>Indicadores cualitativos</b></p> <p>Con relación a las personas beneficiarias de las actuaciones y del personal empleado</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Grado de satisfacción de las personas beneficiaria en las diferentes actuaciones en las que participan.</li> <li>• Grado de satisfacción de las personas contratadas con el desarrollo del Plan Local de Intervención en zonas desfavorecidas/ ERACIS</li> </ul>	Subjetiva

FIG. 8/ **Indicadores cuantitativos y cualitativos de seguimiento y evaluación.**

Fuente: Estrategia Regional Andaluza para la Cohesión Social e Inclusión Social. Intervención en zonas desfavorecidas (JUNTA DE ANDALUCÍA, 2018b).

## 4. Instrumentos de acción

### 4.1. Agentes en la herramienta

La Estrategia Regional Andaluza para la Cohesión e Inclusión Social (ERACIS) es claramente una herramienta de cooperación y coordinación entre agentes institucionales, sociales y privados, donde las responsabilidades están claramente repartidas. La herramienta ha sido impulsada por la Consejería de Igualdad y Políticas Sociales, participada por distintos departamentos de la Junta de Andalucía y aprobada por Consejo de Gobierno, pero el desarrollo de sus objetivos, medidas y actuaciones se articula a través de diferentes entidades y agentes que se resumen en la FIG. 9 en relación con la función que desempeñan en cada una de las fases del proceso. Por otra parte, teniendo en cuenta que los Planes Locales de Intervención en Zonas Desfavorecidas (PLIZD) son los instrumentos de acción clave en la implementación de la estrategia, éstos a su vez tienen su estructura propia de gobernanza y organización como se muestra en la misma FIG. 9.

La Estrategia describe claramente todos los agentes que han sido partícipes en su elaboración y

que forman parte de la implementación de ésta, motivación que subraya de nuevo la intención de que se constituya como una política pública integral y de gobernanza transversal.

### 4.2. Los Planes Locales de Intervención en Zonas Desfavorecidas (PLIZD)

El instrumento de acción clave de la Estrategia son los Planes Locales de Intervención en Zonas Desfavorecidas (PLIZD) para la intervención en barrios, los cuales serán elaborados de forma participada entre las administraciones públicas competentes, agentes sociales que intervienen en el barrio y la ciudadanía que reside en esos territorios, siendo la administración local la que coordina las actuaciones en relación a los objetivos y criterios establecidos en dichos planes.

La principal función de los PLIZD es la de facilitar y apoyar la articulación de proyectos comunes donde quepan todos los agentes para la transformación de la zona. Las entidades privadas que quieran participar en el desarrollo de la Estrategia y ser partícipes de la financiación

Agentes	Diseño	Aprobación	Desarrollo	Seguimiento y evaluación
<b>Agentes ERACIS</b>				
Consejería de Igualdad y Servicios Sociales	X		X	X
Comisión Interdepartamental	X			
Comité Asesor	X			
Foro de agentes implicados en las zonas desfavorecidas	X			
Consejo de Gobierno		X		
Grupo de trabajo Autonómico de Zonas Desfavorecidas			X	X
Grupo de trabajo provincial de Zonas Desfavorecidas	X		X	X
<b>Agentes PLIZD (Planes Locales de Intervención en Zonas Desfavorecidas)</b>				
Consejería de Igualdad y Servicios Sociales		X	X	X
Grupo de trabajo Autonómico de Zonas Desfavorecidas			X	X
Grupo de trabajo provincial de Zonas Desfavorecidas			X	X
Órganos competentes de las Entidades Locales	X		X	X
Comisión Local de Impulso Comunitario	X		X	X
Mesas Sectoriales y/o zonas	X		X	X
Red de Inclusión Andaluza en Zonas Desfavorecidas	X		X	X

FIG. 9/ Estructura de gobernanza ERACIS.

Fuente: elaboración propia en base a la Estrategia Regional Andaluza para la Cohesión Social e Inclusión Social. Intervención en zonas desfavorecidas (JUNTA DE ANDALUCÍA, 2018b).

tendrán que hacerlo a través de los planes locales gracias a las convocatorias de subvenciones bienales de ámbito regional que se presentarán para su aprobación en la Consejería de Igualdad y Políticas Sociales.

En los PLIZD aparecen dos ideas fundamentales de la Estrategia: la participación y los agentes de cambio, entendidos éstos como la administración, los agentes sociales y la ciudadanía residente.

Actualmente existen casi cuarenta planes locales aprobados, presentes en todas las provincias de Andalucía de un total de 99 de ZDI en el territorio, elaborándose un 39% de los PLIZD posibles en los dos años que lleva implementándose la estrategia desde 2018 (FIG. 10).

## 5. Conclusiones

Analizando la Estrategia en la actualidad, se hace necesario tener en cuenta la existencia de diferentes marcos de referencia ante los retos urbanos que fueron aprobados con posterioridad, entre los que destacan las agendas urbanas como herramientas de marco básico de actuación en nuestras ciudades. En este sentido, el diseño de la estrategia es coetáneo a la aprobación de la Agenda Urbana Andaluza (JUNTA DE ANDALUCÍA, 2018c), la cual se aprobó por acuerdo de Gobierno veinte días después que la ERACIS. La agenda en su dimensión social asociada al reto 3 “promover la ciudad equitativa” señala en su eje 9 “Desarrollar programas de intervención en zonas desfavorecidas, atendiendo a la vulnerabilidad en todas

sus dimensiones”, es decir, la Estrategia es una pieza clave en lo que podemos considerar el plan de acción de la agenda urbana andaluza. A sí mismo, la publicación de la Agenda Urbana Española (MINISTERIO DE FOMENTO, 2019) fue también posterior, aunque ésta llevaba gestándose desde el año 2016, y recoge igualmente en su objetivo estratégico 6 “Fomentar la cohesión social y buscar la equidad”, la necesidad de identificar los barrios con mayor vulnerabilidad social, económica y ambiental como áreas de actuación preferente para acabar con la exclusión social y la desigualdad urbana. A su vez, el Plan Vive en Andalucía, de vivienda, rehabilitación y regeneración urbana de Andalucía 2020-2030 (JUNTA DE ANDALUCÍA, 2020) señala la necesidad de avanzar en el estado de bienestar promoviendo ciudades más humanas mediante la rehabilitación, especialmente de las zonas más desfavorecidas de Andalucía, considerando los ámbitos de actuación establecidos en la Estrategia Regional Andaluza para la Cohesión e Inclusión Social (ERACIS) (JUNTA DE ANDALUCÍA, 2020) como zonas de actuación prioritaria.

Andalucía históricamente es una de las comunidades donde existe el mayor índice de pobreza en el territorio nacional, siendo en el año 2019, la región con el índice más alto después de Extremadura y las dos ciudades autónomas (INE, 2020), y se ha conformado como una de las regiones especializadas en el desarrollo de planes y programas de lucha contra la pobreza y desigualdad urbana como viene haciendo desde finales de los años 80. A pesar del esfuerzo por parte de las administraciones competentes de diseñar e implementar este tipo de estrategias de carácter integral, el territorio andaluz sigue

PROVINCIA	Nº ZDI	PLIZD	% Desarrollo PLIZD/ZDI
Almería	11	3	27%
Cádiz	18	10	56%
Córdoba	8	4	50%
Granada	13	4	31%
Huelva	9	3	33%
Jaén	12	4	33%
Málaga	14	4	29%
Sevilla	14	7	50%
<b>Total</b>	<b>99</b>	<b>39</b>	<b>39%</b>

*Legenda: ZDI: Zonas Desfavorecidas Identificadas; PLIZD: Planes Locales de Intervención en Zonas Desfavorecidas; % Desarrollo PLIZD/ZDI: relación entre la implementación de PLIZD e identificación de ZDI.*

FIG. 10/ Relación entre las ZDI y la elaboración de PLIZD.

Fuente: elaboración propia en base a los datos disponibles en página web de la Junta de Andalucía (consultada en octubre de 2020).

presentando situaciones crónicas de desigualdad y pobreza urbana que responden a dinámicas subyacentes en el sistema socioeconómico en el que nos encontramos a nivel global, y en las que las herramientas utilizadas hasta el momento, a pesar de su carácter integral y su solidez conceptual, tienen escasa capacidad de intervención, lo que hace que funcionen como instrumentos paliativos. En todo caso, esta falta de capacidad de modificación de las causas de la desigualdad urbana, no es un problema exclusivo de las herramientas utilizadas en Andalucía o de la propia ERACIS, sino que es una de las limitaciones de las políticas públicas enfocadas a la reducción de la desigualdad.

Por otra parte, cabe aclarar desde el punto de vista conceptual, que es una estrategia centrada en zonas desfavorecidas que se diferencian en un matiz clave en relación a lo que se han denominado áreas o barrios vulnerables. El concepto vulnerable engloba no sólo a las zonas desfavorecidas, que son aquellas en las cuales la exclusión y desigualdad ya está presente, sino a todas aquellas zonas que por sus circunstancias y contextos se encuentran en una situación de riesgo, es decir, sería una situación previa a la de desfavorecimiento, en la cual se hace necesario intervenir para que su situación no empeore. La Estrategia prioriza las intervenciones en aquellas zonas donde la existencia de exclusión y desigualdad social es patente y recurrente pero no incluye a todas

aquellas zonas que podrían llegar a serlo. El Catálogo de Barrios Vulnerables del Ministerio de Fomento del año 2011 recoge un total de 918 barrios vulnerables en el territorio nacional, de los cuales, 215 pertenecen a la región andaluza, es decir, es la región española con más barrios vulnerables, representando un 23% del total. La ERACIS, por su parte, define un cuerpo de estudio mucho menor y delimita 99 Zonas desfavorecidas (ZDI), lo que resulta coherente con la identificación únicamente de las zonas que efectivamente se encuentran en situación de desfavorecimiento, tal y como indica la nomenclatura que utiliza para ellas (FIG. 11).

En relación a las dimensiones de la vulnerabilidad establecidas como marco por la metodología de evaluación: sociodemográfica, socioeconómica, residencial, subjetiva, del marco urbano y ambiental, la Estrategia, centra su modelo de indicadores de detección en las tres dimensiones tradicionales de la vulnerabilidad urbana: la sociodemográfica, la socioeconómica y la residencial, destacando la segunda, representando el 50% del peso de éstos y el otro 50% repartido entre las dos restantes mencionadas. Es un caso en el que no se detallan indicadores de contexto, esto tiene su explicación ya que la implementación de la estrategia se hace mediante los Planes Locales de Intervención en Zonas Desfavorecidas (PLIZD) a través de los ayuntamientos y las diputaciones, que son los que integran éstos a sus situaciones contextuales

PROVINCIA	Nº ZDI	PLIZD	BBVV (2011)
Almería	11	3	14
Cádiz	18	10	56
Córdoba	8	4	19
Granada	13	4	12
Huelva	9	3	9
Jaén	12	4	8
Málaga	14	4	54
Sevilla	14	7	43
<b>Total</b>	<b>99</b>	<b>39</b>	<b>215</b>

Leyenda: ZDI: Zonas Desfavorecidas Identificadas; PLIZD: Planes Locales de Intervención en Zonas Desfavorecidas; BBVV: Barrios Vulnerables (2011).

FIG. 11/ Relación entre las ZDI y los Barrios Vulnerables (BBVV) 2011.

Fuente: elaboración propia en base a los datos web de la Junta de Andalucía (consultada: octubre 2020) y a (HERNÁNDEZ & al., 2015).

específicas. Sin embargo, en los indicadores de seguimiento y evaluación de la propia estrategia introduce una dimensión nueva respecto a la detección, y se trata de la dimensión subjetiva: evalúa el grado de satisfacción de los agentes y residentes que participan en la implementación de la estrategia. Teniendo en cuenta que la herramienta establece su marco normativo internacional entorno a la Agenda 2030 y a los objetivos de desarrollo sostenible, llama la atención que a la hora de llevar a cabo la detección, no tenga en cuenta las dimensiones: ambiental y de marco urbano que presenta la metodología (HERNÁNDEZ & al. 2020), aunque cabe interpretar que la intención es que éstas se vean en los diagnósticos de contexto a nivel municipal de los cuales son responsables las entidades locales.

## Bibliografía

- AGENCIA ESTATAL DE EVALUACIÓN DE POLÍTICAS (AEVAL) (2015): *Guía práctica para el diseño y la realización de evaluaciones de políticas públicas*. Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.
- ALGUACIL GÓMEZ, J. (2000): *Calidad de vida y modelo de ciudad. Calidad de vida urbana: variedad, Cohesión y medio ambiente*. Boletín CF+S, 15. <http://habitat.aq.upm.es/boletin/n15/ajalg.html>
- & CAMACHO GUTIÉRREZ, J. & HERNÁNDEZ AJA, A. (2014): La vulnerabilidad urbana en España. Identificación y evolución de los barrios vulnerables. *Empiria. Revista de metodología de ciencias sociales*. Universidad Nacional de Educación a Distancia. DOI: <https://doi.org/10.5944/empiria.27.2014.10863>
- ARIAS GOYTRE, F. (director) (2000): *La desigualdad urbana en España*. Madrid, Ministerio de Fomento, Centro de Publicaciones. <http://habitat.aq.upm.es/duel/>
- CONSEJERÍA DE IGUALDAD Y POLÍTICAS SOCIALES (2016): *Orden de 1 de marzo de 2016, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de subvenciones, en régimen de concurrencia competitiva, en materia de personas mayores, personas con discapacidad, formación de jóvenes en situación de vulnerabilidad, comunidad gitana, personas migrantes, personas sin hogar, atención en materia de drogodependencias y adicciones, para intervención en zonas con necesidades de transformación social y acción social y voluntariado, en el ámbito de las competencias de la Consejería de Igualdad y Políticas Sociales*. Boletín Oficial de la Junta de Andalucía. 02/03/2016.
- EGEA FERNÁNDEZ, C. & al., (2008): *Vulnerabilidad del tejido social de los barrios desfavorecidos de Andalucía. Análisis y potencialidades*. Centro de Estudios Andaluces. Disponible en: [https://www.centrodeestudiosandaluces.es/datos/factoriaideas/ifo11\\_08.pdf](https://www.centrodeestudiosandaluces.es/datos/factoriaideas/ifo11_08.pdf)
- HERNÁNDEZ AJA, A. & al. (2015): *Atlas de Barrios Vulnerables de España: 12 Ciudades 1991/2001/2006*. Madrid, España, Instituto Juan de Herrera de la Universidad Politécnica de Madrid. ISBN 978-84-9728-518-6. <http://oa.upm.es/34999>
- (2018): *Barrios vulnerables de las grandes ciudades españolas. 1991/ 2001/ 2011*. Madrid, España, Instituto Juan de Herrera de la Universidad Politécnica de Madrid. ISBN 978-84-9728-568-1. <http://oa.upm.es/51015>
- (2020): *Informe sobre otros Observatorios de la Vulnerabilidad Urbana y su vinculación con las políticas urbanas de regeneración de barrios en Europa y España*. Monografía (Informe Técnico). E.T.S. Arquitectura (UPM), Madrid. <http://oa.upm.es/66041/>
- INE. (2020): *Tasa de riesgo de pobreza por comunidades autónomas*. Madrid: Instituto Nacional de Estadística.
- JUNTA DE ANDALUCÍA (1989): *Decreto 202/1989, de 3 de octubre, por el que se crea el plan de barriadas de actuación preferente*. Boletín Oficial de la Junta de Andalucía, 7/10/1989. <https://www.juntadeandalucia.es/boja/1989/79/1>
- (2003): *Plan Andaluz para la Inclusión Social 2003-2006*. [https://www.observatoriodelainfancia.es/ficherosoia/documentos/452\\_d\\_Plan-Andaluz-de-Inclusion-Social-2003-2008.pdf](https://www.observatoriodelainfancia.es/ficherosoia/documentos/452_d_Plan-Andaluz-de-Inclusion-Social-2003-2008.pdf)
- (2006): *Intervención coordinada de la Junta de Andalucía en Zonas con Necesidades de Transformación Social*. Disponible en: <http://www.juntadeandalucia.es/salud/servicios/contenidos/andaluciaessalud/doc/Intervencion.pdf>
- (2013): *Ley 9/2016, de 27 de diciembre, de Servicios Sociales de Andalucía*. Boletín Oficial de la Junta de Andalucía, 03/05/2013.
- (2016): *Decreto-ley 7/2013, de 30 de abril, de medidas extraordinarias y urgentes para la lucha contra la exclusión social en Andalucía*. Boletín Oficial de la Junta de Andalucía, 29/12/2016.
- (2018a): *Acuerdo de 28 de agosto de 2018, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba la «Estrategia Regional Andaluza para la Cohesión e Inclusión Social. Intervención en zonas desfavorecidas» (ERACIS)*. Boletín Oficial de la Junta de Andalucía, 05/09/2018. <https://www.juntadeandalucia.es/boja/2018/172/1>
- (2018b): *Estrategia Regional Andaluza para la Cohesión e Inclusión Social. Intervención en Zonas Desfavorecidas (ERACIS)*. [https://www.juntadeandalucia.es/export/drupaljda/Estrategia\\_Regional\\_Cohesion\\_Social-web.pdf](https://www.juntadeandalucia.es/export/drupaljda/Estrategia_Regional_Cohesion_Social-web.pdf)
- (2018c): *Agenda Urbana de Andalucía*. <https://www.juntadeandalucia.es/organismos/fomentoinfraestructurasordenaciondelterritorio/areas/urbanismo/agenda.html#:~:text=Con%20la%20aprobaci%C3%B3n%20de%20la,desarrollo%20urbano%20durante%20los%20pr%C3%B3ximos>
- (2020): *Decreto 91/2020, de 30 de junio, por el que se regula el Plan Vive en Andalucía, de vivienda, rehabilitación y regeneración urbana de Andalucía 2020-2030*. Boletín Oficial de la Junta de Andalucía, 03/07/2020. MINISTERIO DE FOMENTO. (2011): *Observatorio de la Vulnerabilidad Urbana*. <https://www.mitma.gob.es/arquitectura-vivienda-y-suelo/urbanismo-y-politica-de-suelo/observatorio-de-la-vulnerabilidad-urbana>
- MINISTERIO DE FOMENTO (2016): *Síntesis Metodológica general del Catálogo de Barrios Vulnerables e*

- Indicadores Básicos de Vulnerabilidad Urbana.* Ministerio de Fomento e Instituto Juan de Herrera de la Universidad Politécnica de Madrid.  
<https://portalweb2.fomento.gob.es/BarriosVulnerables>
- (2019): *Agenda Urbana Española.*  
<https://www.aue.gob.es/>
- MINISTERIO DE SANIDAD, SERVICIOS SOCIALES E IGUALDAD (2014): *Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social del Reino de España 2013-2016.*  
[https://www.mscbs.gob.es/ssi/familiasInfancia/inclusionSocial/docs/PlanNacionalAccionInclusionSocial\\_2013\\_2016.pdf](https://www.mscbs.gob.es/ssi/familiasInfancia/inclusionSocial/docs/PlanNacionalAccionInclusionSocial_2013_2016.pdf)
- OCDE (1998): *Integrating Distressed Urban Areas.* Final report, Urban Affairs Division, OCDE Paris. ISBN 978-92-64-16062-0.
- SUBIRATS, J. (1993): Análisis de políticas públicas y gestión pública. *Ekonomiaz. Revista vasca de economía.* Núm. 26 Pág. 144-149.
- UNIÓN EUROPEA (2007): *Carta de Leipzig sobre ciudades europeas sostenibles.*  
[https://www.mitma.gob.es/recursos\\_mfom/pdf/91B5958A-585C-4E92-8B1F-C06F5CB-C4C4B/111500/LeipzigCharte\\_Es\\_cle139ba4.pdf](https://www.mitma.gob.es/recursos_mfom/pdf/91B5958A-585C-4E92-8B1F-C06F5CB-C4C4B/111500/LeipzigCharte_Es_cle139ba4.pdf)

## CIUDAD Y TERRITORIO

## ESTUDIOS TERRITORIALES

ISSN(P): 2697-231X; ISSN(E): 2697-2328

Vol. LIII, N.º Monográfico 2021

Págs. 179-200

<https://doi.org/10.37230/CyTET.2021.M21.10>

CC BY-NC-ND



# Los Catálogos de Barrios Vulnerables de España. Análisis de la vulnerabilidad en las ciudades españolas entre 1991 y 2011

Iván RODRÍGUEZ-SUÁREZ<sup>(1)</sup>Agustín HERNÁNDEZ-AJA<sup>(2)</sup>José Manuel GÓMEZ-GIMÉNEZ<sup>(3)</sup>Ángela MATESANZ-PARELLADA<sup>(4)</sup>Ana DíEZ-BERMEJO<sup>(5)</sup><sup>(1)</sup>Arquitecto. Investigador y profesor asociado<sup>(2)</sup>Dr. Arquitecto. Catedrático<sup>(3)</sup>Arquitecto y graduado en Ciencia Política y Administración. Investigador<sup>(4)</sup>Dra. Arquitecta. Profesora asociada<sup>(5)</sup>Arquitecta. InvestigadoraTodos ellos del Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio  
Universidad Politécnica de Madrid

**Resumen:** Los Catálogos de Barrios Vulnerables de España de 1991, 2001 y 2011 examinan la vulnerabilidad urbana en las ciudades españolas mayores de 50 mil habitantes y capitales de provincia. Su principal conclusión es que durante las dos décadas analizadas los desequilibrios internos de las ciudades españolas aumentaron de forma significativa y continuada, en un doble proceso de incremento y concentración espacial de población vulnerable, independiente de las coyunturas económicas y políticas. Los Catálogos son uno de los componentes principales del Observatorio de la Vulnerabilidad Urbana del actual Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana. Precisamente, la Agenda Urbana Española los propone como herramientas para la consecución de dos de sus objetivos: impulsar la regeneración urbana y fomentar la cohesión social buscando la equidad.

Recibido: 19.10.2020; Revisado: 26.10.2020.

Correo electrónico: [ivan.rsuares@upm.es](mailto:ivan.rsuares@upm.es); N.º ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9139-0280>Correo electrónico: [agustin.hernandez@upm.es](mailto:agustin.hernandez@upm.es); N.º ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4485-058x>Correo electrónico: [jm.gomez@upm.es](mailto:jm.gomez@upm.es); N.º ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4513-0725>Correo electrónico: [angela.matesanz@upm.es](mailto:angela.matesanz@upm.es); N.º ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1670-1296>Correo electrónico: [ana.diez@upm.es](mailto:ana.diez@upm.es); N.º ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8524-75>

Los autores agradecen los comentarios y sugerencias realizados por los evaluadores anónimos, que han contribuido a mejorar y enriquecer el manuscrito original.

**PALABRAS CLAVE:** Vulnerabilidad urbana; Barrios vulnerables; Observatorio de la Vulnerabilidad Urbana; Barrios desfavorecidos; Desigualdad urbana.

## Spain's Urban Analyses of Vulnerable Neighbourhoods between 1991 and 2011

**ABSTRACT:** Spain's Urban Analyses of Vulnerable Neighbourhoods in 1991, 2001 and 2011 examine urban vulnerability in the Spanish cities with more than fifty thousand inhabitants and provincial capitals. Its main conclusion is that the internal imbalances in the Spanish cities increased significantly and continuously during the two decades analysed, in a double process of expansion and spatial concentration of vulnerable population, regardless of market condition and political juncture. The Urban Analyses are one of the main components of The Observatory of Urban Vulnerability from the current Spanish Ministry of Transport, Mobility and Urban Agenda. Indeed, the Spanish Urban Agenda indicates it as a tool to achieve two of its goals: promoting urban regeneration and fostering social cohesion to seek equity.

**KEYWORDS:** Urban vulnerability; Vulnerable neighbourhoods; Observatory of Urban Vulnerability; Deprived neighbourhoods; Urban inequality.

### 1. Introducción. El Observatorio de la Vulnerabilidad Urbana

El Observatorio de la Vulnerabilidad Urbana (OVU) es un proyecto a largo plazo del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana iniciado en 2009 y en actualización permanente. Las investigaciones y trabajos desarrollados en el marco del OVU sirven como punto de partida para el diseño de las políticas urbanas que entran dentro de las competencias del Ministerio y atienden al mandato de la Disposición Adicional Primera del Real Decreto Legislativo 7/2015, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana (MINISTERIO DE FOMENTO, 2015), que regula el Sistema de Información Urbana al servicio de las políticas públicas para un medio urbano sostenible. Entre otros instrumentos, la Ley prevé la elaboración de:

“mapas de ámbitos urbanos deteriorados, obsoletos, desfavorecidos o en dificultades, precisados de regeneración y renovación urbanas, o de actuaciones de rehabilitación edificatoria”.

La previsión de este tipo de información destinada específicamente al análisis de ámbitos vulnerables se introdujo por la *Ley 8/2013 de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas* (JEFATURA DEL ESTADO, 2013a: Disposición Adicional Primera b), aunque el OVU existía ya formalmente desde el año 2009.

Los contenidos elaborados para el OVU se encuentran disponibles al público en una sección específica dentro de la página electrónica del Ministerio<sup>1</sup> y son los siguientes:

- **Atlas de la Vulnerabilidad Urbana y Atlas de la Edificación Residencial**, organizados en dos visualizadores con información a nivel de sección censal para todos los municipios españoles y datos obtenidos de los Censos de Población y Vivienda de 2001 y 2011.
- **Análisis de las características de la Edificación Residencial en España 2001 y 2011** (HERNÁNDEZ & al., 2013 y 2014). Se trata de dos informes a nivel nacional y por comunidades autónomas sobre las características del parque residencial y sus necesidades de rehabilitación, elaborados a partir de los Censos de 2001 y 2011.
- **Análisis Urbanístico de Barrios Vulnerables de España**, referido a los años 1991, 2001, 2006 y 2011, denominado también Catálogo de Barrios Vulnerables, en el que se analiza la vulnerabilidad urbana de las ciudades españolas mayores de 50 mil habitantes y capitales de provincia para delimitaciones de escala de barrio elaboradas exprofeso. Los tres catálogos fueron elaborados a partir de datos de los Censos de 1991, 2001 y 2011 y sus principales resultados pueden ser consultados en el Visor del Catálogo de Barrios Vulnerables.

<sup>1</sup> <https://www.mitma.gob.es/arquitectura-vivienda-y-suelo/urbanismo-y-politica-de-suelo/observatorio-de-la-vulnerabilidad-urbana>

- Publicaciones derivadas de los Catálogos de Barrios Vulnerables: **Atlas de Barrios Vulnerables de España: 12 Ciudades 1991-2001-2006** (HERNÁNDEZ & al., 2015); **Barrios Vulnerables de las grandes ciudades españolas 1991-2001-2011** (HERNÁNDEZ & al., 2018b); y **Vulnerabilidad residencial en las grandes ciudades españolas 2001-2011** (HERNÁNDEZ & al., 2018c).
- Otros estudios e informes: Informe sobre **Fórmulas innovadoras de Gestión y Financiación en actuaciones de Regeneración de Barrios** (HERNÁNDEZ & al., 2018a); **Mapa sobre Vivienda y Comunidad Gitana en España 2007**.
- Enlaces a otros Observatorios europeos, autonómicos o municipales.

La necesidad de identificar los “barrios o entornos urbanos que presenten un mayor grado de vulnerabilidad social, económica y ambiental como áreas de actuación preferente para favorecer la equidad en el desarrollo urbano y luchar contra las bolsas de pobreza, la exclusión social y la desigualdad” es una de las líneas de actuación previstas por la Agenda Urbana Española (MINISTERIO DE FOMENTO, 2019) dentro del objetivo específico 6.1 centrado en reducir el riesgo de pobreza y exclusión en entornos urbanos desfavorecidos. La Agenda Urbana Española, en línea con la Agenda Urbana Europea y con la consolidación de los organismos o instrumentos que detectan, analizan o hacen seguimiento de áreas con condiciones de vulnerabilidad en el contexto europeo, refiere los Observatorios de Barrios Vulnerables como herramientas útiles a estos efectos y la idoneidad de aplicar sobre ellos instrumentos de carácter integrado o integral. Los Catálogos de Barrios Vulnerables del OVU se proponen, además, como fuente de indicadores de seguimiento y evaluación de los objetivos 2.5 Impulsar la regeneración urbana y 6.1 Fomentar la cohesión social y buscar la equidad.

El objeto de este artículo es analizar y presentar los principales resultados de los tres Catálogos de Barrios Vulnerables de España de 1991, 2001 y 2011, como producto más longevo del OVU y uno de sus componentes principales (DE SANTIAGO, 2018) y de utilidad para el desarrollo de la Agenda Urbana Española. Se realiza en primer lugar un recorrido histórico que contextualiza y explica cómo se elaboraron los tres

Catálogos y la metodología utilizada. A continuación, se exponen los principales resultados agregados de los tres Catálogos, así como las herramientas y productos de difusión de la información. El artículo se cierra con unas conclusiones en las que se analizan las principales ventajas y limitaciones de los Catálogos y sus perspectivas de futuro.

## 2. Los Catálogos de Barrios Vulnerables

Los Catálogos de Barrios Vulnerables de España de 1991, 2001 y 2011 fueron desarrollados entre 1996 y 2017 mediante convenios de colaboración entre el Gobierno de España, a través del Ministerio competente en cada momento en materia de vivienda y políticas urbanas, y el Instituto Juan de Herrera (IJH) de la Universidad Politécnica de Madrid. En el primer Catálogo de 1991 se contó con la asistencia técnica al Ministerio para el tratamiento de los datos por parte de la empresa Analística, y en los de 2001 y 2011 de Argea Consultores. Los datos estadísticos utilizados fueron facilitados por el Instituto Nacional de Estadística (INE).

El objetivo de los Catálogos es localizar aquellos barrios en los que las condiciones de la población residente sean sensiblemente peores que las del conjunto de la población española. Los Catálogos constituyen una reflexión sobre la vulnerabilidad urbana desde una perspectiva urbanística, centrada en la determinación y análisis de ámbitos concretos que se encuentran en peor situación que el resto de los tejidos urbanos españoles, y que pueden constituir piezas que por su tamaño, autonomía y homogeneidad puedan ser objeto de planes y/o programas de intervención que mejoren su posición. Los Catálogos ofrecen, además, una panorámica de la vulnerabilidad urbana de las ciudades españolas a lo largo de las dos décadas que abarcan, permitiendo analizar tanto los desequilibrios existentes en una ciudad, región o todo el país, como su evolución en el periodo.

El primer Catálogo de Barrios Vulnerables de 1991<sup>2</sup> se realizó en 1996 en el marco de un proyecto desarrollado en el seno de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE, 1998), del que España formaba parte,

<sup>2</sup> La denominación utilizada en el primer Catálogo era “barrios desfavorecidos”. En el catálogo de 2001 se sustituyó por la denominación de “barrios vulnerables” al considerarse que se ajusta mejor a la realidad de los ámbitos delimitados. El término vulnerable indica una posible situación crítica y la

necesidad de intervenir mediante políticas integrales para evitar la degradación social y funcional del área. Por su parte, el término desfavorecido puede interpretarse tan sólo en cuanto a carencias materiales, lo que conllevaría intervenciones sectoriales al uso.

y que tenía como objetivo estudiar la situación de los "barrios desfavorecidos". El proyecto contemplaba la redacción de un informe por el Ministerio de Obras Públicas Transportes y Medio Ambiente con el análisis de las características de estos barrios y las medidas que los gobiernos nacionales deberían desarrollar para la integración de políticas públicas en los mismos. La metodología de la OCDE preveía el análisis de dos de las dimensiones de la vulnerabilidad, paro y renta, en ámbitos de entre 5.000 y 10.000 habitantes de ciudades mayores de 100 mil habitantes. En el planteamiento metodológico del Catálogo, y ante la ausencia de información estadística sobre renta en el caso español, se optó por utilizar dos indicadores *proxy* para este indicador concreto, el nivel de estudios y las carencias en el alojamiento, tras comprobar su alto grado de correlación con el nivel de renta. También se amplió la horquilla del tamaño de los ámbitos a entre 3.500 habitantes y 15.000 habitantes, y el cuerpo de estudio a las ciudades mayores de 50 mil habitantes y capitales de provincia. Fruto de este primer trabajo se publicó el libro dirigido por Félix Arias Goytre: "La desigualdad urbana en España" (ARIAS, 2000).

Pasados doce años, en el año 2008, el entonces Ministerio de Vivienda retomó la idea de actualizar el Catálogo con los datos del Censo de 2001 replicando la metodología de trabajo del Catálogo de 1991. Puesto que ya habían pasado ocho años desde la fecha de referencia del Censo de 2001<sup>3</sup> y la realidad del país había cambiado sustancialmente debido a una llegada considerable de población inmigrante, se decidió que sería necesario realizar también un estudio adicional que analizase dónde se localizaban estas nuevas poblaciones extranjeras al objeto de comprobar si lo hacían en los barrios catalogados como vulnerables o no. Esto dio lugar a la elaboración de una Adenda, con datos del Padrón de 2006, en la que se analizaban precisamente estas concentraciones de población extranjera, para comprobar su correspondencia con los perímetros de los barrios vulnerables delimitados. Los trabajos del Catálogo de 2001 se desarrollaron durante tres años: 2008, en el que se definió la metodología; 2009, en el que analizaron las 20 ciudades con mayor población vulnerable; y 2010, en el que se analizaron las restantes ciudades incluidas en el estudio.

La metodología de los dos primeros Catálogos, de 1991 y 2001, es la misma, con variaciones

y ajustes tan sólo en la definición de algunos de los indicadores, en función de la información disponible en cada Censo, y la ampliación de los contenidos elaborados en el Catálogo de 2001, que incorporan información más detallada para cada una de las áreas, así como informes específicos de análisis de cada comunidad autónoma y ciudad. La metodología incluía trabajo de gabinete y de campo, con la visita a cada una de las ciudades analizadas en las que se hubiesen detectado posibles barrios vulnerables mediante análisis estadístico, para su verificación con los servicios técnicos municipales. Ambos Catálogos son anteriores a la creación del OVU en el año 2009 y fueron integrados en el mismo desde su fundación.

El entonces Ministerio de Fomento propuso el inicio de los trabajos del Catálogo de 2011 en el año 2013 y su elaboración se acometió en tres etapas. En 2013 se definió la metodología, que tuvo que ser revisada en profundidad respecto a la utilizada para los datos de 2001 por cambios en la elaboración y disponibilidad de información del Censo de 2011. Si los dos censos anteriores, de 1991 y 2001, se basaban en un trabajo de campo universal, que permitía disponer de la información para todas las secciones censales; el Censo de 2011 se basó en una muestra, lo que impedía disponer de algunas de las variables en la escala de la sección censal. Además, en la última edición del catálogo se prescindió del trabajo de campo y toda la investigación se realizó en gabinete, con la plena incorporación de Sistemas de Información Geográfica (SIG) y gestión de bases de datos que, en los trabajos anteriores, especialmente en el primero, se encontraban aún en fase embrionaria.

En 2015, se elaboró la base de datos de indicadores para todo el cuerpo de estudio y se comprobó si los barrios vulnerables delimitados en 2001 continuaban siendo vulnerables o no. Finalmente, en el año 2016 se delimitaron las nuevas áreas estadísticas vulnerables no coincidentes con los barrios vulnerables delimitados en 2001, así como las áreas con concentraciones significativas de población extranjera, sin que se realizase el trabajo de delimitación urbanística que permitiese denominarlas barrios.

Los Catálogos se complementan con los datos ofrecidos en los Atlas de Vulnerabilidad Urbana de 2001 y 2011, que ofrecen indicadores adicionales a nivel de sección censal para todos los municipios españoles, aunque sin delimitar áreas que superen esta escala.

<sup>3</sup> Los resultados definitivos del Censo 2001 fueron publicados en febrero de 2004.

Los Catálogos de 2001 y 2011 dieron lugar a tres publicaciones derivadas en las que se analiza y presenta en profundidad la evolución de la vulnerabilidad urbana en las ciudades españolas mayores de 300 mil habitantes del Catálogo de 2001 (HERNÁNDEZ & al., 2015) y de 2011 (HERNÁNDEZ & al., 2018b y 2018c), 12 y 13 ciudades respectivamente (FIG. 1).

Los tres Catálogos, y especialmente los dos primeros, al incluir trabajo de campo que permitió conocer las ciudades analizadas y establecer contacto con los servicios técnicos municipales, constituyeron un laboratorio de formación de urbanistas en la Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Madrid, al requerir un trabajo intensivo desarrollado a lo largo de varios años por un grupo amplio de estudiantes, arquitectos recién titulados y profesores. Algunos de los miembros del equipo han participado en la elaboración de más de uno de los Catálogos, lo que, unido a la dirección en los tres Catálogos de Agustín Hernández Aja, por parte de la Universidad Politécnica, y en los dos últimos, de Eduardo de Santiago Rodríguez, por parte del Ministerio, ha permitido dotarlos de continuidad y coherencia, salvando las posibles limitaciones derivadas de la metodología y medios utilizados y de su dilación discontinuada a lo largo de dos décadas.

## 2.1. Metodología

### 2.1.1. Ámbito de estudio

Los Catálogos de 1991, 2001 y 2011 se realizaron por las ciudades mayores de 50 mil habitantes y capitales de provincia. Los trabajos del Catálogo

de 2001 fueron iniciados en 2008. La antigüedad de los datos y los intensos cambios sociodemográficos que se habían producido desde 2001, hicieron que se escogiera 2006 como fecha de referencia para la población mayor de 50 mil habitantes. De esta forma el cuerpo de estudio se ajustó en cada Catálogo en función de las variaciones de la población en los municipios. Las ciudades estudiadas fueron 116 en el Catálogo de 1991, 139 en el de 2001 y 147 en el de 2011. Y la población estudiada pasó de 20 millones de habitantes en 1991 a 24,5 millones en 2011, lo que supuso incluir a más de la mitad de la población española (FIG. 2).

Cinco comunidades concentran la mayor parte del cuerpo de estudio. Estas cinco comunidades, de mayor a menor población estudiada, son: Comunidad de Madrid, Andalucía, Cataluña, Comunitat Valenciana y Castilla y León, con 20, 29, 23, 15 y 10 ciudades respectivamente en 2011, suponiendo el 57,6% de las ciudades y un 69,7% de la población estudiada. La ampliación del cuerpo de estudio de los Catálogos se produjo en su práctica totalidad en estas comunidades autónomas, a excepción de Castilla y León, en la que no se incrementaron las ciudades estudiadas y apenas lo hizo la población. La Región de Murcia también aumento de forma significativa su población e incorporó una ciudad, Molina de Segura, en el último Catálogo.

Como norma general, en la mayoría de las Comunidades Autónomas, el número de ciudades estudiadas aumentó (en seis de ellas) o se mantuvo constante (en nueve de ellas). Sin embargo, cuatro de las ciudades analizadas en 1991 dejaron de formar parte de los Catálogos al situarse por debajo de los 50 mil habitantes en 2001, todas ellas localizadas en la cornisa

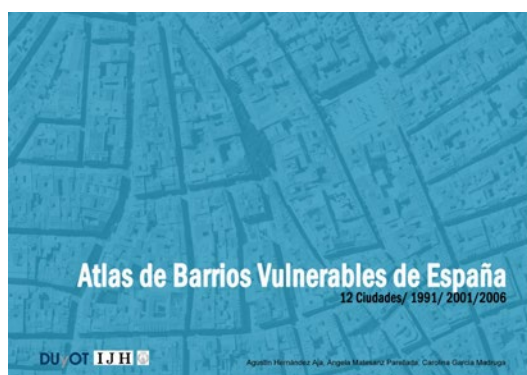


FIG. 1/ Portada de dos de las publicaciones derivadas de los Catálogos de Barrios Vulnerables de 1991, 2001 y 2011 en las que se analiza la vulnerabilidad en las ciudades mayores de 300 mil habitantes.

Fuente: HERNÁNDEZ & al. (2015 y 2018b).

cantábrica y afectadas por la reconversión industrial de los años 90 del siglo XX: Basauri y Santurce en el País Vasco, y Mieres y Langreo en Asturias (aunque en esta última comunidad se incorporó una ciudad en el catálogo de 2011, Siero).

### 2.1.2. Fuentes de datos y delimitaciones espaciales

La fuente de datos de los Catálogos son los Censos de Población y Vivienda de los años 1991, 2001 y 2011. Para la Adenda de población extranjera de 2006 se utilizaron datos del Padrón de 2006. Las variables utilizadas para el cálculo de indicadores se obtienen en la máxima

desagregación espacial disponible: la sección censal.

A pesar de las limitaciones que puedan presentar, los Censos son la única fuente disponible en España que permite realizar un trabajo como el de los Catálogos, al ofrecer información para todo el estado y con un nivel de desagregación espacial suficiente (la sección censal) como para abordar el análisis y delimitación urbanística de los barrios.

Los Catálogos se basan en la utilización de dos delimitaciones espaciales: el Área Estadística Vulnerable (AEV) y el Barrio Vulnerable (BV). El AEV es una delimitación estadística que agrupa diversas secciones censales con población comprendida entre 3.500 y 15.000 habitantes<sup>4</sup>,

CCAA	1991			2001			2011		
	N.º MUN	POB. EST.	%POB. EST.	N.º MUN	POB. EST.	%POB. EST.	N.º MUN	POB. EST.	%POB. EST.
Madrid, C. de	12	4.315.472	87,2	17	4.683.470	86,4	20	5.403.367	84,6
Andalucía	19	3.188.725	45,9	28	3.693.908	50,2	29	4.228.061	50,7
Cataluña	18	3.547.913	58,6	23	3.632.022	57,3	23	4.054.333	54,3
C. Valenciana	9	1.624.348	42,1	13	1.861.334	44,7	15	2.274.816	45,6
Castilla y León	10	1.131.584	44,4	10	1.116.099	45,4	10	1.143.217	45,4
Canarias	4	743.300	49,8	7	893.569	52,7	8	1.089.882	52,4
País Vasco	9	1.142.225	54,3	7	1.029.631	49,4	7	1.066.382	49,1
Galicia	7	951.405	34,8	7	955.569	35,5	7	995.424	36,1
Murcia, Reg. de	3	401.965	38,4	4	679.813	56,8	4	812.044	55,7
Aragón	3	667.046	56,1	3	692.306	57,5	3	765.806	57,5
Asturias, Pr. de	5	645.661	59,0	3	550.758	51,8	4	637.054	59,6
Castilla-La M.	7	469.298	28,3	7	470.525	26,7	7	611.418	29,2
Baleares	1	296.754	41,8	1	333.801	39,7	1	402.044	36,7
Extremadura	3	246.098	23,2	3	266.506	25,2	3	304.640	27,8
Cantabria	2	251.102	47,6	2	236.194	44,1	2	233.220	39,6
Navarra, C.F. de	1	180.372	34,7	1	183.964	33,1	1	195.943	30,9
Rioja, La	1	122.254	46,4	1	133.058	48,1	1	152.698	47,8
Ceuta	1	67.615	100,0	1	71.505	100,0	1	83.185	100,0
Melilla	1	56.600	100,0	1	66.411	100,0	1	80.655	100,0
<b>TOTAL</b>	<b>116</b>	<b>20.049.737</b>	<b>51,6</b>	<b>139</b>	<b>21.550.443</b>	<b>52,8</b>	<b>147</b>	<b>24.534.189</b>	<b>52,7</b>

**5> POB. EST. 2011 68 13.808.042 56,7 91 14.986.833 58,2 97 17.103.794 57,6**

*Leyenda: N.º MUN.: municipios estudiados / POB. EST.: población estudiada / %POB. EST.: porcentaje de población estudiada respecto a la población total en cada fecha (en 2011 población total residente en viviendas principales) / Resaltados los cinco valores mayores en N.º MUN. y POB. EST., y los valores superiores al promedio estatal en %POB. EST. / CC. AA ordenadas por tamaño de población estudiada en 2011.*

FIG. 2 / **Ámbito de estudio de los Catálogos de 1991, 2001 y 2011.**

Fuente: elaboración propia a partir de HERNÁNDEZ & al. (2018b).

<sup>4</sup> El tamaño y criterios de delimitación de las secciones censales se establece en las instrucciones técnicas a los Ayuntamientos sobre la gestión del Padrón Municipal, cuya última actualización es del año 2020 (MINISTERIO DE LA

PRESIDENCIA, RELACIONES CON LAS CORTES Y MEMORIA DEMOCRÁTICA, 2020: apartado 14.2). Las secciones censales no pueden superar los 2.500 habitantes o 2.000 electores, y han de tener un mínimo de 500 electores.

se trata de un perímetro instrumental previo al trabajo de delimitación del BV y del que se obtienen los variables con las que se calculan los indicadores de vulnerabilidad. El BV es una delimitación urbanística de tejidos con homogeneidad morfológica y continuidad espacial (Fig. 3).

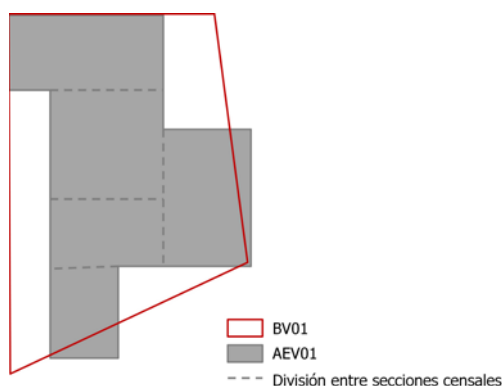


Fig. 3/ Representación esquemática de un Barrio Vulnerable (BV) y un Área Estadística Vulnerable (AEV).

Fuente: HERNÁNDEZ & al. (2018b).

Las delimitaciones de los Barrios Vulnerables se realizan, mediante un doble proceso de análisis estadístico y urbanístico espacial, siguiendo la siguiente metodología:

- Definición de los Indicadores Básicos de Vulnerabilidad Urbana (IBVU).
- Obtención de las variables desagregadas por sección censal que permiten calcular los IBVU.
- Establecimiento de los Valores de Referencia (VR) para los IBVU que permiten considerar un área como vulnerable.
- Delimitación de Áreas Estadísticas Vulnerables (AEV), mediante el cálculo de los indicadores básicos para agrupaciones de secciones censales que superasen alguno de los valores de referencia. Se realizó en gabinete mediante un proceso de tanteo en el que se incorporaron a las delimitaciones tantas secciones censales como fuera posible, siempre que se encontraran dentro de los límites poblacionales establecidos (3.500 a 15.000 habitantes) y que no

presentaran fracturas significativas en los tejidos urbanos incluidos.

- Delimitación de Barrios Vulnerables (BV). Todas las ediciones del Catálogo se han realizado buscando delimitar áreas espaciales con un suficiente grado de homogeneidad y continuidad espacial que permitiese actuar sobre ellas con las herramientas propias del planeamiento urbano. Para ello las AEV se revisaron mediante trabajo de gabinete y de campo, en el que se verificaron y contrastaron con los servicios técnicos municipales, para englobar tejidos sin discontinuidades espaciales significativas, morfológicas o debidas a la estructura de la ciudad, de forma que el resultado final fuese la delimitación de un Barrio Vulnerable, sobre el que se pudiesen desarrollar proyectos de carácter sociourbanístico.

En los Catálogos de 1991 y 2001 se delimitaron ambos perímetros (AEV y BV). Para el año 2011 se inició el estudio a partir de las delimitaciones de barrios vulnerables de 2001, comprobando en primer lugar si era posible establecer un área estadística vulnerable asociada a su perímetro<sup>5</sup>. A continuación, se delimitaron las nuevas áreas estadísticas vulnerables que pudieran existir sin vinculación a los barrios vulnerables delimitados en 2001 y sin llegar a delimitar barrios vulnerables para ellas. De este modo, el Catálogo de 2011 se compone de dos tipos de delimitaciones: barrios vulnerables de 2001 que continuaban siéndolo en 2011, y áreas estadísticas vulnerables nuevas, ajenas a las delimitaciones urbanísticas de 2001, y para las que sólo se dispone de delimitaciones estadísticas.

Las áreas delimitadas en los Catálogos no excluyen la existencia de otras áreas en cada una de las ciudades que no cumplan el tamaño mínimo y las condiciones de homogeneidad y continuidad espacial exigidas.

### 2.1.3. Indicadores de vulnerabilidad

Las delimitaciones de barrios vulnerables se realizaron a partir de tres Indicadores Básicos de Vulnerabilidad Urbana (IBVU), dos de ellos referidos a las condiciones socioeconómicas, nivel de estudios (IEST) y de paro (IPAR), y el tercero a la calidad de la vivienda, determinado a través de las carencias en la edificación (IVIV).

<sup>5</sup> La metodología detallada utilizada en el Catálogo de 2011 puede ser consultada en el documento "Síntesis Metodológica general del Catálogo de Barrios Vulnerables e Indicadores

Básicos de Vulnerabilidad Urbana" (MINISTERIO DE FOMENTO, 2016).

Las dimensiones de la vulnerabilidad analizadas se han mantenido en los tres Catálogos, por la sencillez de sus indicadores, algo que facilita su interpretación y comunicación, y para permitir la comparación temporal. La definición de los indicadores parte de la propuesta realizada en 1996 por la OCDE en la que se planteaban dos indicadores: tasa de paro y nivel de renta. El primero pudo reproducirse al disponer de datos, pero para el segundo no se disponía de información estadística en España, por lo que se decidió utilizar dos variables *proxy* que mostraban una alta correlación con la renta: el nivel de estudios y las carencias en la vivienda.

Para determinar la vulnerabilidad de un área se establecieron Valores de Referencia (VR) para cada uno de los indicadores y años referidos a los valores estatales para cada indicador. Así, las áreas detectadas como vulnerables son aquellas que presentan peores indicadores que los estatales.

Las modificaciones metodológicas introducidas en cada Censo, especialmente en el de 2011, así como las transformaciones socioeconómicas a lo largo de las dos décadas que abarcan los Catálogos, hicieron necesario revisar los indicadores y valores de referencia utilizados. La definición de indicadores es la siguiente (Fig. 4).

- **IEST. Indicador de Estudios.** El indicador fue el mismo en los tres años: porcentaje de población analfabeta o sin estudios, aunque con cambios en el universo de cálculo (en 1991 población entre 10 y 64 años, y en 2001 y 2011 la población mayor de 16 años).
- **IPAR. Indicador de Paro.** El indicador no se modificó en los tres Catálogos: porcentaje de población (de 16 años o más) en situación de paro respecto a la población activa (de 16 años o más).

Los valores de referencia se fijaron en 1,5 veces el indicador estatal para los años

1991 (28%) y 2001 (21,30%). En 2011 el nivel de paro como consecuencia de la crisis era muy elevado y el indicador estatal era del 29,64%, por lo que establecer el valor de referencia en 1,5 veces conllevaría infrarrepresentar la vulnerabilidad por este indicador. Para solventar este problema se estableció el valor de referencia en aquel nivel del indicador que detectase un volumen de secciones censales vulnerables equivalente al detectado en 2001, fijándose en el 42,33%.

- **IVIV. Indicador de Vivienda.** El indicador utilizado fue distinto en cada uno de los años.
  - 1991. Se utilizaron tres indicadores: porcentaje de viviendas principales sin agua corriente (IVIV1), sin retrete o aseo (IVIV2), y sin baño o ducha (IVIV3). Los valores de referencia se fijaron en el 2,3 y 5% respectivamente. Se consideraron vulnerables las áreas que superasen el valor de referencia en cualquier de ellos.
  - 2001. Las variables utilizadas en 1991 no existieron en el Censo de 2001. Se utilizó como nuevo indicador el porcentaje de población residente en viviendas principales sin aseo y/o ducha. El valor de referencia se fijó el 2%, el doble del indicador estatal.
  - 2011. Los cambios metodológicos en el Censo de 2011, en el que los resultados se infieren de una muestra, impiden disponer de información coherente desagregada espacialmente para variables en las que la categoría buscada se refiera a grupos pequeños, como era el caso del indicador de vivienda utilizado en 2001, cuyo indicador estatal era ese año de tan sólo el 1%. El indicador propuesto fue el porcentaje de viviendas familiares situadas en edificios cuyo

	1991		2001		2011	
	IBVU	VR	IBVU	VR	IBVU	VR
IEST. Estudios	18,78%	>28%	15,30%	>22,95%	10,92%	>16,38%
IPAR. Paro	19,30%	>28%	14,20%	>21,30%	29,64%	>42,33%
IVIV. Vivienda	IVIV 1	0,66%				
	IVIV 2	2,84%	1,00%	>2,00%	6,99%	>17,50%
	IVIV 3	4,51%				

FIG. 4/ Indicadores Básicos de Vulnerabilidad Urbana (IBVU) estatales y Valores de Referencia (VR).

Fuente: HERNÁNDEZ & al. (2018b).

estado de conservación es malo, ruinoso o deficiente. El valor de referencia se estableció en un 17,5%, con el que se detectaba un volumen equivalente de secciones censales al detectado en 2001. Se comprobó que existía una alta correspondencia entre los patrones de distribución espacial de las secciones censales detectadas en 2001 y 2011, lo que permitiría la comparación con los Catálogos anteriores. El nuevo indicador utilizado resultaba, además, más coherente con los problemas del parque de viviendas y las políticas desarrolladas por las distintas administraciones.

#### 2.1.4. Las concentraciones de población inmigrante

Junto al Catálogo de 2001 se elaboró una Adenda en la que se estudiaban las concentraciones de población extranjera en las mismas ciudades. Este mismo análisis se repitió en el Catálogo de 2011. El objetivo no era añadir un cuarto indicador para la detección de población vulnerable, identificando población extranjera con vulnerabilidad, sino estudiar las interferencias espaciales entre ambos fenómenos.

El indicador utilizado en 2006 fue el porcentaje de población extranjera procedente de países no pertenecientes a la UE-15 respecto a la población total. Los datos para la Adenda de 2006 se obtuvieron del Padrón de 2006 y el valor del indicador estatal ese año era del 8,77% para las ciudades mayores de 50 mil habitantes. En 2011 el indicador fue el porcentaje de población nacida en países no pertenecientes a la UE-15 respecto a la población total, la fuente de datos fue el Censo 2011, y el valor estatal era el 10,34%. El valor de referencia se fijó para ambos años en el 20%, permitiendo comparar la evolución real en el periodo.

#### 2.1.5. Sistema de clasificación

Los catálogos contemplan dos de los aspectos a los que hace referencia el empleo del concepto de vulnerabilidad: la diversidad de dimensiones implicadas, y sus diferentes niveles de intensidad.

El carácter multidimensional se recoge con la utilización de tres indicadores, referidos dos de ellos a las condiciones socioeconómicas de la población y el otro a las del soporte residencial. En cada área delimitada pueden darse una o más de estas dimensiones de la vulnerabilidad.

Los niveles de intensidad se evalúan mediante un sistema de clasificación que permite graduar el amplio espectro de situaciones que pueden ir desde las más leves, en posiciones de riesgo previo a que se puedan producir consecuencias reales para sus habitantes, a las más agudas, en las que la población se encuentra ya en una situación de exclusión social.

El sistema de clasificación propuesto pretende ser un método sencillo que permita representar y comunicar el nivel de vulnerabilidad en cada una de las áreas delimitadas.

Para ello, en primer lugar, se caracterizan los tres indicadores básicos de cada área en función de su cociente con el valor del indicador estatal. Para los indicadores de paro y estudios se establecen 4 niveles y para el de vivienda 5, según la escala: 0, A, B, C o D (Fig. 5), en función del número de veces que superan el valor estatal de cada indicador. Los valores utilizados para cada uno de los niveles, indicadores y años pueden ser consultados en HERNÁNDEZ & al. (2018b).

Una vez establecidos los niveles para cada indicador básico se realiza la clasificación en dos fases utilizando matrices de doble entrada. En la primera se clasifica el área en función de su nivel de vulnerabilidad socioeconómica, mediante la intersección de los niveles de los dos

Nivel de Vulnerabilidad	Cociente entre el indicador básico de vulnerabilidad y la media nacional	
	Criterios IEST y IPAR	Criterios IVIV
0	<1	<1
A	≥ 1 y <VR. Valor de Referencia	≥ 1 y <VR. Valor de Referencia
B	≥ VR. Valor de Referencia y < 2,5	≥ VR. Valor de referencia y < 4
C	≥ 2,5	≥ 4 y <8
D		≥ 8

Fig. 5/ Criterios para los niveles de vulnerabilidad de los indicadores básicos de vulnerabilidad.

Fuente: HERNÁNDEZ & al. (2018b).

		PARO -Niveles IPAR-				
		o	A	B	C	
		o-MN	MN-VR	VR-2,5MN	>2,5M	
<b>ESTUDIOS</b> <b>-Niveles IEST-</b>	0	0-MN	NV	NV	VL	VS
	A	MN-VR	NV	NV	V	VS
	B	VR-2,5MN	VL	V	V	VS
	C	>2,5MN	VS	VS	VS	VC

Leyenda: MN: media nacional / VR: valor de referencia / Grados de vulnerabilidad: VC: crítica, VS: severa, V: media, VL: leve.

Fig. 6/ Clasificación de los barrios vulnerables según su grado de vulnerabilidad socioeconómica.

Fuente: HERNÁNDEZ & al. (2018b).

		VIVIENDA -Niveles IVIV-				
		o	A	B	C	D
		o-MN	MN-VR	VR-4MN	4MN-8MN	>8MN
<b>Clasificación</b> <b>ESTUDIOS</b> <b>+ PARO</b>	NV. No vulnerable	NV	NV	VL	VL	V
	VL. Vulnerabilidad leve	VL	VL	VL	V	VS
	V. Vulnerabilidad media	V	V	V	VS	VC
	VS. Vulnerabilidad severa	VS	VS	VS	VC	VC
	VC. Vulnerabilidad crítica	VC	VC	VC	VC	VC

Leyenda: MN: media nacional / VR: valor de referencia / Grados de vulnerabilidad: VC: crítica, VS: severa, V: media, VL: leve.

Fig. 7/ Clasificación global de los barrios vulnerables según su grado de vulnerabilidad.

Fuente: HERNÁNDEZ & al. (2018b).

indicadores referidos a estas dimensiones, estudios y paro (Fig. 6).

Esta clasificación de carácter sociodemográfico nos permite caracterizar las poblaciones que habitan en cada uno de los barrios delimitados en función de su capacidad para afrontar una posible crisis, a través de su relación con el empleo y la formación, asociadas a la integración económica y a la relacional; pero el Catálogo busca ampliar estas dimensiones con la del espacio en que se habita, de forma que las características de las viviendas en las que se reside pueden suponer un incremento de la vulnerabilidad de unas poblaciones frente a otras mejor alojadas. Para ello, el nivel de vulnerabilidad socioeconómica de la población que habita en el barrio (o área estadística) se cruza con el nivel de vulnerabilidad residencial, considerado como una dimensión que podría empeorar el nivel de vulnerabilidad de la población que allí habita, obteniendo de esta manera la clasificación global del grado de vulnerabilidad del área (Fig. 7). La clasificación de vulnerabilidad global se entiende, por tanto, como la intersección de la vulnerabilidad socioeconómica, entendida

como vulnerabilidad estructural, con la residencial, entendida como vulnerabilidad contextual, de forma que esta última puede contribuir a incrementar la vulnerabilidad de la población en función de la calidad de la vivienda en que habita. El sistema contempla cuatro grados de Vulnerabilidad: Leve (VL), Media (V), Severa (VS), y Crítica (VC).

## 2.2. Principales resultados

### 2.2.1. Barrios y población total vulnerable

El ámbito de los Catálogos fue de 116 ciudades en 1991, 139 en 2001 y 147 en 2011. Se detectaron 370 barrios vulnerables en 81 ciudades en 1991, 621<sup>6</sup> barrios vulnerables en 103 ciudades en 2001, y 918 barrios y áreas estadísticas vulnerables en 132 ciudades en 2011. Si bien los Catálogos incrementaron su ámbito de estudio en las tres fechas analizadas, se incrementó aún más la población que habitaba en

<sup>6</sup> Aunque en el Catálogo Urbanístico de Barrios Vulnerables de 2001 fueron incorporados oficialmente 624 barrios, tres de ellos no superaban los valores de referencia establecidos: Los

Mallos Sur (A Coruña), Poblado de Absorción de Hortaleza (Madrid) y San José (Murcia).

ámbitos vulnerables y su concentración espacial. La población analizada aumentó en algo más del 22% entre 1991 y 2011 y la población en ámbitos vulnerables en más del 136%. En número de barrios vulnerables el incremento fue aún más significativo, pasando de 370 en 1991 a 918 en 2011. En 2011 habitaban en barrios vulnerables casi 6,7 millones de personas, un 27% de la población analizada (Fig. 8), frente a los 2,8 millones y el 14% en 1991.

En las tablas no se incluyen la población vulnerable que reside en secciones censales que aun superando los valores de referencia para los IBVU no forman parte de un Barrio Vulnerable o de un Área Estadística Vulnerable. Reconociendo la necesidad de intervenir también sobre ámbitos menores de población vulnerable distribuida de forma dispersa, no forma parte del objetivo de los Catálogos, que es el de delimitar barrios sobre los que se pueda actuar mediante planes y proyectos de carácter urbanístico. En todo caso, se realizó el cálculo de la población incluida en secciones censales no contenida en los barrios delimitados, comprobándose que la población vulnerable se localiza mayoritariamente concentrada en barrios vulnerables, con tan solo un 9% de la población vulnerable en 2011 alojada en secciones censales exteriores a ellos.

En cualquier caso, tanto por el incremento del número de barrios y áreas estadísticas delimitadas, como por el incremento de la población que habita en ellos, podemos concluir que, en el periodo considerado en los Catálogos, los desequilibrios internos de las ciudades españolas aumentaron de forma significativa y continuada, independientemente de las coyunturas económicas y políticas.

## 2.2.2. Distribución territorial de la vulnerabilidad

La distribución territorial de la vulnerabilidad ha variado poco en los tres Catálogos. Cinco comunidades autónomas concentran más del 80% de los barrios y de la población vulnerable en los tres Catálogos. Ordenadas por población vulnerable, son: Andalucía, Cataluña, Comunidad de Madrid, Comunitat Valenciana, y Canarias (Fig. 9). Los mayores incrementos producidos entre 1991 y 2011 se dieron también en estas comunidades, en las que se localizaban 457 de los 548 barrios que incorporó el Catálogo después de su primera edición sobre un total de 918 en 2011. Las comunidades que más barrios incorporaron entre 1991 y 2011 fueron: Cataluña, con 147 de 188; Madrid, con 116 de 140; Comunidad Valenciana, con 104 de 128; Andalucía, con 55 de 215; y Canarias, con 35 de 69.

Las ciudades en las que se detectaron barrios vulnerables fueron ampliándose en cada Catálogo. En 1991 no se detectaron barrios en 35 ciudades, sobre un total de 116; en 2001 en 36 sobre 139; y en 2011 en sólo 15 ciudades de las 147 analizadas no se catalogaron barrios o áreas estadísticas vulnerables. El porcentaje de la población estudiada que reside en barrios vulnerables ha empeorado de forma continuada durante todo el periodo, pasando del 14,1% en 1991, al 20,6% en 2001 y al 27,3% en 2011. En las cinco comunidades autónomas con mayor población vulnerable la población incluida en las áreas estudiadas alcanzó el 32,7% en 2011.

La distribución territorial de la vulnerabilidad se ajusta a los patrones conocidos de desigualdad socioeconómica en la geografía española. La

	1991	2001	2011	Incremento		
				91-01	01-11	91-11
Población total	38.872.268	40.847.371	46.815.916	5,1%	14,6%	20,4%
Población analizada	20.049.737	21.550.443	24.534.189	7,5%	13,8%	22,4%
Población en BBVV	2.832.080	4.441.041	6.697.400	56,8%	50,8%	136,5%
N.º de ciudades estudiadas	116	139	147	19,8%	5,8%	26,7%
N.º de ciudades con BBVV	81	103	132	27,2%	28,2%	63,0%
N.º BBVV	370	621	918	67,8%	47,8%	148,1%

*Leyenda: "Población total" según los censos de 1991, 2001 y 2011 / "Población analizada" total de las ciudades estudiadas / "Población en BBVV" que habitaba en los barrios vulnerables detectados en las ciudades estudiadas / "N.º de ciudades estudiadas": ciudades mayores de 50.000 habitantes y capitales de provincia (en 2011 están incluidas aquellas ciudades menores de 50.000 habitantes que sí que los superaban en 2001) / "N.º de ciudades con BBVV": ciudades en las que se detectaron barrios vulnerables / "N.º de BBVV": número de barrios vulnerables detectados (en 2011 barrios vulnerables y áreas estadísticas vulnerables).*

Fig. 8/ **Ámbito de estudio y barrios y áreas estadísticas vulnerables detectadas en 1991, 2001 y 2011.**

Fuente: elaboración propia a partir de HERNÁNDEZ & al. (2018b).

CCAA	1991				2001				2011			
	N.º MnBV	N.º BV	POB. BV	%POB. BV	N.º MnBV	N.º BV	POB. BV	%POB. BV	N.º MnBV	N.º BV	POB. BV	%POB. BV
Andalucía	19	160	1.296.718	40,7	27	220	1.685.180	45,6	29	215	1.594.075	37,7
Cataluña	13	41	313.636	8,8	16	115	837.096	23,1	22	188	1.463.505	36,1
Madrid, C. de	2	24	187.431	4,3	11	100	748.083	16,0	15	140	1.068.030	19,8
C. Valenciana	7	24	199.131	12,3	11	39	251.464	13,5	15	128	978.170	43,0
Canarias	2	34	278.814	37,5	5	45	302.703	33,4	8	69	491.385	45,1
Murcia, Reg. de	3	7	54.347	13,5	4	15	77.248	11,4	4	34	214.435	26,4
Galicia	6	15	94.401	9,9	4	10	45.034	4,7	7	26	195.415	19,6
Castilla-La M.	4	7	29.097	6,2	6	16	95.952	20,4	6	22	115.890	19,0
Castilla y León	5	10	58.307	5,2	3	8	41.730	6,5	6	16	83.870	7,3
País Vasco	6	12	94.236	8,3	3	12	96.530	9,4	4	13	76.550	7,2
Baleares	1	2	11.111	3,7	1	6	34.773	10,4	1	9	70.795	17,6
Ceuta	1	4	35.805	53,0	1	4	24.241	33,9	1	8	70.540	84,5
Aragón	1	3	19.305	2,9	1	4	25.859	3,7	3	12	69.310	9,1
Extremadura	3	7	41.394	16,8	3	10	66.274	24,9	3	12	64.385	21,1
Asturias, Pr. de	5	13	63.092	9,8	3	9	52.770	9,6	3	11	56.170	8,8
Cantabria	0	0	0	0,0	1	1	5.784	2,5	2	8	39.235	16,8
Melilla	1	4	32.889	58,1	1	3	24.378	36,7	1	4	33.160	40,8
Rioja, La	1	1	3.448	2,8	1	1	3.574	2,7	1	2	8.095	5,3
Navarra, C.F. de	1	2	18.918	10,5	1	3	22.368	12,2	1	1	4.385	2,2
<b>TOTAL</b>	<b>81</b>	<b>370</b>	<b>2.832.080</b>	<b>14,1</b>	<b>103</b>	<b>621</b>	<b>4.441.041</b>	<b>20,6</b>	<b>132</b>	<b>918</b>	<b>6.697.400</b>	<b>27,3</b>
<b>5&gt; P. VUL. 2011</b>	<b>43</b>	<b>283</b>	<b>2.275.730</b>	<b>16,5</b>	<b>70</b>	<b>515</b>	<b>3.824.526</b>	<b>25,5</b>	<b>89</b>	<b>740</b>	<b>5.595.165</b>	<b>32,7</b>

Leyenda: N.º MnBV: municipios en los que se detectaron barrios o áreas estadísticas vulnerables / N.º BV: barrios o áreas estadísticas vulnerables detectados / POB. BV: población residente en barrios o áreas estadísticas vulnerables / %POB. BV: porcentaje de población residente en barrios vulnerables respecto al total de la población de las ciudades estudiadas (en 2011 población total residente en viviendas principales) / Resaltados los cinco valores mayores para N.º MnBV, N.º BV y POB. BV, y los valores superiores al promedio estatal para %POB. BV / CCAA ordenadas por tamaño de población vulnerable en 2011.

Fig. 9/ Distribución territorial de barrios y áreas estadísticas vulnerables detectados en 1991, 2001 y 2011.

Fuente: elaboración propia a partir de HERNÁNDEZ & al. (2018b).

mitad norte del país concentra los menores índices de vulnerabilidad, alojando a menos del 10% de su población urbana en los barrios y áreas delimitadas (es el caso de Asturias, País Vasco, Navarra, La Rioja, Asturias y Aragón), mientras que los mayores índices se dan en la ciudad autónoma de Ceuta y en Canarias. Andalucía mejoró entre 1991 y 2011, aunque aún presentaba en 2011 uno de los mayores índices del estado. Cataluña, Comunidad de Madrid y Comunidad Valenciana fueron las comunidades en las que más empeoró la vulnerabilidad, y de ellas sólo Madrid se encontraba por debajo de la media estatal en 2011.

### 2.2.3. Tipos de vulnerabilidad

Por tipo de vulnerabilidad (Fig. 10), el grupo más numeroso de barrios fue detectado por el indicador de paro en 1991, por los de estudios y/o paro en 2001, y por el de estudios en 2011. La diferencia más apreciable respecto a los tipos de vulnerabilidad se dio en el Catálogo de 1991, en el que más un 75% de la población vulnerable fue detectada por el indicador de paro.

En los dos Catálogos posteriores los tipos de vulnerabilidad se equilibraron de forma notable y ninguno de los tipos de vulnerabilidad afectaba a más de la mitad de los barrios.

La mayoría de las áreas delimitadas como vulnerables lo eran respecto a un único indicador, aunque más del 40% de ellas en 1991, el 30% en 2001 y el 17,1% en 2011 presentaban más de una de las dimensiones de la vulnerabilidad (Fig. 11). En consecuencia, el incremento de barrios catalogados entre 1991 y 2011 se produjo en barrios vulnerables por un solo indicador.

### 2.2.4. Niveles de vulnerabilidad

La mayor parte de los Barrios Vulnerables incluidos en los catálogos de 1991, 2001 y 2011 presentaban niveles de vulnerabilidad moderados (leve o media). La población vulnerable que habitaba en barrios con niveles de vulnerabilidad altos (crítica y severa) se redujo del 11,7% en 1991, al 8,4% en 2001 y al 4,5% en 2011 (Fig. 12). Por tanto, los incrementos de población vulnerable que se produjeron en los Catálogos de

	1991			2001			2011		
	N.º BBVV	POB. BBVV	%POB. BBVV	N.º BBVV	POB. BBVV	%POB. BBVV	N.º BBVV	POB. BBVV	%POB. BBVV
IEST. Estudios	133	992.346	35,0	287	2.014.769	45,4	403	2.943.605	44,0
IPAR. Paro	274	2.147.412	75,8	284	2.140.047	48,2	318	2.229.180	33,3
IVIV. Vivienda	167	1.205.393	42,6	266	1.835.457	41,3	387	2.911.255	43,5
<b>TOTAL</b>	<b>370</b>	<b>2.832.080</b>	<b>100,0</b>	<b>621</b>	<b>4.441.041</b>	<b>100,0</b>	<b>918</b>	<b>6.697.400</b>	<b>100,0</b>

*Legenda: N.º BBVV: barrios o áreas estadísticas vulnerables detectados / POB. BBVV: población residente en barrios o áreas estadísticas vulnerables / %POB. BBVV: porcentaje de población vulnerable por cada indicador respecto al total de la población vulnerable / Resaltados los grupos mayores de población y barrios detectados en cada año.*

Fig. 10/ Población en barrios vulnerables por indicador en 1991, 2001 y 2011.

Fuente: elaboración propia a partir de HERNÁNDEZ & al. (2018b).

	1991		2001		2011	
	N.º BBVV	% BBVV	N.º BBVV	% BBVV	N.º BBVV	% BBVV
Vulnerables en sólo 1 dimensión	209	56,5	436	70,2	761	82,9
Vulnerables en 2 dimensiones	118	31,9	154	24,8	124	13,5
Vulnerables en las 3 dimensiones	43	11,6	31	5,0	33	3,6
<b>TOTAL</b>	<b>370</b>	<b>100,0</b>	<b>621</b>	<b>100,0</b>	<b>918</b>	<b>100,0</b>

Fig. 11/ Polivulnerabilidad en los barrios vulnerables delimitados en 1991, 2001 y 2011.

Fuente: elaboración propia a partir de los Catálogos de Barrios Vulnerables 1991, 2001 y 2011.

Niveles de vulnerabilidad	1991			2001			2011		
	POB.	N.º BBVV	%POB. BBVV	POB.	N.º BBVV	%POB. BBVV	POB.	N.º BBVV	%POB. BBVV
VC. Crítica	117.267	16	4,1	77.461	13	1,7	62.135	10	0,9
VS. Severa	213.774	29	7,5	295.952	36	6,7	241.505	33	3,6
V. Media	1.598.072	203	56,4	2.058.868	285	46,4	2.873.265	392	42,9
VL. Leve	902.967	122	31,9	2.008.760	287	45,2	3.520.495	483	52,6
<b>TOTAL</b>	<b>2.832.080</b>	<b>370</b>	<b>100,0</b>	<b>4.441.041</b>	<b>621</b>	<b>100,0</b>	<b>6.697.400</b>	<b>918</b>	<b>100,0</b>
<b>VC+VS</b>	<b>331.041</b>	<b>45</b>	<b>11,7</b>	<b>373.413</b>	<b>49</b>	<b>8,4</b>	<b>303.640</b>	<b>43</b>	<b>4,5</b>

FIG. 12/ Niveles de vulnerabilidad de los barrios y áreas estadísticas vulnerables en 1991, 2001 y 2011.

Fuente: elaboración propia a partir de HERNÁNDEZ &amp; al. (2018b).

2001 y 2011 fueron en barrios con vulnerabilidades moderadas (leve o media).

### 2.2.5. Concentraciones de población inmigrante y vulnerabilidad

La población inmigrante se concentró espacialmente de forma muy acusada en el periodo analizado entre 2006 y 2011. La población que vivía en barrios con concentraciones significativas de población inmigrante (más del 20%) era de poco más de dos millones en 2006 y superaba los 5,3 millones en 2011, un incremento de casi el 162%, frente al 4,9% de la población analizada. Las ciudades en las que se detectaron barrios que superan el valor de referencia en inmigración (20%) pasaron de 59 a 109 y los barrios de 256 a 697. Este proceso de concentración de la población inmigrante se produjo con una distribución territorial muy desequilibrada, con predominio en las ciudades del arco mediterráneo y de la Comunidad de Madrid.

Los resultados permiten constatar que vulnerabilidad y concentraciones de población extranjera no siempre son realidades coincidentes. Aunque un número importante de los barrios vulnerables en las grandes ciudades coinciden con los delimitados por población inmigrante; sin embargo, existen barrios con altas concentraciones de inmigrantes que no aparecen como vulnerables. Esta situación abre nuevas perspectivas de análisis sobre la distribución espacial y la capacidad de integración de la población de origen inmigrante, puesto que estas poblaciones se encuentran en sus primeras etapas de integración y tienden a alojarse en espacios con precios inmobiliarios bajos, coincidentes con aquellos que podrían considerarse como vulnerables o sobre los que pueda ser necesario intervenir para evitar que en el futuro lo sean.

## 2.3. Distribución de la información y formatos disponibles

### 2.3.1. Productos elaborados

El principal producto de los Catálogos es la delimitación y caracterización de los barrios vulnerables, sobre los que sería posible la ejecución de intervenciones de rehabilitación urbana integrada. Estos barrios se basan en la delimitación de áreas estadísticas vulnerables, que sirven de base para su perimetrización como posibles áreas finalistas de planes y programas de actuación sociourbanística. A los barrios y áreas estadísticas se suman las bases de datos de indicadores asociadas a cada uno de ellos. Para cada una de las áreas o barrios se dispone de sus indicadores básicos de vulnerabilidad, las variables que permiten su cálculo y una batería de variables e indicadores complementarios que permiten caracterizar el área en las dimensiones socioeconómica y residencial.

Los Catálogos incluyen un fichero de municipios con barrios vulnerables y las fichas de éstos, con los siguientes contenidos:

- Ficha de caracterización municipal para cada uno de los municipios en los que existan barrios vulnerables. Existente sólo para los Catálogos de 1991 y 2001.
- Plano de localización de los barrios vulnerables detectados en cada municipio.
- Ficha estadística del barrio o área estadística vulnerable. Con un plano de localización y delimitación, los indicadores básicos y la batería de indicadores complementarios.
- Ficha urbanística del barrio, con un análisis cualitativo del barrio en el que se describen su forma de crecimiento, origen, principales actuaciones públicas desarrolladas, y problemas y oportunidades detectados. Esta ficha

sólo está disponible para los Catálogos de 1991 y 2001.

Como producto adicional se elaboraron informes generales sobre la vulnerabilidad urbana

en España en los tres años y específicos para cada comunidad autónoma en el Catálogo de 2001. Tanto los informes como los ficheros se distribuyen en formato pdf.

**Visor del Catálogo de Barrios Vulnerables**

Este Visor permite acceder al Catálogo de Barrios Vulnerables, visualizándolos sobre un mapa o sobre una fotografía aérea, y descargar las fichas informativas referidas a cada uno de ellos. El cuadro de diálogo permite seleccionar y filtrar diferentes opciones de búsqueda: por barrios o por ciudades, por año, o por nivel de vulnerabilidad. Existen dos series de Indicadores de Vulnerabilidad: los 3 IBVU (Indicadores Básicos de Vulnerabilidad Urbana (para, nivel de estudios y vivienda), disponibles para 1991, 2001 y 2011, y la serie del Indicador de Inmigración, disponible para 2006 y 2011. Debajo del mapa se ofrece una Tabla de Resultados con la información correspondiente de los elementos seleccionados y visualizados en el mapa, que puede también ser descargada para su consulta.

La información sobre la metodología de delimitación de los barrios y la información sobre los Indicadores empleados puede consultarse en el siguiente enlace:  
 Síntesis Metodológica general del Catálogo de Barrios Vulnerables e Indicadores Básicos de Vulnerabilidad Urbana

**BÚSQUEDA**

Análisis IBVU:  1991  2001  2011 C. Autónoma: Comunidad autónoma...  
 Análisis Inmigración:  2006  2011 Provincia: Provincia...  
 Nivel de vulnerabilidad:  B  C  D  E Ciudad: Municipio...  
 Ver:  Todo  Barrios  Ciudades

Ver mapa en pantalla completa

**TABLA DE RESULTADOS**

Exportar: Excel | Exportar: PDF

Año	Provincia	Ciudad	Barrio	Nivel
2011	Álava	Vitoria-Gasteiz	0105901	Bajo
2011	Álava	Vitoria-Gasteiz	0105902	Bajo
2011	Álava	Vitoria-Gasteiz	0105903	Bajo
2011	Álava	Vitoria-Gasteiz	Casco Histórico	Bajo
2011	Albacete	Albacete	0200301	Bajo
2011	Albacete	Albacete	0200302	Bajo
2011	Albacete	Albacete	0200303	Bajo
2011	Albacete	Albacete	Colegio Santo Ángel	Medio
2011	Albacete	Albacete	La estrella-La milagrosa	Bajo
2011	Alicante/Alacant	Alicoy/Alicol	0300901	Medio

Mostrando 1 a 10 de 918 barrios vulnerables Anterior 1 2 3 4 5 ... 92 Siguiente

Fig. 13/ Visor del Catálogo de Barrios Vulnerables.

Fuente: página electrónica del MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA. <https://portalweb.mitma.es/aplicaciones/portalweb/BarriosVulnerables>

### 2.3.2. Herramientas de difusión

Los resultados de los Catálogos se difunden a través de diversos recursos electrónicos, el principal de los cuales es el portal electrónico del Observatorio de la Vulnerabilidad Urbana (OVU)<sup>7</sup> del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana.

El OVU dispone de un Visor del Catálogo de Barrios Vulnerables en el que es posible visualizar sobre mapa las delimitaciones de los tres Catálogos y filtrar los resultados por fecha, unidades territoriales, o niveles de vulnerabilidad (FIG. 13). Para cada una de las ciudades se puede descargar un mapa de localización de todos los barrios vulnerables (y áreas estadísticas en 2011) delimitados en cada fecha, así como la ficha estadística detallada para cada uno de ellos. El Visor dispone también de un

resumen de la metodología utilizada en los tres Catálogos (MINISTERIO DE FOMENTO, 2016).

Los ficheros por municipios y barrios, así como los informes generales de los catálogos de 1991 y 2001 se encuentran disponibles tanto en la página del OVU, como en la de la Biblioteca Ciudades por un Futuro más Sostenible (CF+S)<sup>8</sup>.

Como productos derivados del Catálogo de Barrios Vulnerables se elaboraron tres publicaciones con formato de atlas en versión papel y disponibles en versión electrónica en el Archivo Digital de la Universidad Politécnica de Madrid (HERNÁNDEZ & al., 2015, 2018b y 2018c). En ellos se analiza la evolución de la vulnerabilidad urbana en las ciudades mayores de 300 mil habitantes junto con cartografía de detalle para cada una de las ciudades, indicadores y fechas de referencia (FIG. 14).

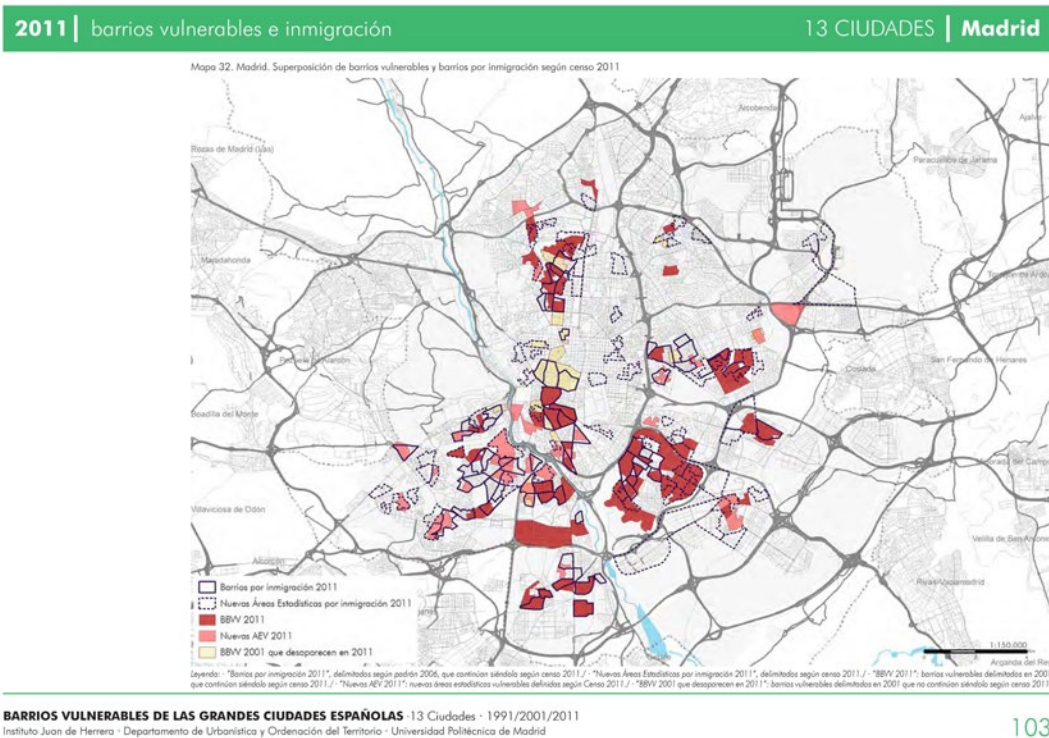


FIG. 14/ Barrios vulnerables y barrios con concentraciones de población inmigrante en la ciudad de Madrid en 2011.

Fuente: HERNÁNDEZ & al. (2018b).

<sup>7</sup> <https://www.mitma.gob.es/arquitectura-vivienda-y-suelo/urbanismo-y-politica-de-suelo/observatorio-de-la-vulnerabilidad-urbana>

<sup>8</sup> <http://habitat.aq.upm.es/bbv/>

The screenshot shows the e-cienciaDatos portal interface. At the top, there is a navigation bar with the 'InvestigAM' logo and 'Ciencia Datos' branding. Below the navigation bar, the page title is 'Catálogos de Barrios Vulnerables de España 1991, 2001 y 2011'. The main content area displays a search result for 'Catálogos de Barrios Vulnerables de España 1991, 2001 y 2011. Bases de datos y capas de información geográfica'. The result includes a preview of the dataset description, the publication year (2021), and the author (Rodríguez Suárez, Iván; Gómez Giménez, José Manuel; Hernández Aja, Agustín). The preview text describes the dataset as containing geographic data and information for the years 1991, 2001, and 2011, including population and urban vulnerability indicators.

FIG. 15/ **Dataverse de los datos en abierto de los Catálogos de Barrios Vulnerables de España 1991, 2001 y 2011.**

Fuente: página electrónica del repositorio E-CIENCIA. DATOS DEL PORTAL DE CIENCIA ABIERTA INVESTIGAM. [https://edatos.consorciomadrono.es/dataverse/catalogos\\_barrios\\_vulnerables](https://edatos.consorciomadrono.es/dataverse/catalogos_barrios_vulnerables)

Por último, desde 2021, los datos de los Catálogos de Barrios Vulnerables 1991, 2001 y 2011 han sido puestos a disposición pública y en abierto a través del repositorio de datos *e-cienciaDatos* del portal *InvestigAM*<sup>9</sup> (Fig. 15).

A través de él, se puede acceder a todas las capas de información geográfica con las delimitaciones de Barrios y Áreas Estadísticas; a las bases de datos con todos sus indicadores numéricos y clasificatorios asociados, y a gran

<sup>9</sup> [http://edatos.consorciomadrono.es/dataverse/catalogos\\_barrios\\_vulnerables](http://edatos.consorciomadrono.es/dataverse/catalogos_barrios_vulnerables)

cantidad de fichas con análisis detallados, organizadas por ciudades y comunidades autónomas; permitiéndose en todos los casos su libre descarga, utilización y edición.

En total, la información se compone de 471 archivos organizados en un dataverse, a su vez estructurado en veintiún datasets: uno de ellos para las bases de datos y capas de información geográfica, otro con información síntesis a nivel estatal y los otros diecinueve para los ficheros organizados por comunidades autónomas.

Para esta difusión se ha homogeneizado y ordenado toda la información de los Catálogos y se han producido fichas resumen (estatales, autonómicas y municipales), así como fichas de listados de Barrios y Áreas Estadísticas municipales. Además, en todos los *datasets* distribuidos se puede encontrar un documento síntesis con las especificaciones de los datos publicados donde ampliar información acerca de su contenido y de la metodología empleada (RODRÍGUEZ & al., 2021a y 2021b).

### 3. Conclusiones

#### 3.1. Características y utilidad

Los Catálogos de Barrios Vulnerables ofrecen una amplia panorámica sobre la vulnerabilidad urbana en las ciudades españolas que abre la reflexión sobre sus posibles causas y la forma en la que puede remediarse. Las tres ediciones de los Catálogos describen las condiciones sociodemográficas y de calidad del alojamiento de los barrios y áreas vulnerables delimitados. Su objetivo es caracterizar la vulnerabilidad urbana desde la óptica de la calidad de vida urbana, estableciendo la necesidad de identificar los problemas y las oportunidades de estos barrios, adelantándose de alguna manera al concepto de resiliencia urbana, y estableciendo como prioridad la necesidad de dotar a esas áreas y a sus habitantes de las condiciones necesarias para mantener o recuperar su condición de ciudad y ciudadanía. Para ello es necesario conocer la realidad de nuestras ciudades, que es la misión de los Catálogos, de forma que a través de este conocimiento se desarrollen políticas públicas que integren las múltiples dimensiones de la calidad de vida urbana. Los Catálogos son, por tanto, herramientas útiles para determinar el fenómeno de la vulnerabilidad urbana en España y para el desarrollo de la regeneración urbana integrada, gracias a la información elaborada y a la delimitación urbanística

de los barrios que contienen. Los contenidos de los Catálogos se pueden dividir en dos grandes paquetes de aportaciones: el referido a la utilidad de la información de carácter sociodemográfico y de su cuerpo de estudio, que incluye el rango temporal y la determinación de las ciudades estudiadas; y el urbanístico, que supone, junto con la concepción de la calidad de vida urbana como constructo multidimensional, una aportación fundamental de los Catálogos, al señalar espacios aptos para una intervención urbana integral.

Utilidad de la información elaborada y del cuerpo de estudio:

- **Dimensión temporal:** análisis a lo largo de dos décadas, con tres cortes temporales (1991, 2001 y 2011) para los indicadores de vulnerabilidad y dos (2006 y 2011) para el indicador de concentraciones de población inmigrante.
- **Rango de ciudades:** el trabajo se extiende a todas las ciudades mayores de 50.000 habitantes y las capitales de provincia en cada uno de los cortes temporales. Los Catálogos son, por tanto, un análisis amplio de la realidad urbana española.
- **Información sobre el barrio y su ciudad:** la información elaborada se presenta con el mismo detalle para todas las ciudades en las que se detectaron barrios y para cada uno de ellos se ofrece información estadística con la misma desagregación.
- **Facilidad de interpretación de los resultados:** al utilizar indicadores directos elaborados a partir de variables simples y fácilmente comunicables, se pretende que puedan ser utilizados como herramienta de comunicación con las poblaciones afectadas y como base para el seguimiento y evaluación de los proyectos desarrollados.
- **Estabilidad en las dimensiones de la vulnerabilidad analizadas:** a pesar de los cambios metodológicos de uno de los indicadores, derivados de la desaparición o modificación de las variables de cada Censo, los indicadores utilizados se han adaptado a estos cambios, buscando permitir la comparación entre ellos y, por tanto, analizar la evolución de la vulnerabilidad en cada ciudad o comunidad autónoma.
- **Umbral de referencia estatales para el análisis de la vulnerabilidad:** los Catálogos han optado por la utilización de valores de referencia nacionales, que pueden

necesitar de ajustes locales para el análisis de una única ciudad, pero que por el contrario permiten comparar y evaluar la situación y evolución entre las diferentes regiones y áreas urbanas del país y por tanto son útiles para la realización de estudios sobre la vulnerabilidad y su evolución a diversas escalas: estatal, regional o de ciudad.

- **Utilización de un sistema de clasificación flexible** que permite incorporar otros indicadores relacionados con otras dimensiones de la vulnerabilidad, propios de cada ciudad o en función de las áreas de investigación que se incorporen. También permiten analizar la evolución de los barrios de una misma ciudad o comparar distintas ciudades al utilizar los valores nacionales como referencia, presentando ventajas para la comunicación con las poblaciones afectadas, al ofrecer sus resultados en cuatro grados fácilmente comprensibles.

Ventajas de la utilización de delimitaciones urbanísticas:

- **Un mayor ajuste a la realidad urbana:** las agregaciones espaciales de barrio superan las limitaciones de las secciones censales. Las secciones censales tienen como finalidad la organización de los procesos electorales, y se consideran como el nivel mínimo para la provisión de datos estadísticos que no supongan una vulneración de la protección de datos personales. En cualquier caso, se utilizan en carencia de otras delimitaciones, como la base territorial para las investigaciones estadísticas, ya que permiten acceder a través de ellas de los datos del Padrón Municipal de Habitantes y los Censos de Población y Viviendas. Se trata, por tanto, de delimitaciones independientes de la realidad de las estructuras urbanas (aunque no son totalmente ajenas a ella), por lo que resulta necesario asociar sus datos a aquellos espacios urbanos que las contienen o intersecan con ellas.
- **Delimitación de Barrios Urbanísticos:** La realidad de la intervención necesita de áreas urbanas con cierta homogeneidad, social y morfológica, y diferenciación en la trama urbana que tengan el tamaño suficiente como para permitir intervenciones en las que sea posible aplicar políticas urbanas integrales. El tamaño y características de estas delimitaciones convierten estos espacios en ámbitos con potencial de transformación urbana sobre los que desarrollar planes, programas y proyectos de actuación de dimensión urbana que contribuyan al reequilibrio territorial.

Se trata de espacios que, en muchos casos, tienen tamaño suficiente para acoger todas las funciones de la vida cotidiana y en las que éstas se pueden desarrollar en proximidad. Además, el barrio es un marco con capacidad de interacción y autonomía en interdependencia con la ciudad y la metrópoli (ALGUACIL, 1998).

### 3.2. Limitaciones

Las principales limitaciones de los Catálogos están relacionadas con las propias limitaciones derivadas de la utilización de los Censos como fuente de datos, la amplitud del periodo temporal de elaboración de los Catálogos, los municipios objeto de estudio, los criterios para la delimitación urbanística de los barrios y las disfunciones en la difusión de la información generada.

La utilización del Censo como base del análisis limita el análisis a una vez cada diez años y somete el trabajo a las limitaciones de su propia metodología. En el caso del Censo de 2011, la falta de disponibilidad, en algunos casos, de información desagregada por sección censal, y los problemas de fiabilidad de algunas variables, especialmente las referidas a grupos pequeños, motivaron cambios metodológicos significativos en el Catálogo de 2011 para permitir mantener la estructura de los anteriores y poder comparar su evolución. Es previsible que se produzcan nuevos cambios en la elaboración del Censo de Población y Vivienda, que obliguen a nuevos ajustes metodológicos en las actualizaciones de los Catálogos.

La necesidad de que la metodología de análisis sea estable a lo largo de la existencia de los Catálogos, dos décadas para los tres realizados, y la decisión de buscar una homogeneidad en su estructura que permita la comparación y el análisis de la evolución de la vulnerabilidad, dificulta que pueda abordarse la introducción de otras dimensiones de la vulnerabilidad que puedan resultar más adecuadas para reflejar la realidad cambiante de las estructuras urbanas y la población que las habita.

En ocasiones la limitación de los municipios analizados a contener un mínimo de 50.000 habitantes impide disponer de una completa visión metropolitana en el análisis de los procesos de segregación urbana, por ello es necesaria una reflexión sobre los objetos de análisis que hasta la fecha ha elegido el Catálogo como base de sus trabajos. La evolución de las fracturas

socioeconómicas y los cambios en la segregación espacial de los territorios urbanos hacen recomendable la realización de estos trabajos a la escala real en la que operan ciudadanos y agentes económicos: la del continuo urbano funcional, más allá de su fragmentación municipal y del tamaño poblacional de estos.

Además, más allá de cuál sea el objeto de análisis, municipios o áreas urbanas funcionales, los criterios poblacionales mínimos y máximos para la delimitación de los Barrios Vulnerables también podrían ser repensados. Los cambios espaciales en las unidades estadísticas de las que disponemos (las secciones censales) introducen serias dificultades a la hora de realizar el seguimiento de los indicadores de vulnerabilidad de las áreas catalogadas con los datos de las diferentes ediciones del Censo de Población y Viviendas. Además, aunque los criterios de delimitación de los barrios presentan una horquilla suficientemente amplia (entre 3.500 y 15.000 habitantes), se ha comprobado que existen casos en los que es conveniente sobrepasarla. El problema aparece generalmente en unidades de tamaño poblacional por debajo del límite inferior. Aunque la población vulnerable se halla mayoritariamente concentrada en barrios, en el Catálogo de 2011 se contabilizaron hasta 34 ciudades en las que la población vulnerable dispersa en unidades menores era superior a la existente en los barrios delimitados con los criterios demográficos exigidos. La mayor parte de estas ciudades se caracterizan por su pequeño tamaño o por tener una configuración de modos de urbanización tradicional extendida (la aldea gallega o la suburbanización de la huerta murciana). En estos casos en que la urbanización funcional no se limita al continuo urbano, parece necesario buscar una alternativa para que el Catálogo pueda acoger este tipo de barriadas y desarrollos urbanísticos de menor tamaño.

Por otro lado, se han constatado hasta ahora ciertas debilidades en la difusión de la información de los Catálogos. Se trata de una información extensa elaborada en un periodo temporal amplio. Esto ha ocasionado que la difusión no se haya podido realizar de forma tan sistemática como sería deseable. El primer Catálogo de 1991 se produjo en papel, la utilización de herramientas informáticas era aún incipiente y el uso de internet minoritario. Con el Catálogo de 2001 se introdujo la difusión a través de internet

y se digitalizaron los contenidos del de 1991. El Catálogo de 2001 resulta el más completo ya que utilizó herramientas SIG para su elaboración, sobre los datos universales del Censo y manteniendo el trabajo de delimitación urbanística que incluía la visita a las ciudades estudiadas. El Catálogo de 2011, aunque aprovechó las ventajas de las mejoras de los medios informáticos, se realizó con los datos del Censo de 2011, que ya no procedían de una encuesta universal por lo que, aunque coherentes desde el punto de vista estadístico, demostraron problemas en las escalas menores. El Catálogo de 2011 tuvo que renunciar a la delimitación urbanística por limitaciones presupuestarias. Aun así, desde su puesta en funcionamiento, ha sido posible consultar la información de los tres Catálogos a través del Visor de Barrios Vulnerables del Ministerio, que recoge parte de la información de los Catálogos. Por otro lado, desde este año también es posible descargar su información en formatos reutilizables a través del repositorio *eficienciaDatos*<sup>10</sup>. Aunque se ha dilatado demasiado esta posibilidad, con ello se espera que mejore la difusión y utilización de los Catálogos (RODRÍGUEZ & al., 2021a).

### 3.3. Perspectivas de futuro

Son tres los retos más importantes a los que se enfrenta la continuidad de los Catálogos: el primero relacionado con los contenidos del Censo de Población y Vivienda 2021, el segundo con continuar mejorando la accesibilidad a la información producida y su difusión, y el último con desarrollar las posibilidades para que los Catálogos puedan ser utilizados como herramientas de apoyo para el diagnóstico y evaluación de políticas públicas urbanas.

El próximo Censo 2021 permitirá actualizar el Catálogo con una cuarta edición y disponer de un nuevo corte temporal que amplíe el análisis a las tres últimas décadas, que permitirá tanto nuevas investigaciones como su utilización para el diseño y evaluación de políticas públicas. El reto del Censo de 2021 es que su metodología prescindirá por completo del trabajo de campo y se desarrollará en su totalidad a partir de registros administrativos<sup>11</sup>. Aunque esto puede suponer una limitación de la información disponible para la escala de la sección censal, es

<sup>10</sup> [http://edatos.consorcioadrono.es/dataverse/catalogos\\_barrios\\_vulnerables](http://edatos.consorcioadrono.es/dataverse/catalogos_barrios_vulnerables)

<sup>11</sup> Información detallada sobre la metodología del futuro Censo 2021 puede ser consultada en la página electrónica del INE: <https://www.ine.es/censos2021/>

previsible que los resultados definitivos estén disponibles antes que en los Censos anteriores, lo que puede ayudar a que el contenido del Catálogo esté más ajustado a la realidad de los espacios analizados. El cambio metodológico conllevará la revisión de la metodología del futuro Catálogo, que deberá permitir la comparabilidad con los análisis de los anteriores, y por tanto el análisis de la evolución de la vulnerabilidad en España.

Las posibilidades de mejora en la difusión de la información producida para los Catálogos son aún amplias. La reciente puesta a disposición pública de los perímetros delimitados y las bases de datos asociadas en formatos reutilizables, ajustando los Catálogos a los principios generales de publicidad activa recogidos en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (JEFATURA DEL ESTADO, 2013b), puede suponer un hito a este respecto, pero aún es pronto para evaluar sus repercusiones. A partir de ahora, la tarea pendiente debería ser continuar mejorando la utilidad de la información, algo que permitirá e incentivará la producción de trabajos complementarios a los propios Catálogos.

Por último, sería deseable que se incrementara el uso de los Catálogos como herramienta de apoyo al diagnóstico de áreas necesitadas de intervención, o para la evaluación y acompañamiento de políticas públicas. Los Catálogos están siendo utilizados en distintos planes y proyectos como en la Agenda Urbana Española o en las Estrategias de Desarrollo Urbano Sostenible e Integrado (EDUSI), y se han utilizado en diversos instrumentos de planeamiento o diagnóstico municipal, aunque no siempre se menciona de forma explícita el Catálogo, como puede ser el caso de las políticas estatales de vivienda, en las que se exige una memoria-programa para la declaración de áreas de rehabilitación y regeneración urbana que reciben financiación pública y en las que podría resultar de gran interés su utilización.

## Bibliografía

- ARIAS GOYTRE, F. (director) (2000): *La desigualdad urbana en España*. Madrid, Ministerio de Fomento, Centro de Publicaciones. <http://habitat.aq.upm.es/duel/>
- ALGUACIL GÓMEZ, J. (1998): *Calidad de Vida y Praxis Urbana. Nuevas iniciativas de gestión ciudadana en la periferia social de Madrid*. CIUDADES POR UN FUTURO MÁS SOSTENIBLE CF+S. <http://habitat.aq.upm.es/cvpu/>
- DE SANTIAGO RODRÍGUEZ, E. (2018): Herramientas de diagnóstico para las intervenciones de regeneración urbana integrada en la ciudad consolidada: ejemplos de España. *Limaq*, (004), 219-246. <https://doi.org/10.26439/limaq2018.n004.2658>
- JEFATURA DEL ESTADO (2013a): Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas. Boletín Oficial del Estado 27/06/2013. <https://www.boe.es/eli/es/l/2013/06/26/8>
- (2013b): Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. Boletín Oficial del Estado 10/12/2013. <https://www.boe.es/eli/es/l/2013/12/09/19/con>
- HERNÁNDEZ AJA, A. & al., (2013): *Análisis de las características de la edificación residencial en España en 2001. A nivel nacional y por comunidad autónoma*. Madrid, España, Ministerio de Fomento e Instituto Juan de Herrera de la Universidad Politécnica de Madrid. [https://www.mitma.gob.es/recursos\\_mfom/pdf/9DFC55DD-B6F8-4C40-8634-8B199A6770A8/135887/INF\\_CARAC\\_EDIF\\_RESID\\_2001.pdf](https://www.mitma.gob.es/recursos_mfom/pdf/9DFC55DD-B6F8-4C40-8634-8B199A6770A8/135887/INF_CARAC_EDIF_RESID_2001.pdf)
- & al., (2014): *Análisis de las características de la edificación residencial en España en 2011. A nivel nacional y por comunidad autónoma*. Madrid, España, Ministerio de Fomento e Instituto Juan de Herrera de la Universidad Politécnica de Madrid. <http://oa.upm.es/52769>
- & al., (2015): *Atlas de Barrios Vulnerables de España: 12 Ciudades 1991/2001/ 2006*. Madrid, España, Instituto Juan de Herrera de la Universidad Politécnica de Madrid. ISBN 978-84-9728-518-6. <http://oa.upm.es/34999>
- & al., (2018a): *Fórmulas innovadoras de gestión y financiación en actuaciones de regeneración de barrios*. Madrid, España, Ministerio de Fomento e Instituto Juan de Herrera de la Universidad Politécnica de Madrid. <http://oa.upm.es/54607>
- & al., (2018b): *Barrios vulnerables de las grandes ciudades españolas. 1991/ 2001/ 2011*. Madrid, España, Instituto Juan de Herrera de la Universidad Politécnica de Madrid. ISBN 978-84-9728-568-1. <http://oa.upm.es/51015>
- & al., (2018c): *Vulnerabilidad residencial y social en las grandes ciudades españolas. 2001 / 2011*. Madrid, España, Instituto Juan de Herrera de la Universidad Politécnica de Madrid. ISBN 978-84-9728-569-8. <http://oa.upm.es/51018>
- MINISTERIO DE FOMENTO (2015): *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*. Boletín Oficial del Estado 31/10/2015. <https://www.boe.es/eli/es/rdlg/2015/10/30/7/con>
- (2016): *Síntesis Metodológica general del Catálogo de Barrios Vulnerables e Indicadores Básicos de Vulnerabilidad Urbana*. Ministerio de Fomento e Instituto Juan de Herrera de la Universidad Politécnica de Madrid. <https://portalweb2.fomento.gob.es/BarriosVulnerables>

- (2019): *Agenda Urbana Española*. <https://www.aue.gob.es/>
- MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA (2020): *Observatorio de la Vulnerabilidad Urbana*. <https://www.mitma.gob.es/arquitectura-vivienda-y-suelo/urbanismo-y-politica-de-suelo/observatorio-de-la-vulnerabilidad-urbana>
- MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA, RELACIONES CON LAS CORTES Y MEMORIA DEMOCRÁTICA (2020): *Resolución de 29 de abril de 2020, de la Subsecretaría, por la que se publica la Resolución de 17 de febrero de 2020, de la Presidencia del Instituto Nacional de Estadística y de la Dirección General de Cooperación Autonómica y Local, por la que se dictan instrucciones técnicas a los Ayuntamientos sobre la gestión del Padrón municipal*. Boletín Oficial del Estado 02/05/2020. [https://www.boe.es/eli/es/res/2020/04/29/\(5\)/con](https://www.boe.es/eli/es/res/2020/04/29/(5)/con)
- OCDE (1998): *Integrating Distressed Urban Areas*. Final report, Urban Affairs Division, OCDE Paris. ISBN 978-92-64-16062-0.
- RODRÍGUEZ SUAREZ, I. & al., (2021a): *Dataverse de los Catálogos de Barrios Vulnerables de España 1991, 2001 y 2011*. e-cienciaDatos. [https://edatos.consorciomadrono.es/dataverse/catalogos\\_barrios\\_vulnerables](https://edatos.consorciomadrono.es/dataverse/catalogos_barrios_vulnerables)
- & al., (2021b): *Datos abiertos de los Catálogos de Barrios Vulnerables de España 1991, 2001 y 2011. Especificaciones de los datos publicados en el repositorio e-cienciaDatos del Consorcio Madroño*. Madrid: Universidad Politécnica de Madrid. <http://oa.upm.es/65954/>
- UE (2013): *Reglamento N.º 1301/2013 sobre el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (2014-2020)*. EUR-Lex. Access to European Union Law. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/LSU/?uri=CELEX%3A32013R1301>

## Listado de acrónimos/siglas

AEV:	Área Estadística Vulnerable.
BV / BBVV:	Barrio/s Vulnerable/s.
CF+S:	Ciudades para un futuro más sostenibles.
EDUSI:	Estrategias de Desarrollo Urbano Sostenible e Integrado.
IBVU:	Indicador Básico de Vulnerabilidad Urbana.
IENT:	Indicador de estudios.
IJH:	Instituto Juan de Herrera.
IPAR:	Indicador de paro.
INE:	Instituto Nacional de Estadística.
IVIV:	Indicador de vivienda.
IVIV1:	Primer indicador de vivienda (IVIV) empleado en 1991.
IVIV2:	Segundo indicador de vivienda (IVIV) empleado en 1991.
IVIV3:	Tercer indicador de vivienda (IVIV) empleado en 1991.
MN:	Media Nacional.
OCDE:	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.
OVU:	Observatorio de la Vulnerabilidad Urbana.
SIG:	Sistemas de Información Geográfica.
VC:	Vulnerabilidad crítica.
VS:	Vulnerabilidad severa.
V:	Vulnerabilidad media.
VL:	Vulnerabilidad leve.
VR:	Valor de Referencia.



## Experiencias

### CIUDAD Y TERRITORIO

#### ESTUDIOS TERRITORIALES

ISSN(P): 2697-231X; ISSN(E): 2697-2328

Vol. LIII, N.º Monográfico 2021

Págs. 201-208

<https://doi.org/10.37230/CyTET.2021.M21.11>

CC BY-NC-ND



# Área de Regeneración Urbana de “Santa Adela” de Granada

Emilia ROMÁN-LÓPEZ<sup>(1)</sup>

Marta GAYOSO-HEREDIA<sup>(2)</sup>

Rafael CÓRDOBA-HERNÁNDEZ<sup>(3)</sup>

Carmen SÁNCHEZ-GUEVARA<sup>(4)</sup>

<sup>(1)</sup>Profesora ayudante doctora del Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio de la Escuela Técnica Superior de Arquitectura de la Universidad Politécnica de Madrid

<sup>(2)</sup>Arquitecta e investigadora del Departamento de Construcción y Tecnología Arquitectónicas de la Escuela Técnica Superior de Arquitectura de la Universidad Politécnica de Madrid

<sup>(3)</sup>Profesor asociado del Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio de la Escuela Técnica Superior de Arquitectura de la Universidad Politécnica de Madrid

<sup>(4)</sup>Profesora ayudante doctora del Departamento de Construcción y Tecnología Arquitectónicas de la Escuela Técnica Superior de Arquitectura de la Universidad Politécnica de Madrid

**RESUMEN:** El barrio de Santa Adela está ubicado en la zona sur de Granada. La intervención consiste en la reforma urbanística total de un área que comprende casi 1.500 viviendas, que fueron construidas a finales de los años 50 para los damnificados del terremoto de Granada de 1956. Uno de los objetivos principales ha sido la mejora de la calidad de vida y la salud de los habitantes del barrio, propiciando el mantenimiento de la población residente, la integración social y la revitalización socioeconómica de la zona. Para ello, ha sido preciso realizar una intervención integral, de carácter público, que combina 5 áreas, donde se plantea la demolición y construcción de nuevos edificios, espacios públicos y zonas

Correo electrónico: [emilia.roman@upm.es](mailto:emilia.roman@upm.es); N.º ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6746-2793>

Correo electrónico: [marta.gayoso@upm.es](mailto:marta.gayoso@upm.es); N.º ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2783-4828>

Correo electrónico: [rafael.cordoba@upm.es](mailto:rafael.cordoba@upm.es); N.º ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7878-2055>

Correo electrónico: [carmen.sanchezguevara@upm.es](mailto:carmen.sanchezguevara@upm.es); N.º ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9612-7633>

Este caso de estudio forma parte de un análisis mayor realizado como resultado del Convenio de Colaboración entre el Ministerio de Fomento y el Instituto Juan de Herrera (desarrollado a través del Grupo de Investigación en Arquitectura, Urbanismo y Sostenibilidad GIAU+S) en 2018 para la incorporación al “Observatorio de la Vulnerabilidad Urbana” del Informe *Fórmulas innovadoras de gestión y financiación en actuaciones de regeneración de barrios*.

verdes, así como otras 2 áreas de rehabilitación de edificios existentes, que se encuentran en mejor estado de conservación. Todo ello mediante el acompañamiento de un proceso socioeducativo, a través de la participación de la población residente.

## Santa Adela neighborhood’s Urban Regeneration Area (Granada)

**ABSTRACT:** Santa Adela neighbourhood is located in the south of Granada (Spain). The intervention strategy includes a full urban reform of 1500 dwellings built in the last 50s for the 1956-earthquake-victims of Granada. One of the main objectives was to improve people’s quality of life and health together with the promotion of social integration and economic activity. With this purpose, an integral and public intervention took place, combining 5 areas where different interventions were developed: demolition and construction of new buildings, public spaces and green areas, and 2 rehabilitation areas for those buildings in better conditions. Within the project, different socio-educational and participation initiatives carried out.

CRÉDITOS DE PROYECTO	
NOMBRE	Plan de Reforma Interior del Área de Transformación ATM 2 -" Santa Adela"
LOCALIZACIÓN	Barrio del Zaidín, Granada (España)
FUNCIÓN	Mejorar la calidad de vida de los habitantes del barrio mediante la sustitución y rehabilitación de la edificación, el mantenimiento de la población residente mediante un potente programa de realojos, la integración social y la revitalización socioeconómica de la zona
PROMOTOR	Ayuntamiento de Granada
AUTOR/ AUTORES	Empresa Municipal de Vivienda y Suelo SA-EMUVYSSA (extinguida) y Ayuntamiento de Granada
FECHA (DE PROYECTO Y DE EJECUCIÓN)	Fase 1, 2 y 3: 2005-2019
SUPERFICIE DE LA ACTUACIÓN	70,6 Ha.
COSTE/PRESUPUESTO	74.938.543,97 (Coste de Fase 1, 2 y 3 más reurbanización de los espacios exteriores del ámbito)
NÚMERO DE VIVIENDAS AFECTADAS	1.473 viviendas
ESTADO ACTUAL DE LA INTERVENCIÓN	Paralizada la ejecución de la Fase 3
Créditos de las imágenes	Emilia Román-López e Ibáñez Berbel & Kayser Arquitectos

### 1. Contexto

El barrio de Santa Adela está ubicado en la zona sur de Granada, en el distrito del Zaidín-Verjeles. Se encuentra en una parte de la vega conformada entre los ríos Genil, al norte y Monachil, al sur, y limitada por el oeste con la autovía A-44 (E-902) y por el este con la A-395. El ámbito de actuación está limitado al norte por la calle Óscar Romero y la calle Bailén, al oeste por la Avenida de Dílar y la calle Cataluña en la parte noroeste, al este por la calle de Asturias y al sur por la calle Ebro.

La intervención consiste en la reforma urbanística total de un área que comprende casi 1.500 viviendas, que fueron construidas a finales de los años 50 para los damnificados del terremoto de Granada de 1956. Lo que inicialmente era un barrio periférico se ha convertido en la actualidad en uno de los barrios más poblados de la ciudad. La tipología edificatoria predominante es en manzana cerrada, en manzana abierta y bloque en H. Sin embargo, gran parte de las edificaciones presentan problemas de humedades por capilaridad que llegan, en algunos casos, a alcanzar los 2 m de altura. Estas patologías se detectan principalmente en las plantas bajas, y son debidas a la construcción de las soleras de los edificios apoyadas directamente sobre los terrenos que se ubican sobre la vega del río Genil. La falta de canalones en cubiertas y un mal mantenimiento de estas empeoran la situación. Las humedades existentes en las viviendas generan graves problemas de salud en los vecinos (principalmente enfermedades pulmonares y reumáticas), que en su mayoría son personas de edad avanzada.



FIG. 1/ **Humedades existentes en las plantas bajas de los edificios.**

Fuente: elaboración propia para *Fórmulas innovadoras de Gestión y Financiación en actuaciones de Regeneración de Barrios*.

Existen, además, situaciones de pobreza energética en el barrio debido a una deficiente envolvente térmica de los edificios e instalaciones muy poco eficientes, lo que implica un despilfarro energético y falta de confort interior. A lo anterior se añaden los escasos recursos económicos de una población en su mayoría vulnerable. De hecho, existe un gran número de personas mayores que viven solas y que reciben pensiones muy bajas, por lo que en muchos casos hacen frente a los gastos mediante empleos sumergidos. El 30% de la población encuestada en el estudio socioeconómico previo a la intervención asegura que la pobreza y la escasez de recursos económicos son los principales problemas del ámbito. Esta situación no es actual, pues comenzó ligada al problema de la droga en los años 80, dejando a su paso familias desestructuradas y diversas problemáticas sociales que perduran hasta la actualidad.



FIG. 2/ **Edificios existentes a demoler por su mal estado de conservación y patologías asociadas.**

Fuente: elaboración propia para *Fórmulas innovadoras de Gestión y Financiación en actuaciones de Regeneración de Barrios*.

También se detectan otros conflictos relacionados con la convivencia y falta de acuerdo entre vecinos, lo que afecta, entre otras cosas, al mantenimiento de los edificios y de las zonas comunes, generando problemas de accesibilidad, suciedad y un espacio público disgregado, con falta de mantenimiento y carácter residual, que produce sensación de inseguridad y desorientación en la trama urbana.

## 2. Estrategias

Por todo lo anterior, uno de los objetivos fundamentales de la actuación ha sido la mejora de la calidad de vida y la salud de los habitantes del barrio, propiciando el mantenimiento de la población residente, la integración social y la revitalización socioeconómica de la zona.

Los estudios previos a la actuación se iniciaron en los años 2000-2002, momento en el que tuvo lugar la delimitación del ámbito de intervención que, posteriormente, se incluyó en el *Plan General de Ordenación Urbana de Granada*. En dichos estudios se concluye que no todas las viviendas presentan el mismo estado de conservación, por lo que es posible establecer dos procedimientos de intervención: demolición de los edificios en peor estado, y construcción de nueva edificación (5 áreas), espacios públicos y zonas verdes, y rehabilitación de aquellos que se encuentran en mejores condiciones físicas (2 áreas). Estos últimos pasan a formar parte de dos Áreas de Rehabilitación: *Área de Rehabilitación Jarama* y *Área de Rehabilitación Cataluña*. Esta decisión permite rehabilitar cerca de 500 viviendas y la sustitución de otras 1000. Todo ello acompañado de un proceso socioeducativo, mediante la participación de la población.



FIG. 3/ **Delimitación del ámbito y esquema de intervenciones.**

Fuente: elaboración propia para *Fórmulas innovadoras de Gestión y Financiación en actuaciones de Regeneración de Barrios*.

La reivindicación histórica de los vecinos y colectivos del barrio del Zaidín, a través de una intervención pública de la zona de Santa Adela, se llevó a cabo mediante la delimitación en el Plan General de Ordenación Urbana de Granada (aprobado definitivamente en 2001) de un *Área de Transformación y Mejora Urbana, denominada ATM-2 Santa Adela*. Una de las primeras medidas fue la apertura de la Oficina Técnica de Información y Asesoramiento de Santa Adela en el propio barrio, en 2004, pieza clave en el proceso, y que sirve de mediadora entre los vecinos, administración y, en general, los agentes participantes.

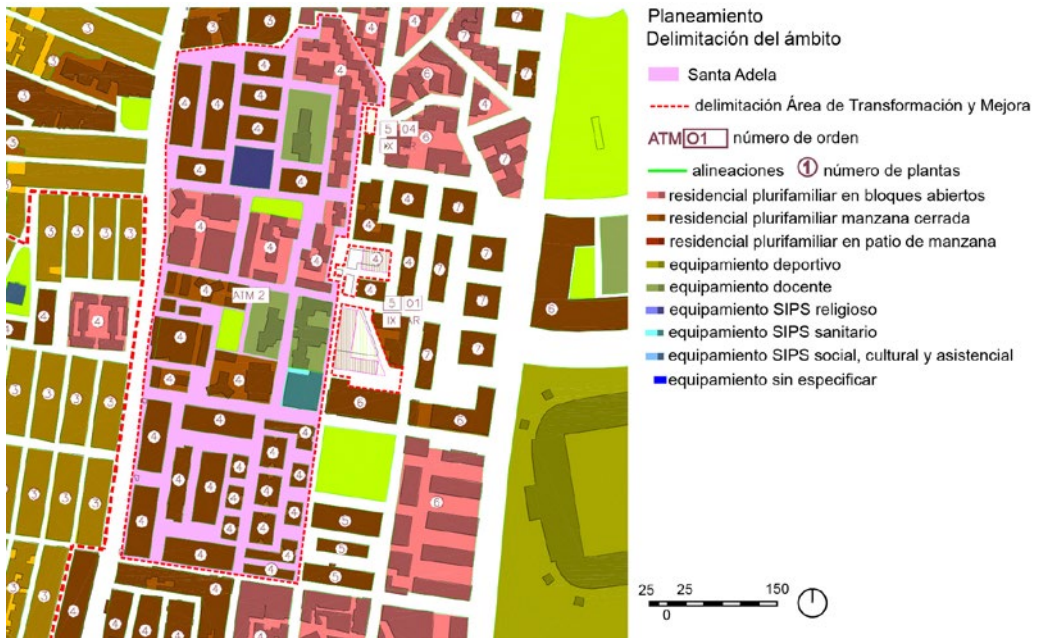


FIG. 4/ Delimitación del ámbito y relación con el planeamiento vigente.

Fuente: elaboración propia para *Fórmulas innovadoras de Gestión y Financiación en actuaciones de Regeneración de Barrios*.

Con el fin de evitar la especulación y potenciar la intervención municipal, en octubre de 2003 se impulsó la ejecución del *Plan Especial y delimitación del Área de Tanteo y Retracto*. La primera fase comenzó en 2004 y concluyó en 2007, con la entrega de las nuevas viviendas a los vecinos. La segunda fase fue puesta en marcha en el 2006, con las demoliciones de los edificios en mal estado, las obras de urbanización y la construcción de nueva edificación, y concluyó en 2010. En el año 2018 se inició la tercera fase, que se encuentra parada actualmente a la espera de la resolución de trámites administrativos entre la Junta de Andalucía y el Gobierno central. Posteriormente está previsto iniciar las fases cuatro y cinco, referentes a la rehabilitación de edificios en mejor estado de conservación.



FIG. 5/ Imagen de los nuevos edificios y espacios libres del barrio de Santa Adela.

Fuente: IBÁÑEZ BERBEL & KAYSER ARQUITECTOS.

En el proyecto se consideran de especial importancia las estrategias diseñadas para el programa de realojos temporales, ayudas de estímulo social y programas para fomentar el deber de conservación.

Los Programas y ayudas de estímulo social incluyen experiencias asociadas a la sensibilización social, realizando actividades vinculadas a la memoria histórica del lugar; programas de atención a colectivos con especiales dificultades mediante el fortalecimiento de las redes de apoyo, el seguimiento de los casos sociales o la mediación intercultural; mejorar el desarrollo económico y de empleo y las redes de colaboración y voluntariado mediante programas enfocados al apoyo de actividades empresariales, de comercio, colaborando con la *Red de Mujeres del Zaidín* y coordinando entidades; y con la propuesta de programas sociales como viviendas tuteladas para mayores, viviendas sociales y programas de alquiler, así como la creación de nuevos equipamientos.

Dadas las patologías constructivas encontradas en las edificaciones originales, en las primeras fases fue inevitable realizar demolición y construcción de nuevas viviendas. Estos edificios responden a la tipología incluida en las ordenanzas municipales del ámbito para un uso residencial plurifamiliar de bloque abierto. Son edificios de ocho alturas y dieciséis viviendas por planta, con una zona central cubierta, con iluminación natural, a la que vierten los espacios comunes.



FIG. 6A y 6B/ Nueva edificación y espacios comunes interiores.

Fuente: 6a: IBÁÑEZ BERBEL & KAYSER arquitectos.  
6b: elaboración propia para *Fórmulas innovadoras de Gestión y Financiación en actuaciones de Regeneración de Barrios* e IBÁÑEZ BERBEL & KAYSER Arquitectos.

### 3. Financiación y Gestión

El perfil de población residente responde a un nivel de renta bajo: en las encuestas realizadas previas a la intervención se indicaba que un 30% de la población no supera los 360 € al mes, aunque el 24% de las personas encuestadas cuenta con más de 700 € al mes. EL 71% de los vecinos perciben algún tipo de pensión, siendo el 51% correspondiente a la jubilación (desde pensiones no contributivas hasta los 1.100 € de pensión máxima en la zona). El 24% son pensiones de viudedad, que no superan los 400 € al mes.

Las subvenciones con las que cuenta la actuación derivan tanto de fondos europeos como de presupuestos estatales, regionales y municipales, sin intervención privada. A escala europea, en la Fase 3 existe la ayuda de los *Fondos Europeos de Desarrollo Regional* (FEDER); a nivel estatal, en la Fase 3 las subvenciones provienen del *Plan Estatal de fomento del alquiler de viviendas, la rehabilitación edificatoria y la regeneración y renovación urbanas* (2013-2016); en la misma Fase 3, a nivel regional, se cuenta con el Convenio de Colaboración entre el Ministerio de Fomento y la Comunidad Autónoma de Andalucía para la ejecución del *Plan Estatal de fomento del alquiler de viviendas, la rehabilitación edificatoria y la regeneración y renovación urbanas* (2013-2016); a nivel municipal, las subvenciones se recogen en el *Plan Especial de Santa Adela* del Ayuntamiento de Granada; los vecinos propietarios, aportan hasta un máximo 6.000 € en las Fases 1 y 2 y hasta 7.000 € en la Fase 3, además de tener una implicación en programas sociales de forma voluntaria y obligatoria.

El programa de realojos que complementa el plan de reforma implica costear las mudanzas y realojos de los vecinos, ofreciendo tres posibilidades: 1. vivir en una vivienda alquilada cerca de Santa Adela y gestionada por la oficina técnica, 2. aportar una cuantía económica a los propietarios para que gestionen su propio realojo o 3. desplazarse a vivir con familiares durante la reforma, acogéndose al programa de ayudas para el realojo. Este programa de realojo permite realizar las obras y reubicar a los vecinos en las mismas áreas, evitando desplazamientos y la desvinculación de la población durante el proceso, así como asegurando la participación vecinal en los programas sociales (que son de carácter obligatorio tras la firma de expropiación).

El sistema de realojos, característico de esta intervención y que se reconoce como práctica innovadora, se ha financiado de la siguiente manera, poniendo de ejemplo la Fase 3: subdividida en tres subfases, en la primera de ellas se demuelen tres edificios en los que se encuentran 55 propietarios con derecho a vivienda. Estas personas reciben 333 € (4.000 €/ 12 meses) para facilitar su realojo mientras duran las obras, en las que se construye el primer edificio (Edificio M-1), compuesto por 128 viviendas. En la segunda subfase, se demuelen tres edificios de 80 viviendas en total. Los 61 vecinos, con derecho a vivienda, se reubicar en el Edificio M-1, que acoge ya a las familias de la primera y segunda subfase. El edificio que se construye en esta segunda subfase es el Edificio M-2, de 128 viviendas. En la tercera subfase se procede a la demolición de cinco edificios completos, compuestos por 94 viviendas. El espacio ocupado por tres de los edificios formará parte de la red de espacios libres comunes y las viviendas del edificio de esta tercera subfase (Edificio M-3) junto a 6 viviendas sobrantes del Edificio M-2, serán en régimen de vivienda libre.

La gestión se caracteriza por la participación vecinal dentro y fuera del barrio. Los vecinos se integran bajo la denominación Asociación vecinal *Plataforma de Santa Adela*, que se suma a las redes ya existentes como *Asociación de vecinos Zaidín Vergeles*, la *Red de mujeres* y el *Centro Cultural* organizados en mesas sectoriales mediante foros a demanda. Además, se establece una comisión de seguimiento de obras, constituida por personas que viven en el barrio, trabajadores sociales y técnicos responsables de las obras, así como también a través del Consejo Asesor, encuestas, foro de participación ciudadana y jornadas informativas.

La creación desde el inicio del proceso de la *Oficina Técnica de Información y Asesoramiento de Santa Adela*, ubicada en el propio barrio, permite a los vecinos resolver sus problemas y a los técnicos municipales conocer con detalle, y sobre el terreno, cada una de sus particularidades. Todo ello con el fin de lograr la participación de la población afectada durante todo el proceso, mediante un acompañamiento técnico y social desde el inicio, asegurando continuidad, seguimiento y una vinculación real con ellos.

#### 4. Resultados

Los resultados de la intervención se evalúan mediante la metodología desarrollada por el Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio de la Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Madrid (UPM) en la Estrategia para el diseño y la evaluación de planes y programas de regeneración urbana integrada, en el marco del Plan Nacional de I+D+i para el período 2013-2015. Esta permite analizar una serie de aspectos antes y después de las actuaciones, enmarcados en cuatro grandes grupos: Marco Urbano y Territorial; Diseño Urbano y Medio Ambiente Local; Edificación y Socioeconómico.

Respecto al Marco Urbano y Territorial, aunque es una propuesta que se desarrolla a nivel local y de barrio, contempla la ordenación de los usos del suelo y redistribución de áreas libres. No incluye la integración de sistemas de movilidad urbana, ni equipamientos supramunicipales, así como tampoco implementa redes ecológicas ni una infraestructura específica de servicios urbanos. Debido al estado original de los edificios, por el cual ha sido imposible rehabilitar o conservar muchos de ellos, la operación de renovación no lleva ligada un estudio del patrimonio y/o identidad urbana. El proyecto no contempla acciones vinculadas al metabolismo urbano, con planes que contemplen el consumo, gestión y producción de recursos y residuos.

En cuanto al Diseño Urbano y Medio Ambiente Local, la intervención contempla una importante mejora del espacio público, que afecta de manera positiva y directa a la escena urbana, a su legibilidad y a la seguridad. Las operaciones realizadas eliminan principalmente espacios residuales derivados de un diseño urbano anterior obsoleto. La propuesta mejora la relación de las plantas bajas con el entorno público, mediante la introducción de nuevos usos terciarios, que proporcionan más diversidad y complejidad. Sin embargo, no contempla operaciones ligadas a la mejora de la eficiencia energética de instalaciones a escala urbana.

En el área de Edificación, al tratarse de una intervención de renovación en varias de sus fases, las nuevas edificaciones cumplen los requisitos del CTE. Por lo que el esquema arquitectónico (materiales, sistemas constructivos, seguridad edificatoria, requisitos de habitabilidad...) son satisfactorios. La calificación energética de los edificios podría mejorar, aunque algunos de ellos alcanzan una calificación óptima. De hecho, una de las edificaciones de nueva planta resultó ganadora de los Premios Progreso 2009 Categoría “Urbanismo y Vivienda” de la Fundación para el desarrollo de los pueblos de Andalucía (Junta de Andalucía y Federación Andaluza de municipios y provincias FAMP) y finalista en la I Edición de los Premios AVS del año 2008, en la categoría “mejor actuación en revitalización urbana”; y en el año 2010 II Edición Premios AVS, lo fue nuevamente por la actuación social e intervención Socio-Comunitaria. Respecto a la rehabilitación de las edificaciones existentes también supondrá una mejora respecto a los sistemas constructivos, patologías detectadas y eficiencia energética de la envolvente.

Por último, en los aspectos relacionados con el área Socioeconómica, el barrio cuenta con una red social e institucional sólida, con recursos y con un gran bagaje, que hace posible un trabajo continuo y relacionado entre todos los agentes que intervienen en este tipo de procesos complejos. Como se ha comentado anteriormente un elemento fundamental ha sido la apertura, en el propio barrio, de la *Oficina de Información y Asesoramiento de Santa Adela*. Aunque no se contempla una mejora en el desarrollo económico de la zona, la estructura social se mantiene gracias al sistema de realojos llevado a cabo, que no permite una variación del perfil económico hacia modelos más heterogéneos, aunque tendrá lugar una vez haya terminado la primera fase de realojo de la población original residente. Mediante esta intervención se han conseguido superficies de vivienda más adecuadas a los estándares actuales, lo que mejora la estructura residencial y la convivencia. El sistema planteado en el acta de expropiación ha permitido disminuir, hasta casi hacer desaparecer, los problemas de ocupación y viviendas vacías existentes en el ámbito, así como los procesos de gentrificación asociados a este tipo de intervenciones.

## Bibliografía

- ESTUDIO DE ARQUITECTURA IBÁÑEZ BERBEL & KAYSER ARQUITECTOS (2020): Disponible en línea: <http://iberbel.es/equipo/> (Fecha de consulta: 23 de noviembre de 2020).
- HERNÁNDEZ AJA, AGUSTÍN, & al. (2016): *Recuperando la ciudad. Estrategia para el diseño y la evaluación de planes programas de regeneración urbana integrada*. Instituto Juan de Herrera, Madrid. ISBN 978-84-9728-518-6. Versión accesible en: <http://oa.upm.es/43837/>
- HERNÁNDEZ AJA, Agustín, & al. (2018): *Fórmulas innovadoras de gestión y financiación en actuaciones de regeneración de barrios. Monografía (Informe Técnico)*. Ministerio de Fomento. Versión accesible en: <https://www.fomento.es/arquitectura-vivienda-y-suelo/urbanismo-y-politica-de-suelo/observatorio-de-la-vulnerabilidad-urbana/informe-formulas-innovadoras-gestion-financiacion-actuaciones-regeneracion-barrios>
- MINISTERIO DE FOMENTO (2013): *Real Decreto 233/2013, de 5 de abril, por el que se regula el Plan Estatal de fomento del alquiler de viviendas, la rehabilitación edificatoria, y la regeneración y renovación urbanas, 2013-2016*. Publicado en BOE n.º 86 de 10 de abril de 2013.
- PLAZA MOHAND, MARÍA GUADALUPE & MALDONADO MUÑOZ, MARÍA ISABEL (2010): *El Urbanismo como instrumento de Transformación Social “Área de Santa Adela”. Metodología de Intervención*. Documentos de trabajo social: Revista de trabajo y acción social, ISSN 1133-6552, N.º. 47, 2010, págs. 9-30.



## Experiencias

### CIUDAD Y TERRITORIO

#### ESTUDIOS TERRITORIALES

ISSN(P): 2697-231X; ISSN(E): 2697-2328

Vol. LIII, N.º Monográfico 2021

Págs. 209-216

<https://doi.org/10.37230/CyTET.2021.M21.12>

CC BY-NC-ND



# Área de conservación y rehabilitación 1: Carrer Pirineus, Santa Coloma de Gramenet, Barcelona

Emilia ROMÁN-LÓPEZ<sup>(1)</sup>

Marta GAYOSO-HEREDIA<sup>(2)</sup>

Rafael CÓRDOBA-HERNÁNDEZ<sup>(3)</sup>

Carmen SÁNCHEZ-GUEVARA<sup>(4)</sup>

<sup>(1)</sup>Profesora ayudante doctora del Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio de la Escuela Técnica Superior de Arquitectura de la Universidad Politécnica de Madrid

<sup>(2)</sup>Arquitecta e investigadora del Departamento de Construcción y Tecnología Arquitectónicas de la Escuela Técnica Superior de Arquitectura de la Universidad Politécnica de Madrid

<sup>(3)</sup>Profesor asociado del Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio de la Escuela Técnica Superior de Arquitectura de la Universidad Politécnica de Madrid

<sup>(4)</sup>Profesora ayudante doctora del Departamento de Construcción y Tecnología Arquitectónicas de la Escuela Técnica Superior de Arquitectura de la Universidad Politécnica de Madrid

**RESUMEN:** El ámbito de actuación se encuentra en Santa Coloma de Gramenet, municipio ubicado en la provincia de Barcelona, próximo al parque fluvial del río Besós. La intervención consiste en la rehabilitación de un área que comprende 360 viviendas y 26 locales, que fueron construidas mayoritariamente entre 1968 y 1974, años en los que esta zona creció de forma desordenada y rápida, creando numerosos problemas urbanísticos. Uno de los objetivos principales de la actuación ha sido la mejora

Correo electrónico: [emilia.roman@upm.es](mailto:emilia.roman@upm.es); N.º ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6746-2793>

Correo electrónico: [marta.gayoso@upm.es](mailto:marta.gayoso@upm.es); N.º ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2783-4828>

Correo electrónico: [rafael.cordoba@upm.es](mailto:rafael.cordoba@upm.es); N.º ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7878-2055>

Correo electrónico: [carmen.sanchezguevara@upm.es](mailto:carmen.sanchezguevara@upm.es); N.º ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9612-7633>

Este caso de estudio forma parte de un análisis mayor realizado como resultado del Convenio de Colaboración entre el Ministerio de Fomento y el Instituto Juan de Herrera (desarrollado a través del Grupo de Investigación en Arquitectura, Urbanismo y Sostenibilidad GIAU+S) en 2018 para la incorporación al "Observatorio de la Vulnerabilidad Urbana" del Informe *Fórmulas innovadoras de gestión y financiación en actuaciones de regeneración de barrios*.

de la calidad de vida y la salud de los habitantes del barrio, de avanzada edad y con pensiones bajas, que sufren situaciones de pobreza energética debida a la falta de eficiencia energética. Para ello, ha sido preciso realizar una intervención, de carácter público, que combina diferentes fases en las que ha estado muy presente la mejora del confort del interior de las edificaciones, la identidad y el paisaje urbano. Todo ello acompañado por un proceso complejo de gestión y mediación entre la administración local y las comunidades de propietarios para llegar a consensos a nivel de financiación e intervención.

## Santa Coloma de Gramenet neighborhood's conservation and rehabilitation area 1: Carrer Pirineus (Barcelona)

**ABSTRACT:** The intervention area is located in Santa Coloma de Gramenet, a city located in Barcelona province, close to the Besós river park. The project consists of the urban renovation of an area of 360 housing and 26 retail spaces, that were built between 1968 and 1974. Within these years the area experienced a fast and unplanned growth turning into several urban problems. One of the main objectives of the intervention was the improvement of the quality of life and health of the inhabitants. They were mainly elderly and with low pensions that suffered in many cases from energy poverty due to the lack of buildings' energy efficiency. The renovation conducted had to combine different stages in which the improvement of the thermal comfort, the identity and the urban landscape were very present. All these activities were complemented by a complex process of management and mediation between the local administration and homeowner's associations in order to get consensus for the funding and intervention.

CRÉDITOS DE PROYECTO	
NOMBRE	Área de Conservación y Rehabilitación 01 (ACRo1): Carrer Pirineus
LOCALIZACIÓN	Santa Coloma de Gramenet, Barcelona (España)
FUNCIÓN	Mejorar el confort y la calidad de vida de los habitantes del barrio mediante la rehabilitación de las envolventes de los edificios existentes. Actuación acompañada por un interesante proceso de gestión y financiación liderado por el Ayuntamiento de Santa Coloma de Gramenet
PROMOTOR	Ayuntamiento de Santa Coloma de Gramenet
AUTOR/ AUTORES	Ayuntamiento y constructoras implicadas
FECHA (DE PROYECTO Y DE EJECUCIÓN)	Fase previa: 2013-2014. Área de conservación y rehabilitación 1, 2, 3, 4: 2015-2018; Área de conservación y rehabilitación 5: por ejecutar
SUPERFICIE DE LA ACTUACIÓN	13,6 hectáreas
COSTE/PRESUPUESTO	2.264.435,6 €
NÚMERO DE VIVIENDAS AFECTADAS	360 viviendas y 26 locales
ESTADO ACTUAL DE LA INTERVENCIÓN	Obras finalizadas
Créditos de las imágenes	Emilia Román-López y Ayuntamiento de Santa Coloma de Gramenet

### 1. Contexto

La Serra d'Mena se extiende entre los términos municipales de Badalona y Santa Coloma de Gramenet. El crecimiento urbano de los dos municipios ha provocado que el ámbito de intervención, antes frontera natural entre ambos haya llegado a ser un espacio homogéneo desde el punto de vista urbano y humano. La actual configuración urbanística de la Serra d'Mena es el resultado de un proceso en el que han colaborado tanto la topografía, como la falta de planificación, la especulación del suelo y las fuertes presiones demográficas iniciadas en los años 50. Durante las décadas de 1950 y

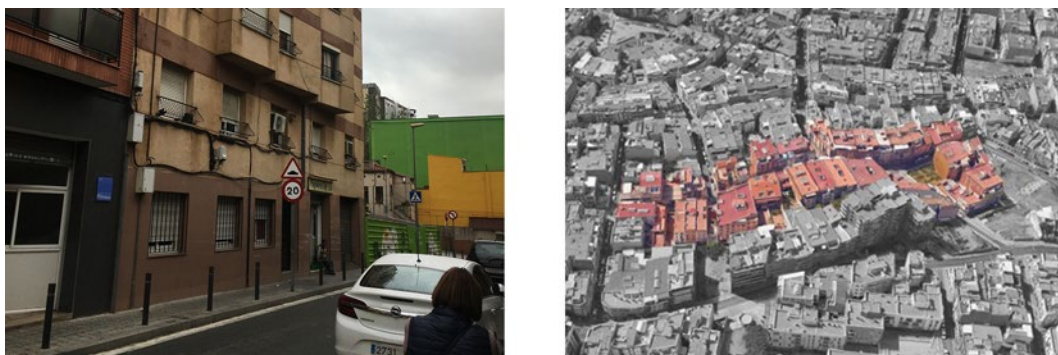


FIG. 1 / **Tipología de edificaciones existentes y vista general del ámbito.**

Fuente: elaboración propia para *Fórmulas innovadoras de Gestión y Financiación en actuaciones de Regeneración de Barrios* y AYUNTAMIENTO DE SANTA COLOMA DE GRAMENET.

1960 esta zona creció de forma rápida y especulativa. Una estructura de ciudad jardín se transformó en plurifamiliar densa, lo que creó numerosos problemas urbanísticos, muchos de ellos no resueltos. La densidad de población es muy alta y cada vez más diversa por la llegada de nueva inmigración. El uso principal del barrio es residencial, con los equipamientos situados, principalmente, en los márgenes del ámbito.

Teniendo en cuenta la actualización de los indicadores de la *Ley de Barrios* realizada por el Área Metropolitana de Barcelona, en el municipio de Santa Coloma el 31,4% de la población reside en zonas de riesgo de exclusión social, envejecimiento del parque residencial, falta de equipamientos y servicios, problemas demográficos y problemas socioeconómicos. Según el *Proyecto de Convivencia* realizado por el Área Metropolitana de Barcelona, en el ámbito están incluidas las franjas de mayor vulnerabilidad social, debido al creciente envejecimiento de la población, inmigración y rentas bajas. La zona de intervención comprende las edificaciones ubicadas en la calle Pirineus, concretamente en el tramo ubicado entre el carrer D'Olot y el Passatge Pirineus. La actuación consiste en la rehabilitación de un área que comprende 32 edificios (26 plurifamiliares y 6 unifamiliares) que, a su vez, albergan 360 viviendas y 26 locales.

La época de construcción de las edificaciones se corresponde con un periodo de construcción mayoritario entre los años 1968-1974. Además, este ámbito coincide con una de las zonas con población vulnerable y tipologías edificatorias de baja calidad del Área Metropolitana de Barcelona. Pese a la

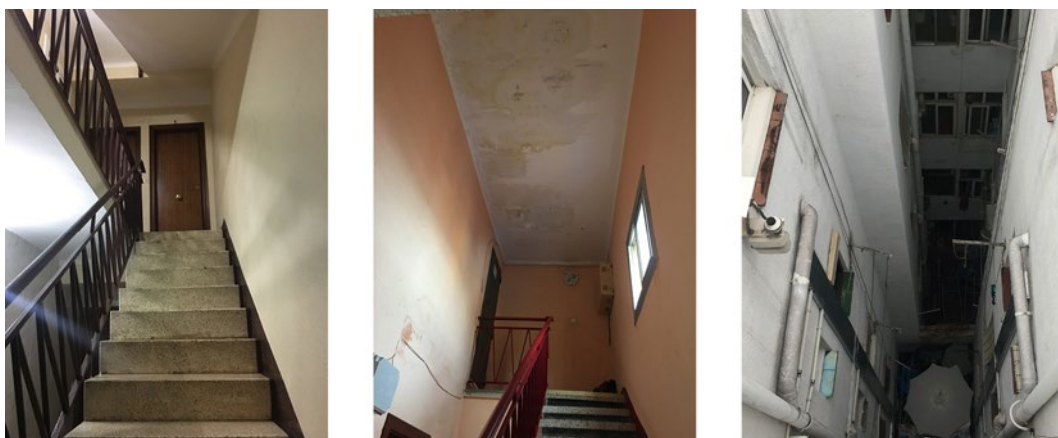


FIG. 2/ **Problemas de accesibilidad, mantenimiento y humedades en los edificios.**

Fuente: elaboración propia para *Fórmulas innovadoras de Gestión y Financiación en actuaciones de Regeneración de Barrios*.

antigüedad de los edificios, las patologías estructurales o aquellas que podrían afectar a la estructura, se han localizado en un número reducido de edificios. Estas consisten, básicamente, en fisuras en techos y oxidación de elementos, debido más a la actuación humana que a posibles sobrecargas o mal comportamiento de los elementos estructurales.

Los aspectos relacionados con la higiene, salud y medio ambiente son los que presentan un estado más preocupante, sobre todo en cuestiones de humedades (en zonas en contacto con el terreno y elementos en contacto con el exterior). Las cubiertas, fachadas y medianeras presentan, además, problemas relacionados con la conservación y el mantenimiento. Prácticamente todos los edificios presentan un nivel muy bajo o nulo de aislamiento en su envolvente, lo que deriva en la aparición de condensaciones y baja eficiencia energética.

El perfil socioeconómico de la población, envejecida y con bajas pensiones, provoca situaciones de pobreza energética, debido al mal estado del parque edificatorio y a los pocos recursos económicos. A lo anterior se añade el incumplimiento de los requisitos actuales de accesibilidad, ya que la mayoría de los edificios carecen de ascensores, presentando numerosas barreras arquitectónicas.

## 2. Estrategias

Ante la situación de vulnerabilidad y estado degradado de la edificación, el Ayuntamiento de Santa Coloma de Gramenet decide liderar el proceso de rehabilitación y gestionar cada una de las fases implicadas.

En primer lugar, se pone en contacto con los vecinos del ámbito de actuación; contrata y sufraga las inspecciones y proyectos (consensuados con cada comunidad de propietarios); gestiona la solicitud de subvenciones; firma convenios urbanísticos con las comunidades; activa el sector mediante el instrumento urbanístico del Área de Conservación y Rehabilitación (concretamente la intervención descrita en este documento es la correspondiente al *ACR1*), asumiendo la función de Administración Actuante; fija tres modalidades distintas de pago de la cuota urbanística (mediante Reglamento); lícita

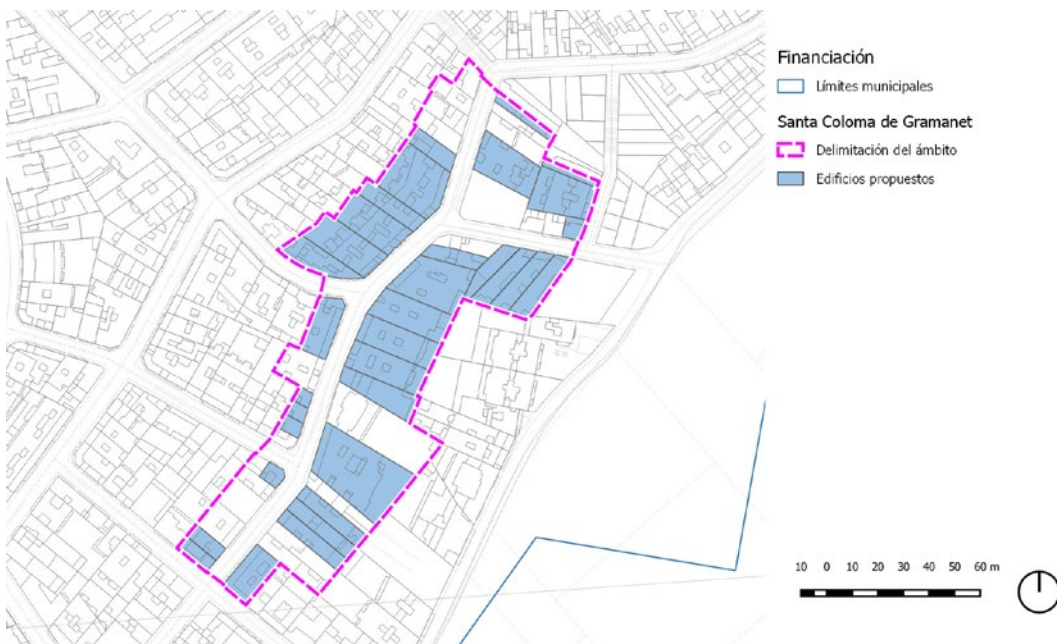


FIG. 3/ **Delimitación del ámbito e intervención.**

Fuente: elaboración propia para *Fórmulas innovadoras de Gestión y Financiación en actuaciones de Regeneración de Barrios*.

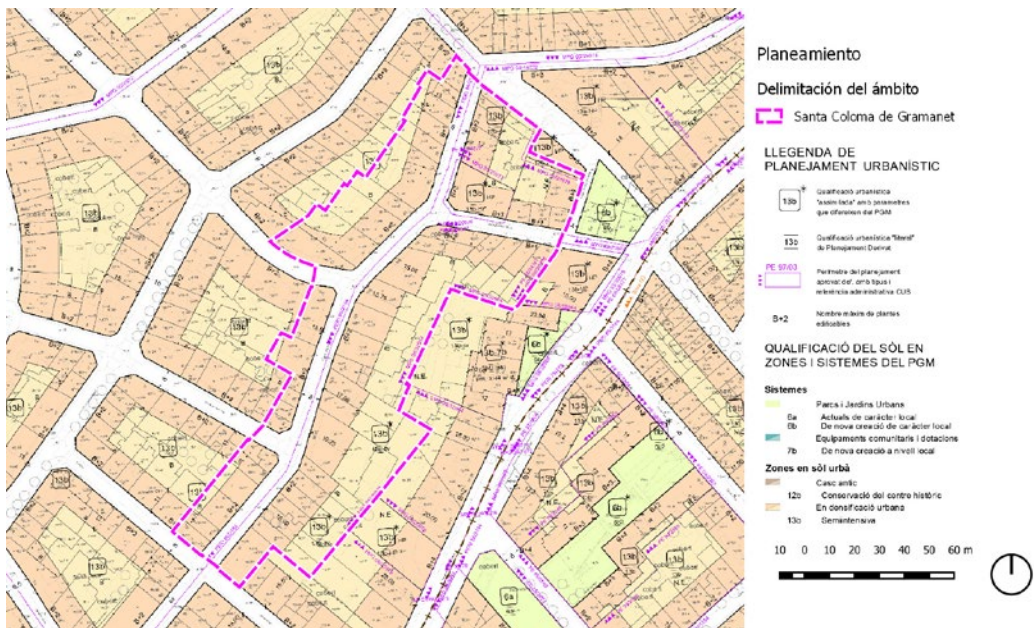


FIG. 4/ **Delimitación del ámbito y relación con el planeamiento vigente.**

Fuente: elaboración propia para *Fórmulas innovadoras de Gestión y Financiación en actuaciones de Regeneración de Barrios*.

conjuntamente todas las obras como obra pública (lo que supone importantes ahorros) y se encarga de cobrar las cuotas a los vecinos.

La estrategia empleada estuvo encabezada por la realización de estudios previos sobre el estado inicial de la edificación, así como la elaboración de un dossier de información y datos en el que quedó reflejado el patrimonio y la fuerte identidad urbana y edificatoria que caracteriza este ámbito de intervención.

El Ayuntamiento de Santa Coloma de Gramanet, como ente gestor de la intervención, aplicó como estrategia la declaración de Área de Conservación y Rehabilitación, así como su propia declaración como Administración Actuante, lo que determina la obligación de los propietarios a asumir el coste de las operaciones de rehabilitación derivadas de las deficiencias de los edificios.

Una vez declarada la figura de gestión urbanística, se propuso una convocatoria de concurso de paisaje urbano para establecer los criterios cromáticos y compositivos que puedan orientar la intervención sobre las fachadas de los edificios.



FIG. 5/ **Estudio cromático de fachadas, paisaje urbano.**

Fuente: Sara PRAT, arquitecta para Ayuntamiento de Santa Coloma de Gramanet, Barcelona.

Se realizó la contratación pública de los proyectos de rehabilitación en base a la documentación recopilada en el estudio de datos previos y estado de la edificación, que incluía informes de evaluación de los edificios y certificación de eficiencia energética.

Dada la importancia que requirió en esta intervención la alianza con las comunidades de propietarios se realizó un convenio de colaboración con los vecinos en el que se acordaron las obras a realizar, el precio máximo de las mismas y la autorización del Ayuntamiento para solicitar subvenciones.

Pese a la antigüedad de los edificios, las patologías más graves, relacionadas con problemas estructurales, se localizaron en un pequeño número de edificios. La rehabilitación, por lo tanto, cobra sentido en esta actuación, al no ser indispensable realizar la demolición de los edificios existentes y la construcción de obra nueva.



FIG. 6/ **Imagen urbana de la intervención en Santa Coloma de Gramenet.**

*Fuente: elaboración propia para Fórmulas innovadoras de Gestión y Financiación en actuaciones de Regeneración de Barrios.*

### 3. Financiación y Gestión

Como se ha descrito anteriormente, el perfil socioeconómico de la población residente respondía a un nivel de renta bajo: población envejecida con pensiones bajas. Por este motivo, la financiación y los sistemas de pago se dividieron en tres modalidades, adaptadas a diferentes perfiles económicos de los propietarios:

- La **primera modalidad** de pago corresponde al 50-50 (50% del valor al inicio de las obras y 50% al finalizar la obra del edificio) aplicada a personas jurídicas o aquellos residentes que no se adhirieran a otras fórmulas.
- La **segunda modalidad** de pago se efectúa en 60 mensualidades diferidas en cinco años, referidas a personas físicas que deben domiciliar el pago.
- Y por último la **tercera modalidad** aplicada como inscripción en el registro, para aquellos propietarios residentes en la vivienda, con ingresos anuales inferiores a 20.000 €.

La financiación y gestión de la intervención correspondió en su totalidad al Ayuntamiento de Santa Coloma de Gramenet. La actuación se dividió en cuatro fases, compuestas por:

- **Fase Previa:** en la que se buscó el consenso entre vecinos para iniciar el proyecto, que comenzó en 2013 con la formulación de la propuesta y continuó en 2014 con la agrupación de los presidentes de las comunidades de vecinos para informar sobre las inspecciones que se iban a llevar a cabo.

- **Fase informativa:** en la cual se realiza un intercambio de información con los vecinos a tres escalas: a nivel general desde una comisión de seguimiento constituida por los representantes de las comunidades de vecinos y el Ayuntamiento; a nivel comunitario mediante reuniones con cada una de las comunidades de vecinos; a nivel particular mediante reuniones individuales con los propietarios.
- **Fase de preparación:** compuesta por tres procesos paralelos: aprobación y licitación del proyecto; notificación y convocatoria; y firma de convenio a través del Servicio de Mediación.
- **Fase de Ejecución:** estimada de dos años, en los que se ha llevado a cabo un seguimiento de estructura idéntica a la Fase Informativa. La intervención tuvo un coste total de 2.264.435,6 € de los cuales, 679.330,68 € son provenientes de los presupuestos autonómicos para rehabilitación y regeneración urbanas, gestionados a nivel municipal; 73.955,49 € de subvención municipal y 1.511.149,43 € de las comunidades de propietarios.

Además de los gastos descritos por fases, cabe destacar que la administración municipal tuvo que hacer frente a la gestión de las certificaciones del registro de propiedad, las certificaciones de eficiencia energética, las tasas de la ITE, así como la información y mediación con las comunidades de propietarios. Estos gastos del Ayuntamiento no aparecen reflejados en los gastos de la intervención y son notables.

También es de interés señalar la creación desde el inicio del proceso de la *Oficina Técnica Local (Oficina Local Habitatge)*, ubicada en el propio barrio, que permitió a los vecinos resolver sus problemas y a los técnicos municipales conocer con detalle, y sobre el terreno, cada una de sus particularidades. Esto fue posible gracias a la formación de un amplio equipo multidisciplinar compuesto por 18 personas pertenecientes al área de urbanismo (7), área de servicios a la persona (1), área interna y de servicios económicos (4), oficina técnica local (2) y personal externo mediante contratos de prestación de servicios (4).

#### 4. Resultados

Los resultados de la intervención se evalúan mediante la metodología desarrollada por el Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio de la Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Madrid (UPM) en la *Estrategia para el diseño y la evaluación de planes y programas de regeneración urbana integrada*, en el marco del Plan Nacional de I+D+i para el período 2013-2015. Esta permite analizar una serie de aspectos antes y después de las actuaciones, enmarcados en cuatro grandes grupos: *Marco Urbano y Territorial; Diseño Urbano y Medio Ambiente Local; Edificación y Socioeconómico*.

Respecto al *Marco Urbano y Territorial*, la propuesta se centra en la rehabilitación de las envolventes de la edificación, con una intervención directa en el patrimonio construido, que afecta de forma directa a la identidad del lugar, obteniendo, como resultado, una mejora de la percepción y seguridad urbana. El ámbito está integrado en un contexto urbano consolidado, por lo que aquellos aspectos ligados a la movilidad y equipamientos no se han tenido en cuenta en esta propuesta.

En cuanto al *Diseño Urbano y Medio Ambiente Local*, el barrio ya cuenta con otros programas de mejora del espacio público, por lo que esta propuesta se centra en la mejora del paisaje, la escena y seguridad urbana a través de la propia rehabilitación de las envolventes de los edificios. La actuación ha repercutido en la disminución de los índices de delincuencia relacionados con la percepción subjetiva de la seguridad en el espacio público.

En el área de *Edificación*, la rehabilitación de los edificios contempla, principalmente, la mejora y adecuación de la envolvente, así como de la escena visual del barrio. Dicha intervención podría mejorarse sustituyendo también las ventanas originales por otras más eficientes, implementando aislamiento en las cubiertas y mejorando el aislamiento exterior en las jambas de los huecos, para evitar puentes térmicos lineales. El resultado de la intervención consigue aumentar el confort interior de las viviendas, aunque podría ser todavía más eficiente. Por estos motivos, existe un potencial de mejora respecto a la aplicación de estrategias de diseño bioclimático en los edificios.

Por último, en los aspectos relacionados con el área *Socioeconómica*, el proyecto consigue activar la red social e institucional del ámbito, con la intención de mejorar el confort interior de los edificios y la

escena urbana, a través de recursos públicos y privados. Cuenta con un pormenorizado estudio de la estructura socioeconómica, aunque no aplica medidas en este aspecto, centrándose en la actuación física sobre los edificios. Destaca, en gran medida, el apoyo y acompañamiento de los vecinos por el personal técnico del Ayuntamiento durante todo el proceso, a través de un sistema de gestión y financiación interesante e innovador.



Fig. 7/ **Rehabilitación de envoltantes e imagen urbana de la intervención en Santa Coloma de Gramenet.**

Fuente: AYUNTAMIENTO DE SANTA COLOMA DE GRAMENET.

## Bibliografía

- AYUNTAMIENTO DE SANTA COLOMA DE GRAMENET (2018): *Área de Conservación y Rehabilitación de la Calle Pirineos. Área de Urbanismo, Vivienda y Medio Ambiente.*
- BARÓN RODRÍGUEZ, A., & al. (2018): *Estudio de la percepción del confort térmico, satisfacción residencial y modelo de gestión, de los residentes del área de conservación y rehabilitación energética en la calle Pirineos, Santa Coloma de Gramenet, España.* Versión accesible en: <https://upcommons.upc.edu/bitstream/handle/2117/132266/8247-5963-1-SM.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- HERNÁNDEZ AJA, Agustín, & al. (2016): *Recuperando la ciudad. Estrategia para el diseño y la evaluación de planes programas de regeneración urbana integrada.* Instituto Juan de Herrera, Madrid. ISBN 978-84-9728-518-6. Versión accesible en: <http://oa.upm.es/43837/>
- & al. (2018): *Fórmulas innovadoras de gestión y financiación en actuaciones de regeneración de barrios. Monografía (Informe Técnico).* Ministerio de Fomento. Versión accesible en: <https://www.fomento.es/arquitectura-vivienda-y-suelo/urbanismo-y-politica-de-suelo/observatorio-de-la-vulnerabilidad-urbana/informe-formulas-innovadoras-gestion-financiacion-actuaciones-regeneracion-barrios>
- LEY DE BARRIOS (2004): *Ley 2/2004, de 4 de junio, de mejora de barrios, áreas urbanas y villas que requieren una atención especial.* Versión accesible en: <https://www.boe.es/buscar/pdf/2004/BOE-A-2004-12700-consolidado.pdf>
- MINISTERIO DE FOMENTO (2013): *Real Decreto 233/2013, de 5 de abril, por el que se regula el Plan Estatal de fomento del alquiler de viviendas, la rehabilitación edificatoria, y la regeneración y renovación urbanas, 2013-2016.* Publicado en BOE n.º 86 de 10 de abril de 2013.
- SANTA COLOMA RENOVEM ELS BARRIS, Banco de Buenas Prácticas, Federación de Municipios de Cataluña. Versión accesible en: [https://www.gramenet.cat/fileadmin/Image\\_Archive/Ajuntament/millorembarri/Pirineus/bbp.cat\\_ficha\\_santa\\_coloma\\_renovem\\_els\\_barris.pdf](https://www.gramenet.cat/fileadmin/Image_Archive/Ajuntament/millorembarri/Pirineus/bbp.cat_ficha_santa_coloma_renovem_els_barris.pdf)

**CIUDAD Y TERRITORIO**

**ESTUDIOS TERRITORIALES**

ISSN(P): 2697-231X; ISSN(E): 2697-2328

Vol. LIII, N.º Monográfico 2021

Págs. 217-238

<https://doi.org/10.37230/CyTET.2021.M21.13>

CC BY-NC-ND



## Porcentajes de reserva de suelo para vivienda sometida a algún régimen de protección pública

Francisca PICAZO-RUIZ

Jefa Servicio Subdirección General Políticas Urbanas  
Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana

**RESUMEN:** El presente artículo aborda el estudio específico de los porcentajes que la legislación española establece en orden a exigir que una parte del suelo se reserve para la construcción de viviendas que cuenten con algún tipo de protección pública, es decir, aquellas que presentan un régimen jurídico mucho más condicionado que el de la vivienda libre y cuyo acceso se facilita a la población que presenta una situación económica más desfavorecida. El derecho constitucional de todos los españoles a disfrutar de una vivienda digna y adecuada establecido en el artículo 47, justifica el establecimiento de instituciones, como la de estas reservas, que conduzcan a su consecución efectiva.

**PALABRAS CLAVE:** Reserva de suelo; Vivienda protegida; Patrimonio público de suelo.

### Land reservation percentages for housing subject to some public protection regime: a comparative study

**ABSTRACT:** This article addresses the specific study of the percentages that Spanish legislation establishes in order to require that a part of the land be reserved for the construction of houses that have some type of public protection, that is, those that present a legal regime very more conditioned than that of free housing and whose access is facilitated to the population with a more disadvantaged economic situation. The constitutional right of all Spanish people to enjoy a decent and adequate housing established in Article 47, justifies the establishment of institutions —such as these reserves— that lead to its effective achievement.

**KEYWORDS:** Land reserve; Protected housing; Public land heritage.

Correo electrónico: [fpicazo@mitma.es](mailto:fpicazo@mitma.es)

## 1. El patrimonio municipal de suelo: un primer paso de la legislación en la vinculación del suelo con la vivienda protegida

El objetivo esencial de este artículo es el análisis de los porcentajes que la legislación española establece para posibilitar que una parte del suelo se destine a la construcción de viviendas que cuenten con algún tipo de protección pública (en adelante VPP).

Podría decirse que el establecimiento y regulación de dichos porcentajes constituye una institución relativamente moderna en el urbanismo español, aunque la necesidad de que el suelo, de alguna manera, quede comprometido en la construcción de viviendas accesibles a la población menos favorecida, es una constante en la legislación española del suelo desde sus orígenes.

La primera ley de suelo, la Ley sobre el régimen del suelo y ordenación urbana de 12 de mayo de 1956, ya dejaba constancia de que los poderes públicos debían implicarse en la necesidad de destinar suelo a la construcción de vivienda protegida, de modo que, entre las funciones que el artículo 3.2 atribuía a la competencia urbanística estaba la de:

“regular el mercado de terrenos como garantía de la subordinación natural de los mismos a los fines de la edificación y de la vivienda económica y la de adquirir terrenos y construcciones para constituir patrimonios de suelo”.

En esta línea, y con la finalidad de regular el mercado del suelo, se crearon los “patrimonios municipales del suelo” (en adelante PMS)<sup>1</sup> que permitían a los ayuntamientos ceder terrenos a título gratuito o por precio inferior al coste, para destinarlos a fines culturales públicos o a la construcción de las llamadas *viviendas ultraeconómicas*. La reforma que se llevó a cabo con la Ley 19/1975, de 2 de mayo, impuso a los propietarios del suelo la obligación de ceder una parte de la edificabilidad con el fin de reforzar los citados PMS, lo que a la postre redundaría en la mejor consecución de sus objetivos, entre los que tenía —como se acaba de indicar— especial protagonismo la construcción de las citadas

viviendas. El Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, por el que se aprobó el Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, permitía a los ayuntamientos:

“ceder terrenos del Patrimonio municipal del suelo para ser edificados o destinados, en general, a los fines previstos en el Plan de ordenación”.

pero en caso de que la cesión lo fuera a título gratuito o por precio inferior al de coste debían únicamente ser *destinados para atender necesidades de viviendas de carácter social*<sup>2</sup>.

Igual vinculación entre estos suelos y la VPP se puede constatar en la legislación estatal posterior; así, la Ley 8/1990, de 25 de julio, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo, en su Exposición de Motivos se expresaba en los siguientes términos:

“La potenciación de los patrimonios municipales de suelo no tiene un alcance meramente cuantitativo, sino también cualitativo, en cuanto al destino que a los mismos ha de darse. En efecto, en el momento que se decida su urbanización, los terrenos integrados en estos patrimonios quedan vinculados primordialmente a la construcción de viviendas de protección oficial u otras finalidades de interés social, pues no sería justo ni coherente con el contenido del artículo 47 de la Constitución que las Entidades locales utilizarasen los terrenos de su propiedad con miras puramente lucrativas, contribuyendo a incrementar las tensiones especulativas en vez de atenuarlas.”

Su artículo 98.3 fue literalmente reproducido por el Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, que aprobaría el Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, en su artículo 280.1:

“Los bienes del Patrimonio Municipal del Suelo, una vez incorporados al proceso de urbanización y edificación, deberán ser destinados a la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública o a otros usos de interés social, de acuerdo con el planeamiento urbanístico.”

La Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo, enfatizaba más, con un “deberán”, en la preferencia de destinar los bienes de los patrimonios públicos de suelo (en adelante PPS) a la construcción de VPP, si bien admitía que “podrán” tener

<sup>1</sup> “1. Los ayuntamientos de capitales de provincia, los de población superior a 50.000 habitantes, los que voluntariamente lo acuerden y los demás que señalare la Comisión Central de Urbanismo, constituirán su respectivo Patrimonio municipal del suelo.

2. Dicho Patrimonio tendrá por finalidad prevenir, encauzar

y desarrollar técnica y económicamente la expansión de las poblaciones, y se adscribirá a la gestión urbanística para la inmediata preparación y enajenación de solares edificables y reserva de terrenos de futura utilización.” (Artículo 72 de la Ley de 1956).

<sup>2</sup> Artículos 165 y 166 del Real Decreto 1346/1976.

como destino también “otros usos de interés social” aunque es cierto que con los condicionantes que expresaba su artículo 34.1:

“Los bienes y recursos que integran necesariamente los patrimonios públicos de suelo en virtud de lo dispuesto en el apartado 1 del artículo anterior, deberán ser destinados a la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública. Podrán ser destinados también a otros usos de interés social, de acuerdo con lo que dispongan los instrumentos de ordenación urbanística, sólo cuando así lo prevea la legislación en la materia especificando los fines admisibles, que serán urbanísticos o de protección o mejora de espacios naturales o de los bienes inmuebles del patrimonio cultural.”

Posteriormente, la Ley 8/2013, de 26 de junio, introdujo ciertas modificaciones a esta redacción que se reflejaron en el artículo 39.1 del entonces vigente Texto Refundido de la Ley de Suelo, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, y que se mantienen en la redacción actual contenida 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 (en adelante TRLSyRU), en concreto en el artículo 52.1 que establece lo siguiente:

“Los bienes y recursos que integran necesariamente los patrimonios públicos de suelo en virtud de lo dispuesto en el apartado 1 del artículo anterior, deberán ser destinados a la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública, salvo lo dispuesto en el artículo 18.2 a). Podrán ser destinados también a otros usos de interés social, de acuerdo con lo que dispongan los instrumentos de ordenación urbanística, sólo cuando así lo prevea la legislación en la materia especificando los fines admisibles, que serán urbanísticos, de protección o mejora de espacios naturales o de los bienes inmuebles del patrimonio cultural, o de carácter socio-económico para atender las necesidades que requiera el carácter integrado de operaciones de regeneración urbana.”

Como se observa, en la actualidad sigue considerándose prioritario o preferente destinar el PPS —al menos el que procede del rescate de plusvalías como resulta del artículo 18.1.b— a la construcción de VPP y sólo se “podrán” destinar a otros usos de interés social con ciertos condicionantes: que lo prevea la legislación en la materia, que se especifiquen los fines y que estos estén dentro de los enumerados en el precepto. No obstante, y a pesar del carácter residual que parecen presentar esos otros usos de interés

social —cuya evolución legislativa<sup>3</sup> se acaba de exponer— cierto es que resulta un camino considerablemente amplio al que fácilmente puede acudir la legislación autonómica para dispersar el destino de dichos patrimonios.

## 2. La creación de reservas de suelo para construir viviendas protegidas

La aprobación de la Constitución Española en 1978 y, más en concreto, su artículo 47 con el mensaje claro para todos los poderes públicos de que deben promover las condiciones necesarias que permitan hacer efectivo el derecho de todos los españoles a disfrutar de una vivienda digna y adecuada, justifican, sin duda, la aparición de mecanismos o instituciones que coadyuven a su cumplimiento.

A partir de ese momento, los poderes públicos desarrollarán actuaciones que terminarán provocando la aparición de una nueva obligación urbanística: la de reservar un porcentaje de suelo para construir VPP. En este sentido, junto con la obligación de constituir los PPS, se abre otro camino en la obtención de vivienda asequible para la población más vulnerable. Esta nueva vía, como señala MAGUREGUI SALAS (2018):

“no viene sino a ratificar el fracaso de las políticas públicas de intervención en el mercado inmobiliario por parte de los entes locales —a través de los patrimonios municipales del suelo— puesto que dicha provisión de vivienda asequible era precisamente uno de sus objetivos”.

### 2.1. Los inicios

#### 2.1.1. Los planes generales y la jurisprudencia

En atención al mandato constitucional antes referido, serían los planes generales de ordenación urbanística de los años 80 los que empujarían a tomar la decisión de que parte del suelo residencial se pudiera destinar especialmente a la construcción de VPP.

Supuesto conocido, por la litigiosidad que provocó, fue el del acuerdo de la Comisión de Planeamiento y Coordinación del Área Metropolitana de Madrid de fecha 20 de octubre de 1981, que aprobó el

<sup>3</sup> LÓPEZ VIÑA (2019).

Texto definitivo de las Directrices de Planeamiento Territorial y Urbanístico para la revisión del Plan General de Ordenación Urbana del Área Metropolitana de Madrid. Entre dichas directrices la 17 disponía que:

“Los Planes Generales introducirán las determinaciones necesarias para favorecer en el nuevo desarrollo residencial la mayor diversidad posible de tipologías edificatorias y de tamaños de viviendas y en especial de viviendas de protección oficial, a efectos de evitar la segregación social y acomodar la oferta a los deseos de la población.”

Esta directriz 17 fue anulada por la Sentencia de la Audiencia Territorial de Madrid de 11 de enero de 1985 y la posterior Sentencia del Tribunal Supremo de 1 de junio de 1987 la confirmaría en los siguientes términos:

“[...] lo que en modo alguno autoriza la Ley del Suelo es que los Planes, una vez asignado el uso, (en este caso de viviendas), impongan también un régimen especial para la construcción, como es el de viviendas de protección oficial, que implica limitaciones a la propiedad que, en el sistema de la Ley del Suelo, carecen de los necesarios mecanismos de compensación, por la sencilla razón de que dicho régimen es un régimen de fomento, de elección voluntaria, que la Administración trata de fomentar mediante el otorgamiento de ventajas no estrictamente urbanísticas, sino de financiación y fiscales. Por lo tanto, en la medida en que la directriz número 17 se interprete como autorizando a los Planes a vincular suelo al régimen de viviendas de protección oficial, es una directriz ilegal, por violar el sistema general establecido en la Ley del Suelo.”

En esta línea, la Sentencia del Tribunal Supremo de 16 de octubre de 1990, confirmando la de la Audiencia Territorial de Sevilla de 12 de septiembre de 1988, exponía que:

“[...] la finalidad perseguida por el planeamiento cuando destina parcelas a la construcción de viviendas de protección oficial es perfectamente plausible, viene declarando que el sentido de nuestro ordenamiento jurídico en materia de dichas viviendas discurre por el cauce del fomento y no por el de la técnica urbanística de la vinculación del suelo a un cierto destino —sentencias de 1 de junio de 1987, 23 de octubre de 1989—, de suerte que el planeamiento, en cuanto norma dictada por la Administración, no es instrumento apto para imponer aquel destino, al faltarle la base legal necesaria con arreglo a lo dispuesto en el art. 33.2 de la Constitución.”

En resumen, la jurisprudencia resultó unánime (se pueden citar otras sentencias posteriores como las de 21 de mayo de 1991, 29 de enero de 1992, 5 de febrero de 1992, 8 de julio de

1992, 29 de marzo de 1999 ...) al entender que ese modo de vincular el suelo en realidad no era sino una verdadera limitación al derecho de propiedad y esas limitaciones sólo eran admisibles amparadas en una previsión legal que lo permitiera y, en aquel entonces, el Texto Refundido de 1976, no ofrecía la cobertura legal necesaria para que los planes pudieran calificar suelo destinado a construir VPP.

### 2.1.2. La reacción estatal

El legislador estatal aprobó poco después la Ley 8/1990, de 25 de julio, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo, posiblemente la ley más innovadora y rupturista de cuantas se han promulgado en relación con el urbanismo español; una ley que no ignoró la imposibilidad del planeamiento para adscribir suelo a VPP y que le procuró la cobertura legal que necesitaba.

En aquel momento, y así lo indicaba su preámbulo, se padecía un fuerte incremento del precio del suelo y, por ende, de la vivienda,

“[...] motivo de seria preocupación para los poderes públicos, que deben promover las condiciones necesarias para conseguir una utilización del suelo de acuerdo con el interés general e impedir la especulación”

y, por otra parte, reconocía que:

“el ordenamiento jurídico vigente (básicamente, la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, texto refundido aprobado por Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril) se ha revelado insuficiente por la excesiva permisividad de que disfrutaban los propietarios del suelo, que son los llamados en primer término a realizar las tareas de urbanización y edificación, y por la rigidez, cuando no ausencia, de los instrumentos de que dispone la Administración para hacer frente al incumplimiento por los particulares de los plazos señalados para la ejecución de dichas tareas, para incrementar los patrimonios públicos de suelo en medida suficiente para incidir en la regulación del mercado inmobiliario o para adscribir superficies de suelo urbanizable a la construcción de viviendas de protección oficial”.

Su artículo 35.3 contemplaba expresamente la posibilidad de que el planeamiento urbanístico afectase terrenos a la construcción de VPP en los siguientes términos:

“Si el planeamiento general calificara terrenos con destinos a la construcción de viviendas de protección oficial u otro régimen de protección pública,

considerará esta calificación como un uso específico, asignándosele el coeficiente de ponderación que, justificadamente y en coordinación con los criterios de valoración catastral, exprese su valor en relación con el característico del área de reparto en que quede incluido.”

Se trataba de una solución asociada a la configuración de la VPP como tipología de uso, que permitía calificar terrenos con este destino (MÚÑOZ PÉREZ, 2018). En opinión de MERELO ABELA (1991) la consideración de esta afectación como calificación urbanística o uso específico era, ciertamente, algo artificial, pues en rigor, no se trataba sino de un régimen constructivo con una específica financiación que se traducía en limitaciones en el precio de venta o arrendamiento de las viviendas acogidas al mismo.

Lo cierto es que esa expresión condicional del artículo 35.3 serviría para que el planeamiento pudiera efectuar la calificación de terrenos para VPP que la jurisprudencia le había negado años antes. En definitiva, la ley, si quiera sea indirectamente, admitía entre las funciones del planeamiento la de efectuar dicha calificación.

El posterior Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, que aprobó el Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, por un lado, en su art. 3.2.h) recogía entre las facultades de la competencia urbanística la de “*calificar terrenos para construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública*” y, por otro lado, reproducía literalmente en su artículo 98.3 el texto del artículo 35.3 de la Ley 8/90 antes citado.

Pero el artículo 98.3 no se libraría de la debacle que para el Real Decreto Legislativo 1/1992 supuso la controvertida Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de marzo. En efecto —señalaba su fundamento jurídico 24:

“[...] la conexión del sector vivienda y la actividad promocional con la política económica general puede quedar suficientemente acreditada «en razón de la incidencia que el impulso de la construcción tiene como factor económico y, en especial, como instrumento generador de empleo» [...].”, ahora bien [...] el objeto directo del art. 98.3 TRLS es la regulación de uno de los elementos del aprovechamiento tipo, sin que su clara conexión con la promoción indirecta y mediata de viviendas de protección pública pueda tener la virtualidad de atraer hacia el art. 149.1.13.º CE la regulación con carácter básico de la materia,

concluyendo que el art. 98.3 TRLS establece determinadas prescripciones estrictamente urbanísticas (calificación de uso específico; asignación de un coeficiente de ponderación y sus reglas), con lo que invade la competencia urbanística que corresponde a las Comunidades Autónomas”.

### 2.1.3. Las primeras legislaciones autonómicas

Tras la Sentencia del Tribunal Constitucional y las lagunas provocadas por la misma en la legislación vigente, las Comunidades Autónomas (en adelante CC. AA.) tuvieron que ponerse de inmediato a decidir sobre su legislación en materia de urbanismo<sup>4</sup>.

Un pequeño y avanzado grupo de las mismas ya habían iniciado su periplo legislativo en el urbanismo y algunas optaron por empezar a regular la materia objeto de este artículo con mayor detalle, incorporando incluso porcentajes concretos de reserva<sup>5</sup>. Así lo hicieron por orden cronológico:

- A. **Navarra.** Fue la pionera con la Ley Foral 7/1989, de 8 de junio, de medias de intervención en materia de suelo y vivienda, que estableció la necesidad de incluir determinaciones para asegurar que, como mínimo, el **15%** del suelo residencial o de su capacidad se destinase a la construcción de vivienda de protección oficial (en adelante VPO), aunque sólo sería aplicable a los municipios de más de 2.000 habitantes. La posterior Ley Foral 10/1994, de 4 de julio de Ordenación del Territorio y Urbanismo, aplicaría ese porcentaje sobre la nueva capacidad residencial prevista.
- B. **País Vasco.** La legislación vasca, que se viene caracterizando por establecer reservas con porcentajes sustancialmente elevados si se compara con la media de las demás CC. AA., ya inicialmente con la Ley 17/1994, de 30 de junio, aplicaba a los municipios de más de 7.000 habitantes la reserva para VPP constituida por el suelo necesario para materializar el aprovechamiento mínimo del **20%** del total residencial en suelo urbano (en adelante SU) y del **65%** en suelo urbanizable (en adelante SUBLE) programado.
- C. **Madrid.** La Ley 9/1995, de 28 de marzo, de Medidas de Política Territorial, Suelo y

<sup>4</sup> BEATO ESPEJO (1999).

<sup>5</sup> BLANCO GONZÁLEZ (2010) pág. 71 a 73.

Urbanismo, establecía con carácter general para los municipios de 25.000 o más habitantes, la obligación de reservar un **50%** del SUBLE destinado al uso residencial para construir VPP.

- D. **Galicia.** La Ley 1/1997, de 24 de marzo de Suelo, reproduciendo el Texto Refundido estatal de 1992 contemplaba la necesidad de calificar terrenos para esta finalidad, pero no concretaba porcentaje de reserva alguna.

Como puede observarse, la heterogeneidad inicial era muy alta.

## 2.2. La primera normativa estatal en establecer un porcentaje de reserva de suelo para vivienda protegida en todo el territorio nacional

Aunque no todas las leyes autonómicas habían regulado las reservas de suelo para VPP, es cierto que el efecto contagio hacía sospechar su más que probable generalización, con el riesgo añadido de encontrarnos con regulaciones sustancialmente diferentes, tanto en cuanto a los porcentajes a aplicar —como se observa claramente en las legislaciones autonómicas antes citadas— como en cuanto a la forma de su cómputo (suelo, aprovechamiento, edificabilidad ...), o los suelos sobre los que se aplicaría, o el tamaño de los municipios por debajo del cual no sería exigible, etc.

### 2.2.1. La Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo

Ante esta perspectiva el legislador estatal, al enfrentarse con lo que sería la nueva legislación en la materia, a saber, la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo, optó por incorporar una regulación general y básica en relación con las reservas para la construcción de VPP, que las legislaciones autonómicas podrían adaptar, respetando en todo caso el mínimo establecido.

Su exposición de motivos recogía la justificación competencial en los siguientes términos:

“Mención aparte merece la reserva de suelo residencial para la vivienda protegida porque, como ya se ha recordado, es la propia Constitución la

que vincula la ordenación de los usos del suelo con la efectividad del derecho a la vivienda. A la vista de la senda extraordinariamente prolongada e intensa de expansión de nuestros mercados inmobiliarios, y en particular del residencial, parece hoy razonable encajar en el concepto material de las bases de la ordenación de la economía la garantía de una oferta mínima de suelo para vivienda asequible, por su incidencia directa sobre dichos mercados y su relevancia para las políticas de suelo y vivienda, sin que ello obste para que pueda ser adaptada por la legislación de las Comunidades Autónomas a su modelo urbanístico y sus diversas necesidades”.

Se apoya, por tanto, en la competencia exclusiva que le otorga el art. 149.1.13 de la Constitución sobre las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica.

Su artículo 10.b) estableció una reserva mínima del 30% de la edificabilidad residencial en las actuaciones de urbanización, lo que suponía su aplicación tanto en los supuestos de nueva urbanización (que podrían identificarse, normalmente, con las actuaciones sistemáticas o integradas en SUBLE), como en los de reforma o renovación de la urbanización (serían las actuaciones sistemáticas o integradas en SU no consolidado —en adelante SUNC), por aplicación de las definiciones contenidas en el artículo 14.1.a) de la propia Ley, equivalente al artículo 7.1.a) del vigente TRLSyRU, que posteriormente se verá.

Completaba la regulación la disposición transitoria primera que imponía la reserva del artículo 10.b) a todos los cambios de ordenación iniciados tras su entrada en vigor y que concedía un año de plazo para que pudieran adaptarse aquellas leyes autonómicas que no tuvieran establecidas reservas iguales o superiores. A falta de dicha adaptación se les aplicaría la reserva del 30% con dos precisiones, una conteniendo supuestos de exención y otra sobre la compensación si se minoraba el porcentaje. Con la adaptación temporal necesaria, el texto de esta disposición coincide con el apartado 1 de la vigente disposición transitoria primera del TRLSyRU, que luego se reproducirá.

La Ley 8/2007 rápidamente se refundió con el Texto Refundido de 1992 convirtiéndose en el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprobó el Texto Refundido de la Ley de Suelo, el cual —como no podía ser de otra manera al tratarse de una mera refundición de textos normativos— no introdujo ninguna novedad en el tema de las reservas.

### 2.2.2. La Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas

La situación de crisis económica que se padecería en los años posteriores hicieron que la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas introdujera modificaciones en la regulación estatal de las reservas de suelo, modificaciones que literalmente se han trasladado al vigente TRLSyRU.

La Ley 8/2013 entendió necesario:

1º) Por un lado, afinar más en la regulación y reajustar el porcentaje, diferenciando su cuantía en función de que la actuación de urbanización fuere nueva, tratándose de un suelo en situación de rural —según la nueva terminología empleada por la legislación estatal a partir de la Ley 8/2007—, o que el objetivo fuere reformar o renovar la urbanización de un suelo que ya estaba urbanizado en cuyo caso el porcentaje se vería reducido al 10%.

Su Exposición de Motivos indicaba que uno de los objetivos que se perseguía con la reforma del Real Decreto Legislativo 2/2008 era el de superar la práctica identidad existente entre los suelos en situación de urbanizados y los suelos en situación rural, con destino a una operación de transformación urbanística. En esa línea señalaba que,

“[...] con la misma idea de flexibilizar, se incluye una modificación en la regla básica estatal que, desde el año 2007, ha tratado de garantizar una oferta mínima de suelo para vivienda asequible, exigiendo un 30 por ciento de la edificabilidad residencial prevista, en todos los suelos que fuesen objeto de actuaciones de urbanización. Esta regla, que se aplicaba por igual a los suelos urbanos y a los suelos urbanizables, se flexibiliza de manera específica cuando la actuación se realiza sobre suelo en situación de urbanizado, con la idea de asegurar en la mayor medida posible la ya complicada viabilidad de las operaciones de renovación urbana que impliquen una reurbanización del ámbito de actuación”.

2º) Por otro, establecer una regla excepcional y transitoria que permitiera a las CC. AA. dejar en suspenso durante un plazo máximo de cuatro años la aplicación de los porcentajes establecidos, con la idea de adecuarse a la nueva realidad de un mercado inmobiliaria en crisis. Una situación inmobiliaria en la que —como acertadamente indicaba su Exposición de Motivos—, por un lado, se había producido un acercamiento

sustancial de los precios tanto de la vivienda libre como de la protegida (lo que le restaba toda competitividad a ésta), y por otro las familias vivían una difícil situación económica que les dificultaba tanto adquirir una vivienda, como acceder a una posible financiación. Y continuaba señalando los efectos y la situación producida:

“Todo ello provoca que hoy, en el stock de vivienda sin vender ya construida, se encuentren viviendas con protección pública, derivadas del cumplimiento de la mencionada reserva mínima estatal y que dicha reserva, por tanto, no sólo no esté coadyuvando al cumplimiento de los fines previstos, sino que esté rigidizando injustificadamente las operaciones que, sobre todo en el suelo urbano, pero también en gran medida en el suelo urbanizable, tienen posibilidades de realizarse, incluso en los momentos difíciles que atraviesa el sector inmobiliario.”

Esta regla que permitía la suspensión de la reserva de suelo se terminó incorporando al vigente TRLSyRU como apartado 2 de la disposición transitoria primera que a continuación se verá.

## 3. La legislación vigente sobre porcentajes de reserva de suelo destinados a vivienda sometida a algún régimen de protección pública

### 3.1. La legislación estatal

El Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, que aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, refunde el Real Decreto Legislativo 2/2008 y la Ley 8/2013, y constituye la normativa estatal vigente en la materia, más en concreto su artículo 20.1.b) y la disposición transitoria primera cuyos textos se citan a continuación.

El **artículo 20.1.b)** establece para las Administraciones competentes en materia de ordenación territorial y urbanística la siguiente obligación:

“b) Destinar suelo adecuado y suficiente para usos productivos y para uso residencial, con reserva en todo caso de una parte proporcionada a vivienda sujeta a un régimen de protección pública que, al menos, permita establecer su precio máximo en venta, alquiler u otras formas de acceso a la vivienda, como el derecho de superficie o la concesión administrativa.

Esta reserva será determinada por la legislación sobre ordenación territorial y urbanística o, de conformidad con ella, por los instrumentos de ordenación, garantizará una distribución de su localización respetuosa con el principio de cohesión social y comprenderá, como mínimo, los terrenos necesarios para realizar el 30 por ciento de la edificabilidad residencial prevista por la ordenación urbanística en el suelo rural que vaya a ser incluido en actuaciones de nueva urbanización y el 10 por ciento en el suelo urbanizado que deba someterse a actuaciones de reforma o renovación de la urbanización.

No obstante, dicha legislación podrá también fijar o permitir excepcionalmente una reserva inferior o eximir las para determinados Municipios o actuaciones, siempre que, cuando se trate de actuaciones de nueva urbanización, se garantice en el instrumento de ordenación el cumplimiento íntegro de la reserva dentro de su ámbito territorial de aplicación y una distribución de su localización respetuosa con el principio de cohesión social.”

A efectos de la aplicación de los porcentajes antes citados, conviene recordar el **artículo 7.1.a)** que define, a efectos de la propia ley, lo que se entiende por actuaciones de urbanización, distinguiendo entre:

“1) Las de nueva urbanización, que suponen el paso de un ámbito de suelo de la situación de suelo rural a la de urbanizado para crear, junto con las correspondientes infraestructuras y dotaciones públicas, una o más parcelas aptas para la edificación o uso independiente y conectadas funcionalmente con la red de los servicios exigidos por la ordenación territorial y urbanística.

2) Las que tengan por objeto reformar o renovar la urbanización de un ámbito de suelo urbanizado, en los mismos términos establecidos en el párrafo anterior.”

Teniendo en cuenta que, desde la Ley de Suelo de 2007, el legislador estatal ha optado por prescindir de la técnica urbanística de la clasificación del suelo y se refiere sólo a la situación real en la que se encuentren los terrenos, hay que concluir que dentro de las actuaciones de nueva urbanización sólo habrá suelos en situación de rural, es decir, los que el plan clasifica como urbanizables; en este caso la reserva mínima será del 30 por ciento. En el apartado 2 se trataría del suelo urbanizado, que en terminología urbanística se correspondería con el SUNC y que quedaría sometido al mínimo del 10 por ciento de reserva. Mínimo aplicable en todos los supuestos en que, *de facto*, se den los presupuestos establecidos por la legislación estatal, aunque la legislación autonómica no

haga mención a reserva alguna, lo que sucede claramente en alguna normativa autonómica (Asturias, Cantabria, La Rioja, Madrid).

La **disposición transitoria primera** establece un régimen transitorio en la materia, cuyo apartado 2 contiene la regla temporal y excepcional que, como se ha comentado, introdujo la Ley 8/2013, que dice lo siguiente:

“1. Sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado siguiente, la reserva para vivienda protegida exigida en la letra b) del apartado primero del artículo 20 de esta ley se aplicará a todos los cambios de ordenación cuyo procedimiento de aprobación se inicie con posterioridad a la entrada en vigor de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo [1 de julio de 2007], en la forma dispuesta por la legislación sobre ordenación territorial y urbanística. En aquellos casos en que las comunidades autónomas no hubieren establecido reservas iguales o superiores a la que se establece en la letra b) del apartado primero del artículo 20 de esta ley, desde el 1 de julio de 2008 y hasta su adaptación a la misma, será directamente aplicable la reserva del 30 por ciento prevista en esta ley, con las siguientes precisiones:

- A. Están exentos de su aplicación los instrumentos de ordenación de los municipios de menos de 10.000 habitantes en los que, en los 2 últimos años anteriores al del inicio de su procedimiento de aprobación, se hayan autorizado edificaciones residenciales para menos de 5 viviendas por cada 1.000 habitantes y año, siempre y cuando dichos instrumentos no ordenen actuaciones residenciales para más de 100 nuevas viviendas; así como los que tengan por objeto actuaciones de reforma o mejora de la urbanización existente en las que el uso residencial no alcance las 200 viviendas.
- B. Los instrumentos de ordenación pueden compensar motivadamente minoraciones del porcentaje en las actuaciones de nueva urbanización no dirigidas a atender la demanda de primera residencia prevista por ellos con incrementos en otras de la misma categoría de suelo.

2. No obstante lo dispuesto en el apartado anterior, durante un plazo máximo de cuatro años a contar desde la entrada en vigor de la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas [28.junio.2013], las comunidades autónomas podrán dejar en suspenso la aplicación de lo dispuesto en la letra b) del apartado primero del artículo 20 de esta ley, determinando el período de suspensión y los instrumentos de ordenación a que afecte, siempre que se cumplan, como mínimo, los siguientes requisitos:

- A. Que los citados instrumentos justifiquen la existencia de un porcentaje de vivienda protegida ya construida y sin vender en el Municipio, superior al 15 por ciento de las viviendas protegidas previstas o resultantes del planeamiento vigente y una evidente desproporción entre la reserva legalmente exigible y la demanda real con posibilidad de acceder a dichas viviendas.
- B. Que dichos instrumentos de ordenación no hayan sido aprobados definitivamente antes de la entrada en vigor de esta ley o que, en el caso de haber sido aprobados, no cuenten aún con la aprobación definitiva del proyecto o proyectos de equidistribución necesarios.”

El carácter temporal y meramente transitorio de la regla introducida por la Ley 8/2013, hace que en la actualidad el apartado 2 de la disposición transitoria primera que la contiene ya no sea de aplicación.

Resulta de interés advertir como, a partir de la Ley de Suelo de 2007, las reservas para VPP se ligan a la necesidad de que su distribución sea respetuosa con el *principio de cohesión social*<sup>6</sup>, con el fin de no rememorar la marginación social que llevaron implícitas las construcciones que décadas atrás se habían hecho, concentrado, a modo de guetos, grandes barriadas de VPP, con viviendas que acogieron una población inicial mayoritariamente proveniente del mundo rural. Por tanto, la legislación autonómica deberá tener en cuenta la aplicación de este principio, lo que limita su capacidad de reducir las viviendas de este tipo en determinados ámbitos con la finalidad de agruparlas extendiendo la superficie porcentual inicialmente prevista en otros.

Por último, conviene recordar la vigente **disposición final segunda**, sobre el título competencial y ámbito de aplicación, que en su apartado 1 reconoce que tanto el artículo 20 como la disposición transitoria primera forman parte de los

preceptos dictados en virtud de la competencia exclusiva del Estado para regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes constitucionales, y, más en concreto, como ya especificara la Exposición de Motivos de la Ley de 2007, para establecer las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica.

En relación con los territorios de Ceuta y Melilla, reconociendo que son Ciudades Autónomas y que carecen de potestad legislativa, el Estado les permite que puedan ejercer, a través de su planeamiento, las potestades que las CC. AA. tienen que desarrollar mediante ley. En este sentido el apartado 8 de la disposición final segunda en relación con estas Ciudades precisa en la letra a) que:

“La potestad que la letra b) del apartado primero del artículo 20 reconoce a la ley para reducir el porcentaje de reserva de vivienda sometida a algún régimen de protección pública y la de determinar los posibles destinos del patrimonio público del suelo, de entre los previstos en el apartado 1 del artículo 34, podrán ser ejercidas directamente en el plan general.”

## 3.2. La legislación autonómica

### 3.2.1. Cuadro comparativo

La vigente legislación autonómica sobre la materia se ha condensado en el cuadro que a continuación se expone. En él se contienen simplemente las referencias a las leyes y los preceptos específicos que en cada caso contienen dicha regulación por si se desea ver en detalle su redacción literal. No se reproducen sus textos por considerarlo innecesario y excesivamente prolijo.

<sup>6</sup> Ley de Suelo y gobiernos locales (2007).

COMUNIDAD AUTÓNOMA	NORMATIVA	% RESERVA DE VIVIENDA PROTEGIDA	
		Suelo Urbano no consolidado (SUNC)	Suelo Urbanizable (SUBLE)
ANDALUCÍA	<b>Ley 7/2002, Ordenación Urbanística.</b> Art. 10.1.A.b) Modificado por: Ley 13/2005, 11 noviembre Ley 1/2006, 16 mayo Ley 2/2012, 30 enero ( <i>redacción actual</i> )	En cada área de reforma interior o sector con uso residencial se reservarán los terrenos equivalentes al menos el <b>30%</b> de la edificabilidad residencial de dicho ámbito. • El Plan Municipal de Vivienda y Suelo puede aumentar el porcentaje. • El PGOU podrá eximir total o parcialmente de esta obligación a sectores o áreas de reforma interior concretos que tengan una densidad inferior a 15 viviendas por hectárea y que por su tipología no se consideren aptos para la construcción de este tipo de viviendas.	
ARAGÓN	<b>Ley 24/2003, 26 diciembre, de medidas urgentes de política de vivienda protegida.</b> Art. 5 ( <i>redacción dada por Ley 10/2012, 27 diciembre de Medidas y Ley 4/2013, 23 mayo</i> )	<b>10%</b> mínimo (Por remisión a la ley estatal)	<b>30%</b> mínimo (Por remisión a la ley estatal)
		Municipios de más de 3.000 habitantes y que no sean capitales de provincia: el Gobierno de Aragón puede establecer una reserva inferior a la estatal pero siempre estará por encima del <b>10%</b> .	
		Municipios de menos de 3.000 habitantes no están obligados a establecer reserva.	
ASTURIAS	<b>Decreto Legislativo 1/2004, de 22 de abril, aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo.</b> Art. 62.c	No establece reserva. ( <i>Por aplicación de la ley estatal será como mínimo de un 10%</i> )	En los sectores de urbanización prioritaria (SUBLE sectorizado), como mínimo el <b>30%</b> del total de suelo destinado a uso residencial
BALEARES	<b>Ley 12/2017, 29 diciembre, de Urbanismo.</b> Art. 37.i)	El plan general reservará como mínimo el <b>30%</b> de la edificabilidad residencial prevista en SUBLE y en el SU que tenga que someterse a actuaciones de renovación urbana y de reforma interior, siempre que el uso residencial sea el predominante. Los Ayuntamientos pueden <b>reducir</b> la reserva en las actuaciones de transformación urbanística en zonas turísticas con las justificaciones exigidas por el art. 37 (análisis de demanda social de estas viviendas y que la reordenación implique una reducción del aprovechamiento urbanístico y de su rentabilidad).	

COMUNIDAD AUTÓNOMA	NORMATIVA	% RESERVA DE VIVIENDA PROTEGIDA	
		Suelo Urbano no consolidado (SUNC)	Suelo Urbanizable (SUBLE)
CANARIAS	<p><b>Ley 2/2003, 30 enero, de Vivienda.</b> Art. 27.1. Modificado por: Ley 19/2003, 14 abril Ley 1/2006, 7 febrero Ley 6/2009, 6 mayo (<i>redacción actual</i>)</p>	<p>No podrá ser inferior al <b>30%</b> de la edificabilidad residencial del conjunto de los SUBLES y SUNC con destino residencial</p>	
CANTABRIA	<p><b>Ley 2/2001, 25 junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo.</b> Art. 48.1.g) Art. 40 bis (<i>añadido por la Ley 7/2007, de Medidas Fiscales y de Contenido Financiero</i>)</p>	<p>La Ley no especifica ninguna reserva (el art. 45.2.e permite que los Planes Generales lo hagan) <i>(Por aplicación de la ley estatal será como mínimo de un 10%)</i></p>	<p><b>SUBLE delimitado</b> (los de urbanización prioritaria). En cada sector delimitado de urbanización prioritaria, se reservará al menos el <b>25%</b> de la superficie destinada a usos residenciales (un 10% será para VPO de régimen especial) La superficie de los sectores de urbanización prioritaria no podrá exceder del 50% de la totalidad del SUBLE delimitado. La delimitación de estos sectores será obligatoria para todos los Planes Generales, salvo que se justifique en la memoria que no hay necesidades de vivienda.</p> <p><b>SUBLE residual</b> (se desarrollan una vez agotado el delimitado), que suponga la transformación de un suelo para destinarse a uso residencial, se deberá prever que al menos un <b>30%</b> de la superficie construida se destine a VPP (de ese porcentaje un mínimo del 40% será para VPO de régimen general o equivalente y un mínimo del 10% para viviendas de régimen especial o equivalente) <b>Exentos:</b> los municipios de menos de 1.000 habitantes si en los 2 últimos años se han autorizado edificaciones residenciales para menos de 5 viviendas por cada 100 habitantes y año, salvo que el planeamiento ordene actuaciones residenciales para más de 50 nuevas viviendas</p>

COMUNIDAD AUTÓNOMA	NORMATIVA	% RESERVA DE VIVIENDA PROTEGIDA	
		Suelo Urbano no consolidado (SUNC)	Suelo Urbanizable (SUBLE)
CASTILLA-LA MANCHA	<p><b>Decreto legislativo 1/2010, 18 mayo, aprueba el Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística.</b>                      Art. 24.3 (redacción dada por la Ley 1/2021, 12 febrero, de Simplificación Urbanística y Medidas Administrativas)                      Art. 24.4.5 (redacción dada por la Ley 8/2014, de 20 de noviembre, que modifica la Ley 2/2010, de 13 de mayo, de Comercio)</p>	<p><b>Municipios con Plan de Ordenación Municipal:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>De 50.000 o más habitantes de derecho.</b> Porcentajes mínimos a aplicar respecto a la edificabilidad residencial prevista:                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- el <b>30%</b> en actuaciones de nueva urbanización y</li> <li>- el <b>10%</b> en el suelo urbanizado que deba someterse a actuaciones de Rehabilitación, Regeneración y Renovación urbana, siempre que tengan la naturaleza de actuaciones urbanizadoras.</li> </ul> </li> <li>• <b>De entre 5.000 y 50.000 habitantes de derecho:</b> se determinará para cada actuación los terrenos necesarios para atender la demanda, con el límite del <b>30%</b> de la edificabilidad residencial prevista por la ordenación urbanística en actuaciones de nueva urbanización, siempre que exista demanda acreditada y suficiente en los registros administrativos correspondientes en el momento de la aprobación del plan.</li> </ul> <p><b>Exención</b> de esta obligación de reservar por período de 2 años: podrá concederlo el consejero a petición del Ayuntamiento a municipios que en, al menos, 3 de los últimos 4 años presenten disminución de su población o pérdida de población en el acumulado de los 6 últimos años, y en dicho período cada incremento anual que pudiera concurrir sea inferior al 1% respecto a la cifra de población del año anterior y, en cualquier caso, siempre que no existan demandantes de VPP en el municipio inscritos en el registro administrativo correspondiente.</p>	
		<p><b>Municipios exentos del deber de contar con Plan de Ordenación Municipal</b> (y por tanto del deber de las citadas reservas):</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Municipios con crecimiento urbano estable o moderado que durante los 4 últimos años no han superado la promoción de más de 50 viviendas o 5.000 metros cuadrados construidos, de cualquier uso, por año</li> <li>• Municipios con desarrollo urbano escaso según criterios urbanísticos generales u objetivos deducibles de sus características específicas.</li> </ul>	
CASTILLA Y LEÓN	<p><b>Ley 5/1999, 8 abril, de Urbanismo.</b>                      Art. 38.2 a) y b) (redacción dada por Ley 4/2008, 15 septiembre, de medidas sobre urbanismo y suelo)</p>	<p><b>Regla general:</b> reservar entre el <b>30%</b> y el <b>80%</b> de la edificabilidad residencial de cada sector del SUNC y SUBLE</p>	
		<p><b>Excepcional y justificadamente se puede:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• reducir la reserva al <b>10%</b> en los municipios con PGOU o</li> <li>• excusarla en determinados sectores de los demás municipios (en función del cumplimiento de los objetivos en materia de vivienda y de las circunstancias del municipio y del sector)</li> </ul>	<p><b>Excepcional y justificadamente se puede,</b> en determinados sectores:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• reducir la reserva al <b>20%</b> de municipios con PGOU y</li> <li>• reducir al <b>10%</b> en de los demás municipios.</li> </ul> <p>En ambos casos, hay que justificar el cumplimiento de la reserva del 30% de la edificabilidad residencial en el conjunto del SUBLE, con una distribución respetuosa con el principio de cohesión social.</p>

COMUNIDAD AUTÓNOMA	NORMATIVA	% RESERVA DE VIVIENDA PROTEGIDA	
		Suelo Urbano no consolidado (SUNC)	Suelo Urbanizable (SUBLE)
CATALUÑA	<p><b>Decreto Legislativo 1/2010, 3 agosto, aprueba el Texto Refundido de la Ley de Urbanismo.</b> Art. 57.3 Modificado por:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley 3/2012, 22 febrero</li> <li>• D-Ley 5/2019, 5 marzo</li> <li>• D-Ley 17/2019, 23 diciembre, de medidas urgentes para mejorar el acceso a la vivienda (<i>redacción vigente; retoma el mismo texto del derogado D-Ley 5/2019</i>)</li> </ul>	<p><b>Regla general:</b> reservar como mínimo el <b>30%</b> del techo residencial de nueva implantación.</p>	
	<p><b>Decreto-Ley 17/2019, 23 diciembre, medidas urgentes para mejorar el acceso a la vivienda.</b> D.A. 6ª</p>	<p><b>Municipios exentos</b> (salvo que el plan territorial o director urbanístico determine otra cosa):</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Los que, por su escasa complejidad urbanística, solo distinguen entre SU y SNUBLE.</li> <li>• Los de menos de 5.000 habitantes, que no son capitales de comarca y que cumplen los siguientes requisitos: <ul style="list-style-type: none"> <li>- en los 2 años anteriores a la aprobación inicial del plan, la dinámica de otorgamiento de licencias ha sido inferior a 5 viviendas por cada 1.000 habitantes y año.</li> <li>- el plan no permite más de 200 viviendas de nueva implantación para el conjunto de los ámbitos de actuación urbanística en SUNC y en SUBLE.</li> </ul> </li> </ul>	
EXTREMADURA	<p><b>La Ley 11/2018, de 21 de diciembre, de ordenación territorial y urbanística sostenible</b> D.A. 7</p>	<p><b>Área Metropolitana de Barcelona.</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• A los municipios que deben establecer reserva de VPP se les aplica el porcentaje del <b>40%</b> en el SUBLE delimitado y en sectores de SUNC que tengan por objeto la transformación global de los usos principales al uso residencial.</li> <li>• Lo pueden reducir hasta el <b>30%</b> si no se puede garantizar la viabilidad económica de las actuaciones.</li> <li>• La mitad, como mínimo, debe destinarse al régimen de alquiler.</li> </ul>	
		<p>No establece reserva. <i>(Por aplicación de la ley estatal será como mínimo de un 10%)</i></p>	<p>No establece reserva. <i>(Por aplicación de la ley estatal será como mínimo de un 30%)</i></p>
		<ul style="list-style-type: none"> <li>• En los núcleos base del sistema territorial<sup>7</sup> no es obligatoria la reserva de suelo para VPP en el SU sometido a actuaciones de reforma o renovación de la urbanización.</li> <li>• Actuaciones concretas, motivadamente cabe: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Eximir de la obligación de construir VPP.</li> <li>- Reducir el porcentaje mínimo establecido en la legislación básica estatal.</li> <li>- Suspender la exención indicada en el apartado a)</li> </ul> </li> </ul>	

COMUNIDAD AUTÓNOMA	NORMATIVA	% RESERVA DE VIVIENDA PROTEGIDA	
		Suelo Urbano no consolidado (SUNC)	Suelo Urbanizable (SUBLE)
GALICIA	Ley 2/2016, 10 febrero, del suelo. Arts. 42.9	Terrenos en los que sean necesarios procesos de urbanización: mínimo <b>30%</b>	
		Terrenos en los que sean necesarios procesos de reforma interior o renovación urbana: mínimo <b>10%</b>	Al menos el <b>30%</b> de la edificabilidad residencial
		Terrenos en los que se desarrollen actuaciones de dotación sin requerir la reforma o renovación de la urbanización: <b>exentos</b>	
		<b>Excepción:</b> se admite reserva inferior ajustada al porcentaje de reserva total (que anualmente fijará el Instituto Gallego de la Vivienda y Suelo) de suelo para VPP del Ayuntamiento. El Ayuntamiento (mayoría absoluta) podrá modificar el porcentaje de reserva y ajustarlo a la resolución del Instituto Gallego de la Vivienda y Suelo, cuando haya una variación de más o menos 2 puntos porcentuales del porcentaje de reserva total de suelo para VPP establecido en el plan general respecto al último publicado.	
		<b>Exentos:</b> ayuntamientos de menos de 5.000 habitantes (inscritos en el padrón a la aprobación inicial del plan general) cuyos nuevos desarrollos urbanísticos en SUNC y SUBLE no superen las 300 viviendas en todo el municipio.	
LA RIOJA	Ley 5/2006, 2 mayo, de Ordenación Territorio y Urbanismo. Art. 69.1 (redacción dada por Ley 13/2013, 23 diciembre, de medidas fiscales y administrativas)	No hay establecida reserva (Por aplicación de la ley estatal será como mínimo de un 10%)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>General:</b> mínimo <b>30%</b> de las viviendas previstas.</li> <li>• Municipios de entre 1.000 y 5.000 habitantes: no menos del <b>10%</b>.</li> <li>• Municipios de menos de 1.000 habitantes: no hay obligación de hacer reserva.</li> </ul>

<sup>7</sup> Núcleos de base del sistema territorial: los núcleos de población de menor demografía que constituyen la base del medio rural. Serán definidos por las Directrices de Ordenación Territorial y los Planes Territoriales. En ausencia de clasificación se considerarán los núcleos de población igual o inferior a 5.000 habitantes. (artículo 5.2.a de la LOTUS).

COMUNIDAD AUTÓNOMA	NORMATIVA	% RESERVA DE VIVIENDA PROTEGIDA	
		Suelo Urbano no consolidado (SUNC)	Suelo Urbanizable (SUBLE)
MADRID	<b>Ley 9/2001, 17 julio, del Suelo</b> Arts. 38.2 (modificado por Ley 6/2011, 28 diciembre, de medidas)	No hay establecida reserva (Por aplicación de la ley estatal será como mínimo de un 10%)	En SUBLE sectorizado y no sectorizado como mínimo el <b>30%</b> de la edificabilidad residencial deberá destinarse a VPP.
MURCIA	<b>Ley 13/2015, 30 marzo, de Ordenación Territorial y Urbanística.</b> Arts. 87.d) i), 98.d) i), 119.3, DA 4ª y DT 4ª	<ul style="list-style-type: none"> <li>Reserva del <b>30%</b> del aprovechamiento residencial para actuaciones de nueva urbanización en SUNC y SUBLE.</li> <li>La reserva puede distribuirse entre distintas unidades de actuación y sectores del ámbito del instrumento de planeamiento, sin que pueda acumularse en un solo sector o unidad más del 50%.</li> <li>En la cesión de terrenos el porcentaje del 10% del aprovechamiento se puede elevar al 20% si se destina íntegramente al cumplimiento de la reserva para VPP.</li> </ul>	Instrumentos iniciados entre el 15.06.2004 y 01.07.2008: reserva del <b>10%</b> de la edificabilidad residencial del sector. Se exceptúan los sectores de mínima densidad.
NAVARRA	<b>Decreto Foral Legislativo 1/2017, 26 julio, aprueba el Texto Refundido de la Ley Foral de Ordenación del Territorio y Urbanismo.</b> Art. 54 D.A. 4ª (redacción dada por Ley Foral 20/2017, 28 diciembre)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Como mínimo el <b>50%</b> de la nueva capacidad residencial, prevista para un período de al menos 8 años</li> <li>El <b>70%</b> en los municipios del ámbito supramunicipal de la comarca de Pamplona (se puede reducir al 50% si se justifica que la actuación es objetivamente inviable)</li> </ul> <p>El <b>70%</b>, como mínimo, deben ser VPO. Posibilidad de autorización para reducir o eliminar la obligación de reservar:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Municipios de menos de 10.000 hab. no incluidos en el ámbito supramunicipal de la comarca de Pamplona que justifiquen su no conveniencia</li> <li>En SUC si la modificación supone un incremento de hasta un máximo de 20 viviendas</li> </ul> <p>Hasta un <b>5%</b> de la superficie para dotaciones locales se puede destinar a construir VPP (en alquiler o cesión de uso)</p>	

COMUNIDAD AUTÓNOMA	NORMATIVA	% RESERVA DE VIVIENDA PROTEGIDA	
		Suelo Urbano no consolidado (SUNC)	Suelo Urbanizable (SUBLE)
PAÍS VASCO	<b>Ley 2/2006, 30 junio, de Suelo y Urbanismo</b> Art. 80.2.3 <i>(modificado por la Ley 3/2015)</i>	Mínimo un <b>40%</b> del incremento de la edificabilidad residencial, respecto de la previamente materializada. <ul style="list-style-type: none"> <li>Distribución de ese porcentaje:                             <ul style="list-style-type: none"> <li>el 20% para viviendas de protección social</li> <li>el resto para viviendas tasadas</li> </ul> </li> </ul>	Mínimo un <b>75%</b> del incremento de la edificabilidad residencial, respecto de la previamente materializada. <ul style="list-style-type: none"> <li>Distribución de ese porcentaje:                             <ul style="list-style-type: none"> <li>el 55% para viviendas de protección social</li> <li>el resto para viviendas tasadas</li> </ul> </li> </ul>
		Municipios obligados a cumplir los porcentajes de reserva: <ul style="list-style-type: none"> <li>Los de más de 3.000 habitantes</li> <li>Los que cuenten con núcleos continuos de SU que alberguen una población superior a 2.000 habitantes</li> </ul>	
VALENCIA	<b>Ley 5/2014, 25 julio, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje.</b> Art. 33: Modificado por: <ul style="list-style-type: none"> <li>Ley 1/2019, 5 febrero</li> <li>Ley 9/2019, 23 diciembre</li> </ul>	<b>SU sin urbanización:</b> Mínimo el <b>30%</b> de la edificabilidad residencial prevista	
		<b>SU</b> incluidos en ámbitos de renovación y regeneración urbana: Mínimo el <b>15%</b> de la edificabilidad residencial prevista	Mínimo el <b>30%</b> de la edificabilidad residencial prevista
		<b>SU:</b> Mínimo el <b>10%</b> del incremento de la edificabilidad residencial	
		Están exentos los instrumentos de ordenación: <ul style="list-style-type: none"> <li>de municipios de <b>menos de 10.000 habitantes</b> en los que, en los 2 últimos años anteriores al inicio de aprobación del plan, se hayan autorizado edificaciones residenciales para menos de 5 viviendas por cada 1.000 habitantes y año, siempre y cuando dicho plan no ordene actuaciones residenciales superiores para más de 100 nuevas viviendas,</li> <li>los que tengan por objeto actuaciones de <b>reforma o mejora de la urbanización existente</b> en las que el uso residencial no alcance las 200 viviendas.</li> </ul>	

FIG. 1/ Legislación autonómica sobre Reserva de Vivienda Protegida.

Fuente: legislación de las distintas CC. AA.

### 3.2.2. Análisis esquemático del estudio comparado

El régimen de reserva de VPP establecido por el Estado en el TRLSyRU, que deberá ser respetado por la legislación autonómica, es el siguiente:

#### A. Regla general

- Es obligatorio establecer un porcentaje de reserva para construir VPP.
- El porcentaje se aplicará sólo sobre la **edificabilidad residencial**, se excluyen por tanto del cómputo el resto de los usos. Si la legislación autonómica estableciese otro criterio para la reserva (de suelo, de aprovechamiento ...), habrán de realizarse las operaciones necesarias para convertirlo a dicha edificabilidad a fin de comprobar que cumplen con el porcentaje mínimo de edificabilidad residencial establecido. Como se observa en el cuadro que se adjunta a continuación, la mayoría de las CC. AA. refieren sus reservas a la edificabilidad residencial, siguiendo el criterio de la ley estatal.

<b>Reserva de edificabilidad residencial</b>	ESTADO, Andalucía, Aragón, Baleares, Canarias, Cantabria, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Cataluña (techo residencial), Extremadura, Galicia, Madrid, Navarra (nueva capacidad residencial), País Vasco (incremento de la edificabilidad), Valencia
<b>Reserva de suelo residencial</b>	Asturias
<b>Reserva de aprovechamiento residencial</b>	Murcia
<b>Reserva de viviendas</b>	La Rioja

FIG. 2/ Cuadro resumen de los tipos de reserva.

Fuente: elaboración de la autora.

- El porcentaje mínimo que debe establecer la legislación autonómica será el siguiente:
  - ... el **30%** en el suelo rural incluido en actuaciones de nueva urbanización.

<sup>8</sup> Palmero Iglesias, L. (2018) pág.14.

- ... el **10%** en el suelo urbanizado sometido a actuaciones de reforma o renovación de la urbanización.

- Si las legislaciones autonómicas establecieran, en los supuestos de hecho citados, un porcentaje inferior o simplemente no contemplasen porcentaje alguno, serán de aplicación los porcentajes mínimos estatales.

#### B. Excepción

No obstante, lo anterior, las leyes autonómicas pueden establecer una reserva inferior o incluso su supresión en ciertos:

- Municipios (se entiende que serían los de escasa población<sup>8</sup> o dinámica urbanística).
- Actuaciones (con singularidades tales como que se trate de urbanizaciones de baja densidad o que estén ubicadas en determinadas zonas de municipios turísticos, etc)<sup>9</sup>.

Conviene recordar que si se tratase de actuaciones de nueva urbanización deberá garantizarse el cumplimiento íntegro de la reserva dentro del ámbito territorial del plan y el respeto al principio de cohesión social en su distribución.

Es indudable que el legislador estatal, consciente de su realidad competencial, con los supuestos de excepción ofrece a la legislación autonómica un amplio margen de adaptación de la reserva a sus propias singularidades, que pueden llegar incluso a su supresión en estos casos excepcionales que requerirán justificación.

En general, las CC. AA. mantienen sus porcentajes en los márgenes que el legislador estatal fija como mínimos, lo que permite una cierta homogenización normativa.

Navarra y País Vasco son las únicas CC. AA. que saltan con holgura —como ya es tradicional en relación con este tema— los mínimos estatales.

Con el fin de ampliar o matizar la información autonómica contenida en el cuadro principal, se exponen a continuación aspectos de interés de algunas legislaciones autonómicas.

En **Asturias** el artículo 62.c) de su Decreto Legislativo 1/2004 sólo establece la reserva en

<sup>9</sup> Ley de Suelo y gobiernos locales (2007) pág. 43.

el SUBLE sectorizado de urbanización prioritaria que, según su letra b), “*son las áreas previstas para eliminar los déficit comprobados de vivienda, suelo industrial y equipamientos comunitarios*”. Por tanto, la ley urbanística no regula la reserva ni en los SUBLES no prioritarios ni en los SUNC, para los que habrá que tener en cuenta lo dispuesto en la legislación estatal.

Por su parte, los artículos 74 bis y siguientes, prevén la posibilidad de que existan áreas con destino en su totalidad a viviendas protegidas que el Principado y el ayuntamiento afectado podrán convenir en atención a las necesidades de vivienda del Concejo. Sobre dichas áreas conviene advertir lo siguiente:

- Se admiten sobre cualquier tipo de suelo incluso el no urbanizable susceptible de reclasificación si carece de valores paisajísticos, culturales, ambientales o de cualquier otra índole que pudieran exigir la preservación de su transformación.
- El hecho de que la totalidad del área se vaya a destinar a vivienda protegida no parece cohonestarse con el espíritu de la legislación estatal, para la que, cuando regula las reservas, en todo caso debe quedar garantizada que la distribución de su localización sea respetuosa con el principio de cohesión social. Cohesión a la que no parecen responder las citadas áreas.

Ejemplo claro de continua modificación legislativa en la materia es la Comunidad Autónoma de **Canarias**, cambiando tanto los porcentajes como, sobre todo, los conceptos sobre los que aplicar los mismos (suelo residencial útil, aprovechamiento, edificabilidad residencial). Presenta como singularidad la de los municipios de preferente localización de viviendas sujetas a un régimen de protección. El artículo 26 de la Ley de Vivienda señala que los Planes Insulares de Ordenación y, en su caso, los Planes de Vivienda, determinarán dichos municipios atendiendo, especialmente, a las necesidades de las áreas metropolitanas y capitales insulares, los núcleos urbanos de nueva creación o en expansión, y las zonas turísticas. En cualquier caso, los planes de vivienda establecerán un porcentaje de vivienda a ejecutarse en municipios que no tengan el carácter de localización preferente.

La Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de **Castilla y León** en su redacción inicial no concretó un porcentaje de reserva en materia de vivienda protegida, aunque se preocupó por el fomento de la cohesión social y para municipios de 20.000 o más habitantes sí habló de *un índice de variedad urbana para los sectores de*

*SUNC y SUBLE, consistente en una reserva de suelo para usos no predominantes.*

La Ley 10/2002, de 10 de julio, que modifica la anterior, realiza la primera reforma del art. 38.2 y ya cita entre los usos no predominantes la edificación de viviendas de protección:

- Opcional en el SU.
- Obligatoria en el SUBLE. En este momento referido al porcentaje de aprovechamiento que debía destinarse a vivienda con algún régimen de protección (10% para el delimitado y 30% para el no delimitado).

La Ley 13/2005, de 27 de diciembre, de medidas financieras, incorpora las siguientes novedades:

- El porcentaje queda referido a la edificabilidad residencial.
- Para el SUNC la reserva deja de ser opcional y se impone con un 10%.
- Se diferencia entre municipios con PGOU y sin plan para aplicar los distintos porcentajes.

La Ley 4/2008, de 15 de septiembre, de medidas sobre urbanismo y suelo, contiene la normativa vigente en la materia tal y como se expresa en el cuadro general.

Por su parte la ley **catalana** refiere la reserva al techo residencial de nueva implantación. Los apartados 4 y 5 del art. 57, que a continuación se recogen, especifican qué se entiende por tal techo.

“4. A los efectos del cálculo de las reservas mínimas obligatorias que establece el apartado 3, es techo residencial de nueva implantación el techo destinado a vivienda, tanto de manera exclusiva como si se admite indistintamente con otros usos, que prevea el plan de ordenación urbanística municipal para los sectores de suelo urbanizable y para los polígonos de actuación urbanística en suelo urbano no consolidado y los sectores sujetos a planes de mejora urbana que tengan por objeto alguna de las finalidades a que se refiere el artículo 70.2.a. No se considera en ningún caso techo residencial de nueva implantación y no computa en el cálculo:

- a) El techo correspondiente a las construcciones con uso residencial existentes en dichos sectores o polígonos.
- b) El techo de los sectores con planeamiento urbanístico derivado y con proyecto de reparcelación o aprobados definitivamente de conformidad con el planeamiento anterior, en los que rigen las determinaciones del plan urbanístico derivado aprobado.

5. Los alojamientos dotacionales integrados en el sistema urbanístico de equipamientos comunitarios no computan como techo residencial a efectos del cumplimiento de los estándares de reserva mínima siguientes:

a) De vivienda de protección pública, en los términos regulados en el apartado 3 de este artículo y el apartado 3 de la disposición transitoria tercera.

b) De sistemas urbanísticos de espacios libres públicos y de equipamientos comunitarios, en los términos regulados en los artículos 58.1.f, 5 y 7, 65.3 y 5, 70.7 y 8 y 100.”

El 5 de diciembre de 2018 la Subcomisión de Urbanismo del municipio de Barcelona aprobó una *Modificación puntual del Plan General Metropolitano para la obtención de vivienda de protección pública en el suelo urbano consolidado de Barcelona*. El objetivo era la obtención de VPP en actuaciones edificatorias de *nueva construcción y gran rehabilitación*<sup>10</sup> en SUC cuyas parcelas tengan un techo urbanístico potencial de vivienda plurifamiliar superior a 600m<sup>2</sup>.

La apertura que esta modificación supuso para el SUC en materia de reservas de suelo para VPP, se generalizó al año siguiente en todo el territorio autonómico con el Decreto-ley 17/2019, en la nueva redacción que dio al apartado 6 del art. 57 de su vigente ley urbanística, al decir que:

“[...] El plan tiene que determinar la localización de estas reservas mediante la calificación de suelo de vivienda de protección pública en **suelo urbano consolidado**, o no consolidado no incluido en sectores de planeamiento derivado. En sectores en suelo urbano no consolidado o urbanizable delimitado, el plan tiene que determinar el porcentaje de techo que el planeamiento derivado debe destinar a las reservas mencionadas. El planeamiento tiene que establecer los plazos para iniciar y para acabar la construcción de las viviendas.”

Por otra parte, la disposición final cuarta del citado Decreto Ley 17/2019 prevé la aprobación por el Gobierno, en el plazo de 1 año desde su entrada en vigor, del Plan territorial sectorial de vivienda<sup>11</sup> en méritos del cual los porcentajes mínimos vistos en el cuadro se incrementarían en los municipios incluidos en áreas de demanda residencial fuerte y acreditada, con un mínimo del 50% en SUBLE delimitado y del 40% en SUNC (reducible al 30% si fuera necesario para

garantizar la viabilidad económica de la actuación). En ambos casos, la mitad de la reserva debe destinarse a viviendas en régimen de alquiler.

Sobre la legislación **extremeña** en la materia se pueden hacer las siguientes apreciaciones:

1. La regulación sobre reserva de suelo para VPP se recoge en dos disposiciones normativas:

- *La Ley 11/2018, de 21 de diciembre, de ordenación territorial y urbanística sostenible* (en adelante LOTUS), que en su Exposición de Motivos manifiesta como

“en ausencia de otras determinaciones, la reserva de vivienda protegida se establece cumpliendo los requisitos de la Ley estatal, pero que el verdadero peso de su implantación en la ciudad debe ser establecido por los planes de vivienda autonómicos, porque los municipios son los verdaderos conocedores de sus necesidades”.

- *La Ley 11/2019, de 11 de abril, de promoción y acceso a la vivienda*, que:

- Habilita a la Comunidad Autónoma para establecer las medidas pertinentes para crear reservas de suelo residencial con destino preferente a la construcción de VPP o para la formación de PPS (Exposición de Motivos).

- Establece que la reserva de suelo para VPP se regirá por lo dispuesto en la legislación de suelo y la ordenación territorial, en la propia Ley 11/2019 y demás normativa que resulte de aplicación (artículo 57).

2. Ninguna de las vigentes leyes anteriores establece concretos porcentajes de reserva para VPP como sí hiciera la normativa anterior. Al igual que **Aragón**, opta por remitirse expresamente a los porcentajes establecidos en la legislación estatal. En este sentido resulta esclarecedora la disposición adicional séptima de la LOTUS que lleva por título “Exención a la reserva de vivienda protegida”, cuyo contenido se recoge en el cuadro principal de la comparativa autonómica, y que establece los siguientes criterios:

- Regla general: El planeamiento debe establecer motivadamente las distintas

<sup>10</sup> Ambos conceptos son definidos en el artículo 285ter de la Normativa Urbanística del Plan General.

<sup>11</sup> A la fecha de entrega de este artículo todavía no está aprobado.

tipologías de vivienda protegida que pueden construirse en el suelo vinculado a dicha finalidad.

- Regla especial para los núcleos base del sistema territorial.
- Régimen particularizado para una concreta actuación que permite obtener la exención de la obligación, la suspensión de dicha exención o la reducción del porcentaje mínimo estatal (esta remisión directa a la ley estatal revela que serán de aplicación los porcentajes previstos en la misma). En este procedimiento es preceptivo, aunque no vinculante, el informe de la consejería competente en materia de vivienda. Se revela, de nuevo, la clara conexión que en esta Comunidad Autónoma tienen, tanto en cuanto a la normativa como en cuanto a la gestión, los temas de urbanismo con los de vivienda.

La única legislación que cifra su porcentaje de reserva directamente sobre las viviendas es la de **La Rioja**, como se ha visto en el cuadro de la FIG. 2. Por su parte, **Murcia** refiere la reserva al aprovechamiento residencial y establece en su disposición adicional cuarta apartado 2 la reserva del 30% sin especificar si tiene el carácter de mínima.

La nueva capacidad residencial es el término que utiliza **Navarra**, que presenta la singularidad de que el 5% del suelo para dotaciones locales será una opción más, además de la reserva de VPP, para construir este tipo de viviendas.

Resulta cuanto menos chocante que en la Comunidad **Valenciana** el porcentaje de reserva para VPP sea inferior en los casos en que la edificabilidad resulta incrementada, con sólo un 10%, frente al 15% que se exigirá en los supuestos en que simplemente haya una regeneración urbana (que, a priori se podría mantener con la misma edificabilidad residencial).

**Castilla-La Mancha** acaba de aprobar la Ley 1/2021, de 12 de febrero, de Simplificación Urbanística y Medidas Administrativas, que contiene una importante reforma del Decreto Legislativo 1/2010, afectando también al tema de las reservas de VPP, de las que hace especial mención su Exposición de Motivos, resultado muy gráfico como se vuelve la mirada hacia los PPS:

“[...] un cambio en la regulación de esta cuestión que, por un lado, considera las especialidades de nuestros pequeños municipios, la mayoría en regresión demográfica, y, por otro, busca una

necesaria correspondencia entre demanda y oferta en la regulación de estos suelos a fin de evitar situaciones perniciosas en que su reserva pueda resultar sine die, creando solares faltos de edificación e incluso, antes, constituyendo una cortapisa efectiva al desarrollo de otra serie de actuaciones propias del ámbito rural, tales como pueden ser las de carácter estacional y las turísticas, sectores impulsores de la actividad económica de los municipios en él ubicados. A su vez, esta innovación se hace extensiva a los suelos públicos incluidos en los patrimonios públicos de suelo a fin de que éstos realmente sirvan para atender las demandas reales que en cada momento se presenten en los municipios de nuestra región, principalmente en los de menor tamaño, evitando situaciones de estancamiento de estos suelos y, por ende, de frustración de la realización efectiva y última de su destino.”

#### 4. Conclusiones

1º La institución de los PMS nace con el fin de regular el mercado del suelo y su destino termina ligándose esencialmente al de la construcción de VPP, junto al que, de una u otra forma, aparecen como destinos “otros usos de interés social”. Esta expresión y la laxitud con la se manifestaría la legislación autonómica, iba a permitir a los ayuntamientos utilizar —a modo de cajón de sastre—, los bienes de sus PMS para muy diferentes usos, algunos tan alejados de ese interés social y, en definitiva, del espíritu de la ley, que terminaron por provocar la aparición de una jurisprudencia “sancionadora” de dicha actuación municipal.

Entre esos usos rechazados por la jurisprudencia del Tribunal Supremo se pueden citar, entre otros muchos, la compra de un edificio para el servicio municipal de Hacienda (sentencia 7 de noviembre de 2005), los gastos derivados de la atención al servicio municipal de basuras, pago de una deuda antigua (sentencia 31 de octubre de 2001), construcción de un centro sociocultural y deportivo, construcción del edificio de archivo municipal o del vertedero municipal, adquisición de locales para centros de tercera edad, adquisición de autobuses, inversiones en centros de enseñanza, rehabilitación y acondicionamiento de la Casa Consistorial, atenciones informáticas, actividades en euskera, adquisición de vehículos o de una central de alarma para la policía municipal (sentencia 2 de noviembre 1995), etc.

2º Posteriormente se producirá un salto cualitativo cuando las leyes de las CC. AA. empezaron a regular una nueva institución cuyo objeto era

establecer reservas específicas de suelo destinadas, directa e inexorablemente, a la construcción de VPP.

La necesidad de responder al derecho constitucional de disfrutar de una vivienda y adecuada, sin duda, justificaba una regulación de este tipo, que no daría cabida a las posibles “escapatorias” que sí se dieron con los PMS.

3º Sobre la base de ese salto iniciado por las CC. AA., el Estado establece una regulación de mínimos con el fin de mantener cierta homogeneidad en una determinación que resulta clave para garantizar un porcentaje adecuado de vivienda asequible. Básicamente contendrá dos regulaciones de interés:

- El establecimiento de porcentajes con el carácter de mínimo.
- La fijación con destino exclusivo a la construcción de VPP de, al menos, los terrenos que el ayuntamiento obtiene a consecuencia de la recuperación de las plusvalías urbanísticas. En definitiva, se pretende ser mucho más estricto —en cuanto al destino— con los suelos procedentes del beneficio que reporta la propia actuación y que de acuerdo con la Constitución deben revertir a la comunidad que con otros bienes del PMS que no proceden de ese rescate.

En este sentido, conviene recordar que la entrega de suelo con destino al PPS en el porcentaje de entre el 5 y el 15% que establece el artículo 18.1.b del TRLSyRU no admite ser sustituida por otras formas de cumplimiento del deber si se puede cumplir con suelo destinado a VPP en virtud de la reserva prevista en el artículo 20.1.b). En definitiva, esta reserva condiciona el que, por aplicación de lo dispuesto en el art. 18.1.b) último párrafo<sup>12</sup>, la entrega de suelo que constituye el rescate de las plusvalías y que se destinará al PPS, deba necesariamente destinarse a la VPP.

4º Las situaciones de crisis económica en muchas ocasiones cuestionan la utilidad de ciertas instituciones jurídicas. Así sucedió con las reservas para VPP en la crisis de 2008 que hizo que la Ley 8/2013, con los claros argumentos de su Exposición de Motivos que se recogen en el

apartado 2.2.2., permitiera suspender su aplicación durante cuatro años.

La situación crítica que se padece en estos momentos, o que puedan sufrirse en otros posteriores, muy posiblemente vuelva a hacer tambalear la vigencia, si quiera sea temporal, de esta institución, o, incluso, la propia utilidad de la misma.

No ofrece duda la motivación que durante años ha orientado la decisión del legislador para regular primero, la cesión de suelo para patrimonio público, luego la reserva de suelo para la construcción de vivienda protegida y, más tarde, de manera progresiva, su ampliación a otros usos. No obstante, es también evidente que la realidad socio-económica se mueve con mucha más rapidez que cualquier ley y, por supuesto, que el propio planeamiento urbanístico. Estas distintas velocidades producen inevitables desfases con los consecuentes problemas de adaptación y, especialmente, de aplicación de la normativa a la nueva realidad surgida. Con frecuencia la ley introduce rigideces indeseables en una planificación que, cada vez más, demanda posicionarse o tomar decisiones de carácter más estructural y menos determinista, en suma, tener una mayor capacidad de adaptación. En este sentido, no parece aventurado pensar que la planificación estratégica que propone la Agenda Urbana Española, y que están implementando muchos municipios mediante la elaboración de sus respectivos planes de acción local, pueda ser el instrumento necesario que permita equilibrar la protección de los intereses que defiende la institución analizada y su adaptación a las particularidades de cada pueblo y ciudad, dotándola de la flexibilidad que la misma requiere y desde la perspectiva integrada que reclaman los acuerdos internacionales.

## Bibliografía

- BEATO ESPEJO, M. (1999): *La Administración del Urbanismo tras la Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de marzo*, [dialnet.unirioja.es](http://dialnet.unirioja.es)
- BLANCO GONZÁLEZ, A. (2010): La reserva de suelo con destino a viviendas de protección pública en la legislación estatal y autonómica *Práctica Urbanística* n.º 90 pág 67-101.
- LÓPEZ VIÑA, J. (2019): ¿Réquiem por los patrimonios municipales de suelo? ¡Viva la Constitución! El blog

<sup>12</sup> “La legislación sobre ordenación territorial y urbanística podrá determinar los casos y condiciones en que quepa sustituir la entrega del suelo por otras formas de cumplimiento del deber, excepto cuando pueda cumplirse con suelo

destinado a vivienda sometida a algún régimen de protección pública en virtud de la reserva a que se refiere la letra b) del apartado 1 del artículo 20.”

de espublico. Web: [administracionpublica.com](http://administracionpublica.com). 29.11.2019.

MAGUREGUI SALAS, I. (2018): Trabas y oportunidades del urbanismo para la promoción pública de viviendas. El servicio público de alojamiento: más allá de las reservas de vivienda protegida. *Práctica Urbanística* n.º 151 marzo 2018.

MERELO ABELA, J.M. (1991): *La Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo*, ed. Banco de Crédito Local.

MINISTERIO DE VIVIENDA (2007): Ley de Suelo y gobiernos locales.

MÚÑOZ PÉREZ, D. & PALMERO IGLESIAS, L. & MARÍ FARINÓS J. (2018): *Estudio especial de la reserva como técnica urbanística al servicio de la política de vivienda*, ed. Universitat Politècnica de València.

## Listado de acrónimos/siglas

CC. AA.:	Comunidades Autónomas
PGOU:	plan general de ordenación urbana o urbanística
PMS:	patrimonio municipal de suelo
PPS:	patrimonio público de suelo
SU:	suelo urbano
SUBLE:	suelo urbanizable
SUC:	suelo urbano consolidado
SUNBLE:	suelo no urbanizable
SUNC:	suelo urbano no consolidado
TRLSyRU:	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
VPO:	viviendas de protección oficial
VPP:	viviendas sujetas a algún régimen de protección pública

**CIUDAD Y TERRITORIO**

**ESTUDIOS TERRITORIALES**

ISSN(P): 2697-231X; ISSN(E): 2697-2328

Vol. LIII, N.º Monográfico 2021

Págs. 239-276

<https://doi.org/10.37230/CyTET.2021.M21.14.1>

CC BY-NC-ND



## La Estrategia de Rehabilitación ERESEE 2020: una oportunidad para un cambio de modelo en el sector de la vivienda en España

Eduardo DE SANTIAGO-RODRÍGUEZ

Consejero Técnico - Subdirección de Políticas Urbanas, MITMA

**RESUMEN:** La Estrategia a largo plazo para la Rehabilitación Energética en el Sector de la Edificación en España (ERESEE) 2020 es un documento estratégico que, de acuerdo con la obligación establecida en la Directiva 2010/31/UE, pretende impulsar una transformación profunda del sector de la edificación para alinearlo con los objetivos generales en materia de energía y clima establecidos a medio y largo plazo, tomando como respectivos horizontes los años 2030 y 2050. En este artículo se presentan sus principales contenidos. Se comienza repasando el diagnóstico del parque residencial español y del consumo energético en las viviendas. A continuación, se aborda la modelización del parque, presentando la metodología y los principales resultados, a partir de los cuales se plantean una serie de enfoques de rehabilitación que incluyen intervenciones sobre la envolvente y las instalaciones de calefacción y ACS, calculándose los costes económicos asociados y los ahorros de energía y emisiones obtenidos. Se presentan también diversos escenarios, cuantificándose las inversiones necesarias para su desarrollo y sus principales resultados desde el punto ambiental (ahorros de energía y emisiones), micro y macroeconómico. Finalmente, se enuncian las principales medidas planteadas por la ERESEE y se concluye reflexionando sobre la necesidad de articularlas desde un punto de vista integrado y multiescalar.

**PALABRAS CLAVE:** Rehabilitación energética; Energía y clima; Sector Edificación; Financiación; Vivienda.

### The ERESEE 2020 Rehabilitation Strategy: an opportunity for a model change in the Spanish housing sector

**ABSTRACT:** The long-term Energy Renovation Strategy for the Building Sector in Spain (ERESEE) 2020 is a strategic document that, in accordance with the obligation established in Directive 2010/31/EU,

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

aims to promote a profound transformation of the Spanish building sector in order to align it with the general objectives in terms of energy and climate established in the medium and long term for 2030 and 2050. This paper presents its main contents. It begins by reviewing the diagnosis of the Spanish residential stock and its energy consumption. Next, the stock modeling is approached, presenting the methodology and the main results, from which a series of rehabilitation approaches are proposed, including interventions on the building envelope and on the Heating and DHW systems, calculating the associated economic costs and the energy and emission savings obtained. Various scenarios are also presented, quantifying the investments necessary for their development and the main results from the environmental point of view (energy savings and emissions), and the micro and macroeconomic perspective. Finally, the main measures proposed by the ERESEE are enunciated, concluding with a reflection on the need to articulate them from an integrated and multiscale point of view.

**Keywords:** Energy renovation; Energy and Climate; Building Sector; Financing; Housing.

“El Acuerdo de París de 2015 sobre Cambio Climático resultante de la 21ª Conferencia de las Partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (COP 21) impulsa los esfuerzos de la Unión para descarbonizar su parque inmobiliario. Teniendo en cuenta que casi el 50 % del consumo de energía final de la Unión se destina a calefacción y refrigeración, de la cual el 80 % se consume en edificios, la consecución de los objetivos de la Unión en materia de energía y cambio climático está relacionada con los esfuerzos de la Unión para renovar su parque inmobiliario priorizando la eficiencia energética, aplicando el principio «primero, la eficiencia energética» y estudiando el despliegue de las energías renovables”.

*Directiva (UE) 2018/844 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018, por la que se modifica la Directiva 2010/31/UE relativa a la eficiencia energética de los edificios y la Directiva 2012/27/UE relativa a la eficiencia energética.*

## 1. Contexto y marco legal: la apuesta de la Unión Europea por la eficiencia energética

El texto más arriba reproducido, recoge de forma íntegra el considerando 7 de la Directiva (UE) 2018/844 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018, por la que se modifican la Directiva 2010/31/UE relativa a la eficiencia energética de los edificios y la Directiva 2012/27/UE relativa a la eficiencia energética. Mediante esta

Directiva 2018/844, las disposiciones relativas a las Estrategias de Renovación a largo plazo, establecidas hasta ese momento en la Directiva 2012/27/UE de eficiencia energética, debían trasladarse a la Directiva 2010/31/UE, de eficiencia energética de los edificios, donde se integran a partir de ahora de forma más coherente en un nuevo artículo 2.bis.

España dio cumplimiento al primer mandato recogido entonces en el artículo 4 de la Directiva 2012/27/UE, mediante la elaboración —por parte del Ministerio de Fomento— de la “Estrategia a largo plazo para la Rehabilitación Energética en el Sector de la Edificación en España (en adelante ERESEE) 2014”<sup>1</sup>. Posteriormente, y siguiendo la obligación establecida en el mismo artículo de revisar las Estrategias nacionales cada 3 años, el Ministerio de Fomento, lideró el desarrollo de la ERESEE 2017<sup>2</sup>, presentada a la Comisión Europea en el marco de los Planes Nacionales de Acción para la Eficiencia Energética (PNAEE), coincidiendo con la revisión que también se hizo en 2017 del PNAEE 2014-2020.

Estas dos estrategias fueron muy bien valoradas por el Joint Research Centre (JRC) en su Informe de Evaluación de las Estrategias nacionales encargado por la DG Energy de Comisión Europea. El informe relativo a la primera versión de la Estrategia presentada por cada Estado Miembro en 2014 fue publicado en 2016 (CASTELLAZZI, L. & al., 2016), otorgando a la ERESEE 2014 española la mayor puntuación de entre las 31 Estrategias presentadas; y el segundo, publicado en 2019 (CASTELLAZZI L. & al., 2019) volvió

<sup>1</sup> Accesible en: [http://www.fomento.gob.es/MFOM/LANG\\_CASTELLANO/PLANES/ELPRESEESP/](http://www.fomento.gob.es/MFOM/LANG_CASTELLANO/PLANES/ELPRESEESP/)

<sup>2</sup> Accesible en:

[https://www.mitma.gob.es/recursos\\_mfom/pdf/24003A4D-449E-4B93-8CA5-7217CFC61802/143398/20170524REVISI-ONESTRATEGIA.pdf](https://www.mitma.gob.es/recursos_mfom/pdf/24003A4D-449E-4B93-8CA5-7217CFC61802/143398/20170524REVISI-ONESTRATEGIA.pdf)

a valorar con la máxima puntuación la ERESEE 2017, esta vez empatada con la francesa.

La apuesta por la rehabilitación energética del parque edificado de los Estados Miembros es cada vez más fuerte y decidida por parte de la Comisión Europea, lo que se ve reflejado en el “Green Deal” o “Pacto Verde” que la Comisión Europea presentó a principios de 2020<sup>3</sup>, en la “Gran Ola de la Renovación” o “Renovation Wave”<sup>4</sup>, así como en las propuestas sobre el Plan de Recuperación post Covid-19 “Recovery and Resilience Facility”<sup>5</sup>. Esta ambición también tiene su reflejo en la ampliación del contenido y concreción que deben tener las Estrategias nacionales de Renovación a largo plazo, recogido, tras la publicación de la Directiva 2018/844/UE, en el artículo 2 bis de la Directiva 2010/31/UE.

En concreto, esta ampliación de contenido supone, como novedad, introducir, entre otras, las siguientes cuestiones: políticas y acciones destinadas a todos los edificios públicos, el establecimiento de una hoja de ruta con medidas e indicadores de progreso mesurables establecidos nacionalmente, abordar el problema de la Pobreza Energética y finalmente, realizar un proceso de participación pública que permita recoger la visión de los distintos sectores que juegan un papel decisivo para que la renovación energética de los edificios, en la intensidad y en los ratios deseables, sean una realidad.

## 2. El proceso de participación pública

De acuerdo con la exigencia de la Directiva, se llevó a cabo un proceso de participación pública para contribuir a la redacción de la ERESEE 2020<sup>6</sup>. Este proceso fue liderado por el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana (MITMA), coordinador de la elaboración de ésta, y tuvo lugar entre septiembre y diciembre de 2019, contando con la participación de GBCE como coordinador de las jornadas y facilitador.

En el proceso se empleó la metodología de trabajo que se había desarrollado previamente en el proyecto europeo BUILD UPON<sup>7</sup>, también

coordinado por GBCE y que tuvo como objetivo la coordinación y el apoyo a la redacción de las revisiones de las Estrategias de Rehabilitación a largo plazo para 2017 en 13 países europeos. Así mismo se partió de los resultados ya obtenidos por este proyecto, identificándose, en primer lugar, en un mapa de agentes, a los actores implicados en la rehabilitación en España, así como los conocimientos e iniciativas emergentes que podían enriquecer la revisión de la Estrategia.

Posteriormente se inició un proceso de debate y diseño colectivo mediante una serie de mesas dinámicas de discusión en las que todos los participantes pudieron compartir y contrastar sus opiniones. Se llevaron a cabo 6 jornadas en torno a los temas identificados como clave para el éxito de la Estrategia y una final de presentación de resultados: Jornada Inaugural (11/10/2019), Jornada sobre Financiación y Modelo de Negocio (15/10/2019), Jornada sobre el Vector Energético de la Edificación (24/10/2019), Jornada Ayuntamientos y la Gestión de la Rehabilitación (28/10/2019), Jornada sobre Comunicación, Capacitación y Profesionalización (30/10/2019), Jornada Final de Presentación de Conclusiones (10/12/2019), celebrada en el marco de la COP25 de Madrid.

En total, más de 200 agentes representantes de toda la cadena de valor de la rehabilitación participaron en estos debates, a los que también asistieron representantes de las Administraciones Públicas involucradas en la redacción e implantación de la Estrategia. Este proceso ha ido más allá de recoger las opiniones de las entidades civiles y ha servido de punto de encuentro entre los diferentes actores de la rehabilitación, buscando soluciones comunes y creando una comunidad de diálogo, que se ofreció para seguir trabajando para facilitar la implantación de la Estrategia (FIG. 1).

De esta forma se ha conseguido un doble objetivo: recabar el conocimiento y la opinión del sector para la revisión de la Estrategia y dinamizar las sinergias entre los diferentes actores implicados para mejorar la colaboración. Todo ello con el objetivo final de revisar, mejorar y adaptar la Estrategia a la realidad de la edificación española.

<sup>3</sup> [https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal\\_es](https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_es)

<sup>4</sup> [https://ec.europa.eu/energy/topics/energy-efficiency/energy-efficient-buildings/renovation-wave\\_en](https://ec.europa.eu/energy/topics/energy-efficiency/energy-efficient-buildings/renovation-wave_en)

<sup>5</sup> [https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/recovery-coronavirus/recovery-and-resilience-facility\\_en](https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/recovery-coronavirus/recovery-and-resilience-facility_en)

<sup>6</sup> <https://www.mitma.gob.es/el-ministerio/planes-estrategicos/estrategia-a-largo-plazo-para-la-rehabilitacion-energetica-en-el-sector-de-la-edificacion-en-espana>

<sup>7</sup> <https://gbce.es/blog/proyecto/build-upon/>

Los resultados y propuestas surgidas en este proceso se recogieron en el Documento de Observaciones y Propuestas<sup>8</sup>, y se entregaron al Ministerio de Transporte, Movilidad y Agenda Urbana para su consideración.

El proceso participativo y su metodología están descritos con detalle en el Informe del proceso de participación pública, el resto de recursos



FIG. 1/ Imágenes del proceso de participación.

Fuente: GBCe.

generados (vídeos resumen de las sesiones, mapa de actores, mapa de iniciativas, etc.) están publicados en la web de GBCe<sup>9</sup>.

### 3. Objetivos a 2030 y a 2050 en coordinación con otros documentos estratégicos

La ERESEE 2020 se configura como el instrumento que desarrolla en detalle la visión estratégica a largo plazo del sector de la edificación de manera articulada con el resto de documentos sobre energía y clima aprobados recientemente por el Gobierno de España.

Entre ellos, cabe destacar el Marco Estratégico de Energía y Clima, planteado en respuesta al Acuerdo de París de 2015 y la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas, como puntos de partida de una nueva agenda global sostenible que conlleve la transformación del modelo económico y de un nuevo contrato social de prosperidad inclusiva dentro de los límites del planeta. En España, este Marco está formado por 3 documentos clave, con los que se alinea la ERESEE 2020: el Proyecto de Ley de Cambio Climático y Transición Energética, la Estrategia de Transición Justa<sup>10</sup>, y el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima 2021-2030<sup>11</sup> (PNIEC 2030).

Además, este marco se completa con otros documentos como la Agenda Urbana Española<sup>12</sup>, la Estrategia de Pobreza Energética 2019-2024<sup>13</sup>, el Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático 2021-2030<sup>14</sup>, la Estrategia Española de Economía Circular<sup>15</sup>, y finalmente, con la Estrategia a Largo Plazo para una Economía Española Moderna, Competitiva y Climáticamente Neutra en 2050<sup>16</sup> (ELP 2050).

<sup>8</sup> GBCe (2020): Presentación de conclusiones del proceso participativo #ERESEE2020 *Documento de observaciones y propuestas resultantes del proceso de participación pública para la actualización de la Estrategia a largo plazo para la Rehabilitación Energética en el Sector de la Edificación en España (ERESEE 2020)*.  
[https://gbcce.es/wp-content/uploads/2020/06/Proceso-participativo-ERESEE2020\\_Conclusiones-Obs-y-Prop.pdf](https://gbcce.es/wp-content/uploads/2020/06/Proceso-participativo-ERESEE2020_Conclusiones-Obs-y-Prop.pdf)

<sup>9</sup> <https://gbcce.es/eresee-2020/>

<sup>10</sup> <https://www.miteco.gob.es/es/transicion-justa/default.aspx>

<sup>11</sup> Enviado el 31 de marzo de 2020 a la Comisión Europea y actualmente en fase de consulta pública del Estudio Ambiental Estratégico (EAE) del plan y que ya fue remitido a Bruselas el pasado mes de enero, como borrador actualizado. Con esta nueva comunicación a la Comisión Europea, España da cumplimiento al Reglamento (UE) 2018/1999 del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de diciembre de 2018 sobre la gobernanza de la Unión de la Energía y de la Acción por el Clima.

[https://www.miteco.gob.es/imagenes/es/pnieccompleto\\_tcm30-508410.pdf](https://www.miteco.gob.es/imagenes/es/pnieccompleto_tcm30-508410.pdf)

<sup>12</sup> Tomada en consideración por el Consejo de Ministros el 22 de febrero de 2019: <https://www.aue.gob.es/>

<sup>13</sup> Aprobada por el Consejo de Ministros el 05/04/2019: [https://www.miteco.gob.es/es/prensa/estrategianacionalcontralapobrezaenergetica2019-2024\\_tcm30-496282.pdf](https://www.miteco.gob.es/es/prensa/estrategianacionalcontralapobrezaenergetica2019-2024_tcm30-496282.pdf)

<sup>14</sup> Aprobado por el Consejo de Ministros el 22 de septiembre de 2020: [https://www.miteco.gob.es/es/cambio-climatico/temas/impactos-vulnerabilidad-y-adaptacion/pnacc-2021-2030\\_tcm30-512163.pdf](https://www.miteco.gob.es/es/cambio-climatico/temas/impactos-vulnerabilidad-y-adaptacion/pnacc-2021-2030_tcm30-512163.pdf)

<sup>15</sup> Denominada España Circular 2030. Fue aprobada por el Consejo de Ministros el Consejo de Ministros el 02/06/2020: [https://www.miteco.gob.es/es/prensa/200602npestrategiadeconomiacircularfinalpdf\\_tcm30-509537.pdf](https://www.miteco.gob.es/es/prensa/200602npestrategiadeconomiacircularfinalpdf_tcm30-509537.pdf)

<sup>16</sup> Aprobada por el Consejo de Ministros de 03/11/2020.

[https://www.miteco.gob.es/es/prensa/documentoelp\\_tcm30-516109.pdf](https://www.miteco.gob.es/es/prensa/documentoelp_tcm30-516109.pdf)

La ELP 2050 es la hoja de ruta estratégica para la descarbonización en España, planteando como objetivo que, antes de 2050, España reduzca sus emisiones de Gases de Efecto Invernadero (GEI) en un 90% respecto a los niveles de 1990. Esto implica alcanzar la neutralidad climática en ese horizonte mediante la reducción de las emisiones de CO<sub>2</sub> desde 334 millones de toneladas equivalentes (MtCO<sub>2</sub>eq) emitidas en 2018 a un máximo de 29 MtCO<sub>2</sub>eq

emitidas en 2050, siendo el 10% restante de las emisiones absorbido por los sumideros de carbono, que serán capaces de captar unas 37 MtCO<sub>2</sub>eq a mediados de siglo.

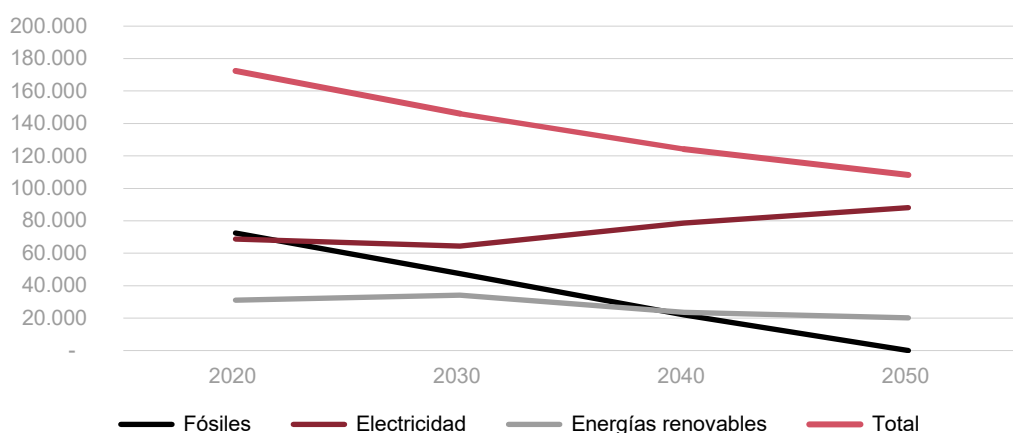
Para conseguir este ambicioso objetivo será necesario combinar el ahorro y la eficiencia energética primero<sup>17</sup>, con el impulso de las energías renovables. La ELP 2050 propone que, mediante la mejora de la eficiencia energética y el

#### Consumo de energía final en el sector residencial (excluidos usos no energéticos) para el Escenario Objetivo ELP (GWh)

	2020	2030	2040	2050
<b>Fósiles</b>	72.448	47.465	21.995	-
<b>Electricidad</b>	68.823	64.403	78.561	88.110
<b>Energías renovables</b>	31.148	34.157	23.627	20.155
<b>Total</b>	<b>172.419</b>	<b>146.025</b>	<b>124.172</b>	<b>108.264</b>

#### Ahorros de energía final en el sector residencial (excluidos usos no energéticos) para el Escenario Objetivo ELP (GWh)

	2020-2030	2030-2040	2040-2050	2020-2050
<b>Fósiles</b>	-24.983	-25.470	-21.995	-72.448
<b>Electricidad</b>	-4.420	14.159	9.548	19.287
<b>Energías renovables</b>	3.009	-10.530	-3.472	-10.993
<b>Total</b>	<b>-26.394</b>	<b>-21.853</b>	<b>-15.907</b>	<b>-64.154</b>



*Nota: Fósiles: engloba Carbón, Gasóleo, GLP y Gas Natural. Electricidad: incluye toda la energía eléctrica, incluso la de origen renovable (eólica, hidroeléctrica, etc.). Energías Renovables (excepto electricidad): incluye Biomasa Leña, Biomasa Pellets, Solar, Geotermia.*

FIG. 2/ Resumen de consumos de energía final y ahorros en el sector residencial para el Escenario Objetivo de la ELP 2050.

Fuente: MITMA a partir de ELP 2050.

<sup>17</sup> Lo que se conoce con el principio de "Energy Efficiency First".

ahorro, el consumo de energía primaria se reduzca en torno a un 50% desde el año 2020 hasta el año 2050. En el sector residencial, este objetivo general se traduce en la reducción del consumo de energía en 2050 en más del 30% sobre el actual, lo que significa reducir unos 64.000 GWh.

En cuanto a las energías renovables, se tiende a una electrificación del sistema, fundamentalmente basada además en energías renovables, que representarán el 97% del consumo final. En el sector de la edificación, el objetivo básico en 2050 es avanzar hacia la electrificación en paralelo a la eliminación de los combustibles fósiles, en particular del Gas Natural, que en la actualidad es uno de los más importantes.

Todas estas transformaciones señaladas generarán un cambio en la estructura energética, que redundará en una considerable reducción de la dependencia exterior. Se estima que España pasará de importar el 73% de la energía consumida en 2018 al 13% en 2050, lo que implicará un ahorro acumulado en importaciones de combustibles fósiles entre 2021 y 2050 estimado en 344.000 millones de euros.

En la FIG. 2 se resumen los objetivos —para todos los usos: calefacción, ACS, iluminación, cocinas, etc.— de consumo de energía final<sup>18</sup> en el sector residencial, de acuerdo con la ELP 2050.

En cuanto a los objetivos intermedios a 2030, estos vienen fijados en el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima (PNIEC 2030), que plantea una reducción de un 23% de emisiones de gases de efecto invernadero respecto a 1990. Este objetivo de reducción implica eliminar una de cada tres toneladas de (GEI) gases de efecto invernadero que se emiten actualmente. Se trata de un esfuerzo coherente con el incremento de la ambición a nivel europeo para 2030, así como con el Acuerdo de París.

En el sector de la edificación residencial, estos objetivos energéticos para el periodo 2020-2030 se traducen en: a) la rehabilitación de la envolvente de 1,2 millones de viviendas, con un ahorro acumulado de energía final durante el periodo de casi 800 ktep y una inversión total estimada de 10.223 M €; y, b) la mejora de la eficiencia de más de 3,5 millones de instalaciones de climatización y ACS (1 millón de

instalaciones centralizadas y 2,65 millones de instalaciones individuales), con un ahorro acumulado de energía final de casi 4.000 ktep y una inversión total estimada de más de 12.208 M€.

En términos de vectores energéticos, los objetivos a 2030 son los siguientes:

- La eliminación del carbón como fuente de energía en el sector residencial y la reducción al máximo posible de los GLP (Gases Licuados del Petróleo) y del Gasóleo.
- La mejora de la eficiencia en los sistemas de calefacción que utilizan biomasa, reduciendo especialmente el consumo de leña, que es muy ineficiente en la actualidad.
- Incremento moderado de la electricidad, iniciando la progresiva introducción de la Bomba de Calor de forma selectiva.
- Incremento significativo en términos porcentuales de la energía Solar Térmica, con especial atención al autoconsumo.

#### 4. Análisis de la distribución del parque edificado y del consumo de energía en España

Entre los retos estructurales más importantes señalados por la ERESEE 2020, pero que ya estaban presentes en la ERESEE 2017, se encuentran las condiciones climáticas españolas. En efecto, la relativa benignidad del clima español en comparación con el de otros países del centro o el norte de Europa, hace que el consumo medio por hogar sea mucho menor<sup>19</sup> y que, por tanto, también lo sean las posibilidades de capitalización de los ahorros energéticos, principal instrumento de financiación de la rehabilitación tal y como plantea la Directiva 2010/31 UE. Por el contrario, la refrigeración, que —a veces se piensa que podría compensar estas diferencias— en realidad apenas supone un 1% del consumo doméstico.

Además, dentro de España, las condiciones climáticas son muy diferentes entre unas zonas y otras. La ERESEE 2020 realiza un análisis detallado del número de viviendas y del consumo según las zonas climáticas del Código Técnico

<sup>18</sup> Nótese que la electricidad de origen renovable está incluida en esta tabla en "Electricidad" y no en "Energías renovables". En realidad, en 2050 se prevé que casi todo el consumo eléctrico sea también renovable.

<sup>19</sup> Lo mismo ocurre en términos de consumo unitario por m<sup>2</sup> de energía en edificios residenciales, siendo el consumo en

España (103,04 kWh/m<sup>2</sup>) de los más bajos de Europa, frente a los 184,14 kWh/m<sup>2</sup> de media en la EU28, o los 308,09 kWh/m<sup>2</sup> de Rumanía. Fuente: Comisión Europea (2016). <https://ec.europa.eu/energy/en/eu-buildings-factsheets>

de la Edificación (CTE), cuyos resultados principales se recogen en la FIG. 3.

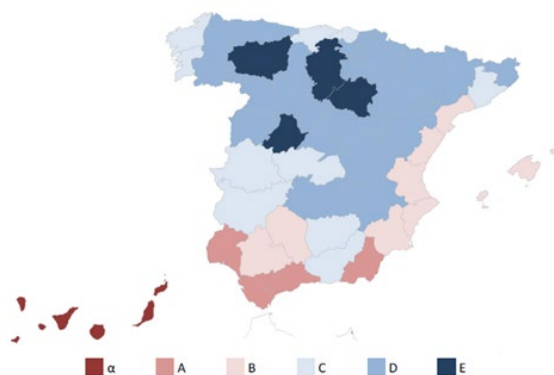
La conclusión es que el consumo medio de energía para climatización y ACS por vivienda varía de forma drástica en función de la zona climática, pasando de 2.313 kWh/año en la zona A (más cálida), a 11.504 kWh/año en la zona E (más fría). Esto determina que zonas climáticas con análogo número de edificios (como, por ejemplo, la B y la D) tengan consumos globales muy diferentes, siendo el consumo en la zona D más del doble del correspondiente a la zona B. Al mismo tiempo, los consumos también son muy diferentes en función de las tipologías de vivienda (unifamiliar, colectiva de menos de 3 plantas de altura, colectiva en bloques de más de 3 alturas, etc.). Siendo las inversiones en cada tipología de vivienda prácticamente idénticas en cada zona climática<sup>20</sup>, el colofón que se deriva de este análisis es que no puede hablarse de una rentabilidad media de la rehabilitación

energética y que, por tanto, será necesario focalizar las intervenciones en determinadas zonas y tipologías.

## 5. Modelización del parque residencial español y de su consumo energético: Metodología y principales resultados

Dada la necesidad de este análisis segmentado del parque residencial y de sus consumos, la ERESEE 2020 realiza una modelización del mismo, que parte de la definición de una serie de variables que tienen un peso determinante en el análisis del comportamiento energético de la edificación, y que son las siguientes:

- Tipología de vivienda (3 tipos): unifamiliar (U); colectiva hasta 3 plantas (C); colectiva en bloques de más de 3 plantas (B).



	Suma de Nº viviendas	%	Suma de Consumo por caso -KWh/caso-año-	%	POR VIVIENDA KWh/año
Zona Climática A	1.373.589	8,3	3.178.158.585	4,1	2.313,8
Zona Climática B	4.464.174	26,9	12.540.374.734	16,1	2.809,1
Zona Climática C	5.837.386	35,2	27.194.364.262	34,9	4.658,7
Zona Climática D	4.519.052	27,2	30.406.247.636	39,0	6.728,5
Zona Climática E	403.926	2,4	4.647.018.904	6,0	11.504,6
Total general	16.598.127	100,0	77.966.164.120	100,0	4.697,3

FIG. 3/ Mapa de zonas climáticas españolas según el CTE y distribución en ellas de las viviendas.

Fuente: MITMA.

<sup>20</sup> Ya que sólo dependen de la superficie, que es un factor independiente del clima.

- Periodo de construcción (7 periodos)<sup>21</sup>: hasta 1900; 1901 a 1940; 1941 a 1960; 1961 a 1980; 1981 a 2007; 2008 a 2020; desde 2021.
- Tamaño del municipio (2 grupos): rural (<20.000), urbano (>20.000).
- Provincia (50 provincias): P01 a P50. La desagregación a nivel provincial es la que permite posteriormente la agrupación por CCAA o por zonas climáticas del Código Técnico de la Edificación, asignando a toda la provincia la zona de la capital.
- Tecnología de calefacción (9 tecnologías): Caldera o calentador de GLP; Estufas, braseros, chimeneas de GLP; Caldera o calentador de Gasoil; Caldera o calentador de Gas natural; Convector de Gas natural; Caldera o calentador de Biomasa; Estufas, braseros, chimeneas de Biomasa; Bomba de calor aerotérmica de Electricidad; Caldera o calentador de Electricidad.
- Situación de pobreza energética (2 casos): sí; no.

El cruce de estas variables arroja un total de unos 37.800 casos diferentes, con los que se modeliza el parque residencial español, permitiendo trabajar de forma desagregada o agregada en diferentes grupos de casos, denominados clústeres<sup>22</sup>. Los clústeres tipológicos resultantes del cruce de las variables tipología y fecha de construcción son los 15 siguientes que pueden verse en la FIG. 4.

Cada uno de estos clústeres se ha modelizado volumétricamente (DE SANTIAGO, 2019), obteniéndose los parámetros de superficie de envolvente, m<sup>2</sup> de fachada opaca, m<sup>2</sup> de medianera adiabática, m<sup>2</sup> de huecos en fachada, etc., que se pueden ver en la FIG. 5 a modo de ejemplo para 3 de los 15 clústeres.

La distribución de las viviendas principales españolas por clústeres resulta ser la que puede verse en la FIG. 6.

Una vez se tienen modelizadas geoméricamente las viviendas de los clústeres, se procede a caracterizar técnicamente sus cerramientos (fachadas, cubiertas, forjados de planta baja, y huecos) dado que se supone que cada clúster tiene unas características constructivas similares. Para cada uno de estos elementos de la envolvente (fachadas, cubiertas, forjados de planta baja, y huecos) se dispone de una tabla que asigna los porcentajes para cada clúster de las diferentes soluciones constructivas que pueden presentarse. Por ejemplo, para las fachadas se consideran: Muro de 1 hoja macizo grueso (1 pie), Muro de 1 hoja macizo grueso (1 pie y medio), Muro de 1 hoja sin cámara y sin aislamiento, Muro de 2 hojas con cámara

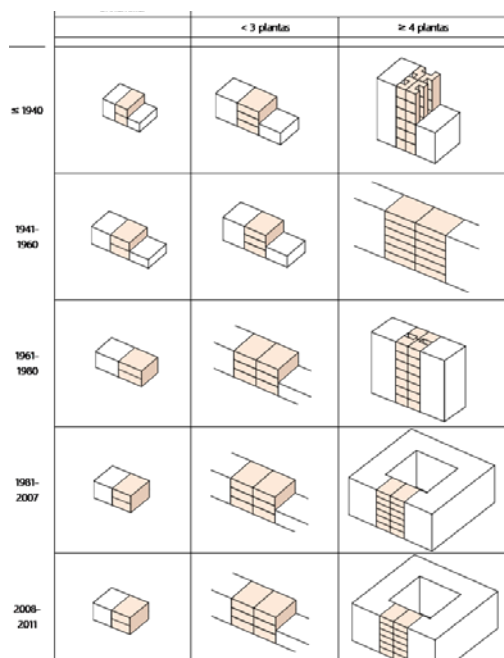


FIG. 4/ Matriz de los clústeres tipológicos de vivienda considerados en la ERESEE 2020.

Fuente: MITMA.

<sup>21</sup> Estos periodos se justifican en base a los cambios técnicos o normativos que determinan los sistemas constructivos característicos de cada uno de ellos: antes de 1940 (edificación tradicional), entre 1940 y 1960 (primer ciclo de expansión urbana con tipologías de bloques), entre 1960 y 1980 (segundo ciclo de expansión urbana con cambios en los sistemas constructivos), entre 1980 y 2007 (nuevos cambios técnicos y periodo de aplicación de la NBE-CT/79 que demandaba un mínimo de aislamiento térmico en los cerramientos), a partir de 2008 (implementación del Código Técnico de la Edificación CTE que exige condiciones de eficiencia energética al edificio), desde 2021 Edificios de Consumo de Energía Casi Nula. Esta segmentación ha permitido —asignando los sistemas constructivos dominantes de cada época en cada clúster— inferir el grado de aislamiento de los cerramientos.

<sup>22</sup> La nomenclatura que se utiliza en el documento para nombrar los grupos de casos —o clústeres— hace referencia a lo siguiente:  
 • Letra U, C, B: U=Viviendas Unifamiliares; C=Viviendas en edificios plurifamiliares (con 2 o más viviendas) y 3 o menos plantas; B= Viviendas en edificios plurifamiliares (con 2 o más viviendas) y más de 3 plantas.  
 • Letra mayúscula o minúscula: Mayúscula indica situación urbana (ciudades mayores de 20.000 habitantes) y minúscula, rural (ciudades menores de 20.000 habitantes). Cuando se usan las 2 letras, se refiere al clúster completo, es decir a las situaciones urbana y rural.  
 • < 40, 41-60, 61-80, 81-07, 08-11: Hace referencia a la edad de construcción del edificio.



SITUACION ORIGINAL DE LA FACHADA	U <40				U40-60				U60-80				U80-07			
	VW	X	Y	Z	VW	X	Y	Z	VW	X	Y	Z	VW	X	Y	Z
Muro 1 hoja macizo grueso (1 pie)	70	70	70	70	70	70	70	70	25	25	25	25				
Muro 1 hoja macizo grueso (1 pie y medio)	30	30	30	30												
Muro 1 hoja sin cámara y sin aislamiento					30	30	30	30	25	25	25	25				
Muro 2 hojas con cámara sin aislamiento									50	50	50	50				
Muro 2 hojas con cámara con aislamiento CT79													100	100	100	100

MENÚ DE INTERVENCIÓN EN LA FACHADA	U<40						U40-60						U60-80						U80-07					
	a	A	B	C	D	E	a	A	B	C	D	E	a	A	B	C	D	E	a	A	B	C	D	E
Aislamiento trasdosado por el interior (Placas cartón-yeso)	100	100	100	100	100	100	20	20	20	20	20	20	15	15	15	15	15	15	10	10	10	10	10	10
Aislamiento trasdosado por el interior con demolición																			10	10	10	10	10	10
Aislamiento por el exterior (SATE)							80	80	80	80	80	80	35	35	35	35	35	35	60	60	60	60	60	60
Aislamiento por relleno de cámara													50	50	50	50	50	50	20	20	20	20	20	20

Fig. 7/ Hipótesis de asignación de soluciones constructivas para los cerramientos de fachada a los clústeres unifamiliares (Uu). (Situación original y menús de intervención).

Fuente: CSIC-Instituto de Ciencias de la Construcción Eduardo Torroja (Unidad de Calidad en la Construcción) y MITMA.

Para cada una de las soluciones constructivas de cada elemento de cerramiento, la Unidad de Calidad en la Construcción del CSIC-Instituto de Ciencias de la Construcción Eduardo Torroja ha calculado los correspondientes parámetros de transmitancia térmica ( $W/m^2 K$ ), que, aplicados sobre la geometría correspondiente, permiten calcular la demanda energética de cada tipología edificatoria de referencia, según la zona climática en que se encuentre.

Con todos estos datos de partida, más las condiciones climáticas de cada zona, la metodología del cálculo de la demanda utiliza un método estático, aplicado mes a mes, y basado en el cálculo del balance energético, considerando los principales factores que inciden en el intercambio de energía con el exterior. Dada su complejidad, puede consultarse en la ERESEE 2020 y en el trabajo específico desarrollado para MITMA por ARCAS-ABELLA & al., (2018).

Es importante recordar que esta demanda del conjunto del parque de viviendas español es

solamente teórica (la que correspondería a cada caso, como consecuencia de su volumetría, condiciones constructivas, localización geográfica, etc.) y que se recurre a ella porque en España no existen estudios sobre consumo real de energía en hogares segmentados por tipologías como las que se utilizan en la ERESEE 2020. Por tanto, es necesario realizar un ajuste entre esta demanda teórica y los datos de consumo energético real en el sector residencial, procedentes de MITERD y disponibles a través del modelo TIMES-SINERGIA<sup>23</sup>, coherente a su vez con los datos de consumo de energía total agregada en España que publica anualmente MITERD-IDAE en los Balances de Energía Final y en la serie estadística de “Consumo para usos y energías del sector residencial” (2010-2018)<sup>24</sup>.

Nuevamente, la metodología de este ajuste entre la demanda y el consumo real excede las posibilidades de este artículo y para ello nos remitimos a la propia ERESEE 2020 y al trabajo específico realizado para MITMA por CUCHÍ, ARCAS-ABELLA & PAGÉS-RAMÓN (2017).

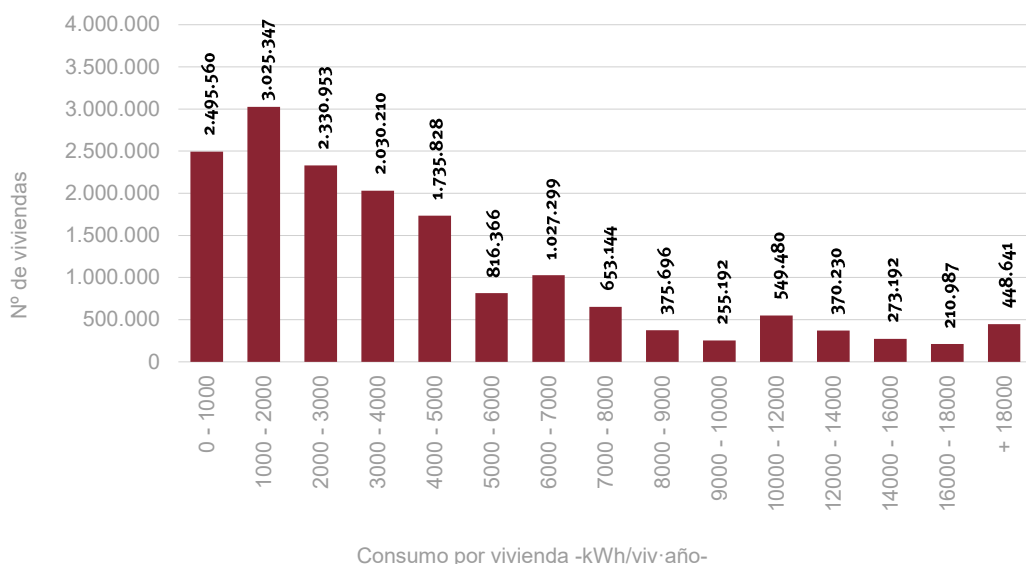


Fig. 8/ Desagregación del parque de viviendas español según rangos de consumo energético.

Fuente: Cíclica [Space, Community, Ecology] para MITMA.

<sup>23</sup> Para realizar el análisis del sistema energético y su prospectiva dentro del PNIÉC 2030 se ha utilizado la herramienta TIMES (The Integrated MARKAL-EFOM System), creada originalmente por la Agencia Internacional de la Energía, en el marco del programa ETSAP (Energy Technology Systems Analysis Program) de desarrollo de análisis energéticos y medioambientales. En el caso español, el modelo TIMES-Spain fue desarrollado por el Centro de Investigaciones Energéticas, Medioambientales y Tecnológicas (CIEMAT) tomando como año base el 2005. A partir de este modelo

TIMESSpain, desde la Dirección General de Política Energética y Minas (DGPEM), dependiente de la Secretaría de Estado de Energía del MITERD, se realizaron los trabajos necesarios para emplear TIMES como herramienta de prospectiva y análisis energético en la elaboración del PNIÉC, generando un nuevo modelo, que es el que ha recibido el nombre de TIMES-SINERGIA (Sistema Integrado para el Estudio de la Energía).

<sup>24</sup> <https://www.idae.es/estudios-informes-y-estadisticas>

Los resultados de todo este proceso permiten obtener el consumo desagregado para cada uno de los 37.800 casos diferentes analizados y agregarlo después —según convenga— por tipologías, clústeres, provincias, zonas climáticas, etc. En la FIG. 8 se ilustra la segregación del número de viviendas existentes según diferentes rangos de consumo, lo que confirma la importancia antes apuntada de focalizar las medidas estratégicas sobre estos hogares.

## 6. Propuesta de enfoques de rehabilitación. Cálculo de los costes económicos y los ahorros de energía y emisiones

La Directiva establece que las Estrategias nacionales deben determinar “*enfoques económicamente rentables de las reformas apropiadas para el tipo de edificio y la zona climática*”. En el caso de la ERESEE 2020, para cada uno de los clústeres tipológicos y zonas climáticas se han desarrollado unos menús de rehabilitación óptimos, calculándose sus costes económicos y los ahorros de energía y emisiones que se obtendrían. Finalmente, como veremos más adelante, a partir de una serie de hipótesis sobre financiación —en las que se combinan subvenciones, préstamos, la capitalización de los ahorros energéticos, etc.— se puede determinar el momento en que estas propuestas de rehabilitación serían viables para los propietarios.

Antes de definir los menús de rehabilitación, la ERESEE 2020 establece una serie de consideraciones de partida sobre el orden de intervención racional en los edificios, que sería el siguiente: 1), la racionalización del uso y la gestión del edificio; 2), la reducción de la demanda energética del edificio mediante la intervención en la envolvente (pérdidas por transmisión) y en la ventilación; 3), la mejora de la eficiencia energética de las instalaciones; y 4), el uso de energías renovables.

### 6.1. La racionalización del uso y la gestión del edificio

Estos dos elementos constituyen el primer factor a considerar en una intervención global en un edificio dirigida a tener un comportamiento eficiente en términos de energía y emisiones, puesto que los sistemas de climatización están definidos justamente para un uso y una gestión determinados. Por ejemplo, no tiene sentido

invertir en una nueva caldera más eficiente y mejorar posteriormente el uso y la gestión, ocasionando una reducción sensible de la demanda para la cual esta nueva caldera resultará estar excesivamente sobredimensionada.

### 6.2. Intervenciones sobre la envolvente. Optimización y propuesta de distribución territorial

A grandes rasgos, la ERESEE 2020 plantea las siguientes propuestas sobre los elementos principales de la envolvente:

a) Cerramientos verticales —muros que separan el interior del exterior del edificio— donde se propone el aumento del aislamiento térmico hasta la máxima eficiencia posible (es decir, hasta el punto donde el aumento del aislamiento ya no produzca una mejora sensible en las pérdidas globales), bien por el interior (mediante relleno de cámara, o trasdosado interior), manteniendo el aspecto exterior de la fachada en los casos en que esto sea necesario (por ejemplo, en edificios históricos o acabados de fachada que deban mantenerse), bien colocando el aislamiento adosado por el exterior (sistema SATE o fachada ventilada), lo que permite mejorar notablemente el comportamiento de los puentes térmicos (cajas de persianas, cantos de forjados y soportes, jambas, etc.).

b) Carpinterías exteriores, donde se propone la mejora del aislamiento térmico y de la estanquidad a las infiltraciones, así como la protección solar de los huecos. Según los casos, se propone la sustitución de las ventanas existentes por carpinterías con vidrio doble y con rotura de puente térmico o la adición al hueco de la ventana existente de una nueva ventana con vidrio doble y rotura de puente térmico.

c) Cubiertas, donde se propone el aumento del aislamiento térmico hasta la máxima eficiencia posible. En cubiertas inclinadas de teja, cuando no exista cámara ventilada, se propone levantar las tejas para introducir aislamiento térmico y nueva capa de impermeabilización superior; cuando sí exista cámara ventilada y ésta sea accesible, se propone el trasdosado con aislamiento térmico por la parte inferior. En cubiertas planas, se propone la adición de una capa de aislante térmico y una protección superior transitable.

d) Soleras, donde se propone el aumento del aislamiento térmico hasta la máxima eficiencia posible bien mediante el adosado de un

aislamiento térmico sobre el pavimento existente y nueva capa de pavimento ligero, con grosor total inferior a 7 cms; bien mediante la colocación de aislamiento térmico en la cámara, cuando existe forjado sanitario; o mediante la colocación de aislamiento por el inferior cuando se trata de forjado de planta baja al aire (soportales).

En cuanto a la reducción de la demanda mediante el control de la ventilación, se plantea la inclusión de la ventilación mecánica con recuperación de calor en la zona climática E, siendo también aconsejable en la D. Sin embargo, en zonas con inviernos más suaves, la ventilación mecánica debería estudiarse de forma particularizada, evitando el concepto —propio de climas muy fríos— de “vivienda-submarino” o estanca, que puede resultar chocante con la cultura de los usuarios y con las técnicas bioclimáticas tradicionales.

A partir de la definición constructiva del estado inicial y rehabilitado de la envolvente de cada caso y, junto con una serie de asunciones y datos de entrada (temperaturas de consigna, cargas internas por ocupación, iluminación y

electrodomésticos, flujo de aire por ventilación, radiación solar) se realiza una doble simulación energética, para los escenarios actual y futuro post-intervención. Estos cálculos permiten obtener los ahorros de energía y emisiones que se obtendrían tras la rehabilitación, así como el coste económico de las obras a realizar en la envolvente. En la tabla de la FIG. 9 se presenta el resumen de resultados por clústeres.

En la tabla de la FIG. 9 pueden constatar las enormes diferencias existentes entre los costes de intervención y los ahorros obtenidos en cada clúster, cuyo cociente ilustra aún más gráficamente las diferentes rentabilidades que pueden obtenerse. Como se ha mencionado antes, estas diferencias se agudizan mucho más si además se tienen en cuenta las distintas zonas climáticas españolas. Es por ello que la ERESEE 2020 realiza una optimización de las intervenciones sobre las envolventes de las viviendas teniendo en cuenta este factor de rentabilidad económica. Para esta tarea, se comienza determinando el paquete de viviendas principales cuya envolvente se considera susceptible de ser rehabilitada, que resulta estar formado por 10.415.037

Clúster	Nº viviendas	Consumo inicial		Ahorro energético			Coste económico	
		Total GWh/año	Vivienda kWh/viv-año	Total GWh/año	Vivienda kWh/viv-año	Total %	Total M€	Vivienda €/viv
Uu <1900	215.462	3.145	14.597	2.484	11.528	79%	3.058	14.192
Uu 01-40	332.726	4.368	13.129	3.461	10.403	79%	4.381	13.167
Uu 41-60	461.697	4.944	10.709	3.853	8.345	78%	7.194	15.582
Uu 61-80	941.372	10.779	11.450	8.053	8.555	75%	14.945	15.875
Uu 81-07	2.207.191	17.924	8.121	11.965	5.421	67%	45.529	20.628
Cc <1900	53.643	349	6.508	253	4.710	72%	557	10.386
Cc 01-40	91.689	541	5.898	393	4.289	73%	900	9.819
Cc 41-60	234.364	1.220	5.204	881	3.760	72%	2.473	10.553
Cc 61-80	559.767	2.068	3.694	1.352	2.416	65%	4.817	8.606
Cc 81-07	1.018.342	2.789	2.738	1.739	1.707	62%	10.248	10.063
Bb <1900	88.872	398	4.477	277	3.120	70%	638	7.181
Bb 01-40	192.968	846	4.382	590	3.059	70%	1.359	7.043
Bb 41-60	629.578	2.469	3.921	1.682	2.671	68%	5.203	8.264
Bb 61-80	3.310.277	10.815	3.267	7.462	2.254	69%	19.734	5.962
Bb 81-07	2.942.302	5.959	2.025	3.604	1.225	60%	22.368	7.602
<b>TOTAL</b>	<b>13.280.250</b>	<b>68.612</b>	<b>5.167</b>	<b>48.050</b>	<b>3.618</b>	<b>70%</b>	<b>143.405</b>	<b>10.798</b>

Fig. 9/ Resumen de resultados por clúster de los menús de rehabilitación de las envolventes.

Fuente: Cíclica [Space, Community, Ecology] para MITMA.

unidades<sup>25</sup>. A continuación, dentro de este paquete, se han ordenado todas las viviendas de mayor (viviendas unifamiliares, más grandes, y en zonas más frías) a menor rentabilidad económica (viviendas colectivas, más pequeñas, en zonas más cálidas), expresada como cociente entre la inversión necesaria para costear las obras según los menús correspondientes y los ahorros energéticos que se obtendrían.

En la FIG. 10 se representan en el eje de abscisas el número acumulado de viviendas rehabilitadas y en el eje de coordenadas, con dos escalas, el coste total acumulado de su rehabilitación (en GWh) y los ahorros que podrían obtenerse (en millones de €). Antes de su representación, se han ordenado todas las viviendas por eficacia, de manera que hacia la izquierda se representan las más rentables y hacia la derecha las menos. Como se observa,

dada la muy diferente rentabilidad de las intervenciones, a partir de un determinado momento no resulta rentable rehabilitar más viviendas, pues siguen subiendo los costes totales (cuya función es más o menos una recta, es decir: son proporcionales al número de viviendas rehabilitadas), mientras que los ahorros acumulados prácticamente no crecen de forma significativa (al tener su función la forma de una curva que tiende a ser horizontal hacia la derecha).

A la vista de los gráficos de las FIGS. 10 y 11, se selecciona como “Paquete de Rehabilitación de Envoltura Prioritaria” el conjunto de los 7,1 millones de viviendas cuya rentabilidad está comprendida por encima del umbral de eficacia de 6 €/kWh, siendo el grupo de viviendas que presenta mayor eficacia energética y por lo tanto mayor potencial de mejora por cada € invertido a partir de la rehabilitación de la envoltura.

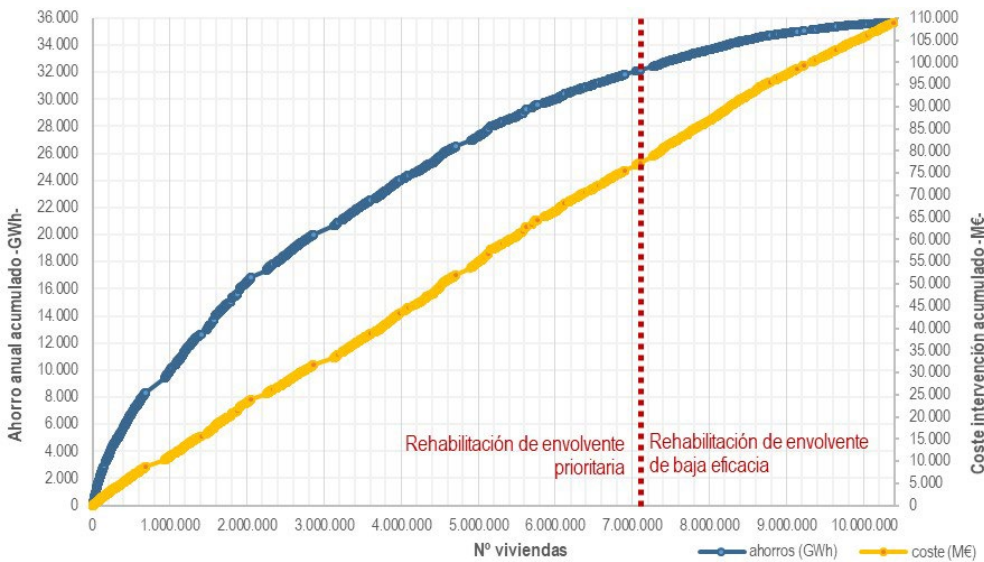
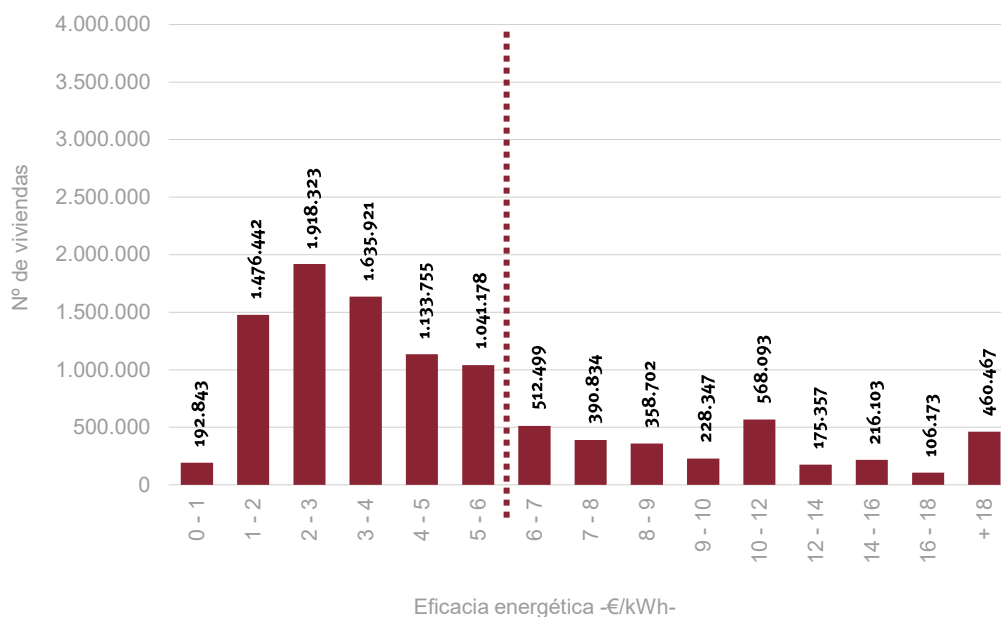


FIG. 10/ Distribución de viviendas según el potencial de rehabilitación energética.

Fuente: Cíclica [Space, Community, Ecology] para MITMA.

<sup>25</sup> Del total de 18.771.653 viviendas principales existentes se descartan una serie de paquetes: como las que no tienen sistemas de calefacción y por tanto no consumen energía en este rubro (1.944.030 unidades), aquellas para las cuales no hay datos suficientes (6.178), o las que tienen sistemas de calefacción poco representativos (223.318), resultando un paquete (denominado “modelizable”) de 16.598.127 viviendas. A este paquete se le restan los hogares en pobreza energética (2.572.361, que se analizan aparte) y las viviendas construidas entre 2008 y 2020 con los estándares ya vigentes del CTE (745.516 unidades), pues se supone que éstas no necesitarán rehabilitar energéticamente su envoltura. El paquete resultante (denominado de rehabilitación común”) asciende a 13.280.250 viviendas. Sobre este subconjunto, se aplican 3 condicionantes previos

simultáneos que limitan el número de viviendas a rehabilitar por caso, asumiendo la hipótesis que existen pocas probabilidades reales de rehabilitar el 100% de viviendas de cada caso. Estos condicionantes, previos al análisis de eficacia, establecen la cantidad de viviendas a rehabilitar por caso según los siguientes criterios: un máximo del 80% en cada caso; por período de construcción, un 80% antes de 1940 y 100% después de 1940; y, según tamaño de municipio, un 80% en zonas rurales y 100% en urbanas. La aplicación conjunta de estos 3 condicionantes descarta otras 2.865.213 viviendas como de rehabilitación “Poco Probable”, y da como resultado el paquete de viviendas “Rehabilitación Potencial de Envoltura” con un total de 10.415.037 viviendas, que es el que se ordena en el gráfico.



Nota: A la izquierda de la línea de puntos están las viviendas que se rehabilitan.

Fig. 11/ Distribución de viviendas según el indicador de eficacia energética —€/kWh—

Fuente: Cíclica [Space, Community, Ecology] para MITMA.

De esta forma, se cuenta con un paquete de 7,1 millones de viviendas de "Rehabilitación de Envoltente Prioritaria", sobre el cual se van a plantear los diferentes escenarios de intervención sobre la envoltente. Por supuesto se conoce la distribución tipológica y territorial de estas viviendas y es posible su secuenciación temporal. Por ejemplo, para el paquete de 1,2 millones de viviendas a rehabilitar antes del año 2030, la propuesta de distribución por clústeres y Comunidades Autónomas sería la que se ve en la tabla de la Fig. 12.

### 6.3. Otros menús para la envoltente: actuaciones pasivas y bioclimáticas para condiciones de verano y menús parciales

Además de los menús de intervención completa sobre la envoltente, se plantean otras actuaciones pasivas y bioclimáticas para las condiciones de verano, como medidas de mejora del

aislamiento, en especial en cubiertas, y de sombreadamiento de fachadas y protección de huecos (toldos, parasoles, voladizos, etc.).

También se analizan distintas posibilidades de actuaciones parciales, siempre con la precaución de que no entren en competencia o en contradicción con las medidas de rehabilitación profunda de la envoltente propuestas, retrasándolas o incluso desincentivándolas. Se destacan muy especialmente las sinergias que se pueden dar entre obras de conservación en fachadas y cubiertas y la mejora de la eficiencia energética. En este sentido, la Inspección Técnica de Edificios (ITE), el Informe de Evaluación de Edificios (IEE) o el Pasaporte del Edificio, son herramientas que pueden ser muy importantes en la creación de estas sinergias, tan sólo suponiendo que entre el 5 y el 10% de las viviendas teóricamente obligadas a pasar el IEE deban realizar obras de conservación obligatorias en las fachadas, esto podría suponer activar estas sinergias en una horquilla de entre más de 337.000 y 674.000 viviendas colectivas solo en la próxima década<sup>26</sup>.

<sup>26</sup> La cantidad es muy notable, teniendo en cuenta el objetivo previsto de intervenir en 1,2 millones en este período.

	Andalucía	Aragón	Asturias, Principado de	Baleares, Illes	Cantabria	Castill La Mancha	Castilla y León	Cataluña	Comunitat Valenciana	Extremadura	Galicia	Madrid, Comunidad de	Murcia, Región de	Navarra, Comunidad Foral de	País Vasco	Rioja, La	TOTAL
<b>Uu &lt;1900</b>	2.296	937	793	1.120	725	1.055	1.300	3.957	2.322	905	3.041	240	330	476	810	223	<b>20.530</b>
<b>Uu 01-40</b>	5.694	1.076	1.250	1.951	684	1.646	2.063	5.135	3.933	1.776	4.280	353	983	493	845	202	<b>32.364</b>
<b>Uu 41-60</b>	16.850	1.260	1.106	2.456	1.014	2.094	4.235	6.720	7.419	2.754	5.041	991	3.071	570	836	285	<b>56.702</b>
<b>Uu 61-80</b>	34.824	1.916	1.614	4.895	1.090	3.137	8.425	16.700	13.206	3.149	11.235	6.409	6.312	901	927	281	<b>115.021</b>
<b>Uu 81-07</b>	37.434	5.252	2.214	3.092	2.055	7.327	23.810	38.619	12.482	7.474	8.851	25.386	5.027	3.034	2.849	833	<b>185.739</b>
<b>Cc &lt;1900</b>	786	203	62	231	86	135	195	1.301	386	149	92	239	36	145	737	64	<b>4.847</b>
<b>Cc 01-40</b>	1.427	193	96	623	98	278	257	2.157	1.069	187	282	838	244	149	664	47	<b>8.609</b>
<b>Cc 41-60</b>	4.226	696	765	1.686	414	1.372	565	5.416	2.913	771	983	3.453	1.055	576	1.487	123	<b>26.501</b>
<b>Cc 61-80</b>	6.109	1.835	636	1.516	346	3.976	1.898	13.946	5.141	1.686	3.411	7.492	1.881	497	1.436	240	<b>52.046</b>
<b>Cc 81-07</b>	3.455	2.213	976	0	320	7.142	5.065	15.127	0	2.930	960	13.898	0	1.271	1.580	986	<b>55.923</b>
<b>Bb &lt;1900</b>	291	111	40	129	138	12	131	2.771	652	10	70	2.741	6	253	1.697	42	<b>9.094</b>
<b>Bb 01-40</b>	822	319	96	263	186	54	257	5.722	1.653	19	290	6.732	62	327	3.061	139	<b>20.002</b>
<b>Bb 41-60</b>	3.487	2.652	1.570	1.639	1.670	906	1.213	15.360	4.577	536	1.615	24.357	837	1.164	11.247	515	<b>73.345</b>
<b>Bb 61-80</b>	31.857	17.782	13.816	6.821	4.619	10.523	12.356	90.285	39.892	3.757	15.950	95.384	6.127	5.579	31.003	2.551	<b>388.302</b>
<b>Bb 81-07</b>	2.873	9.382	7.806	0	0	11.699	16.114	21.934	0	3.320	5.296	57.586	0	5.066	6.183	3.795	<b>151.054</b>
<b>TOTAL</b>	<b>152.431</b>	<b>45.827</b>	<b>32.840</b>	<b>26.422</b>	<b>13.445</b>	<b>51.356</b>	<b>77.884</b>	<b>245.150</b>	<b>95.645</b>	<b>29.423</b>	<b>61.397</b>	<b>246.099</b>	<b>25.971</b>	<b>20.501</b>	<b>65.362</b>	<b>10.326</b>	<b>1.200.079</b>

FIG. 12/ Distribución del paquete "Rehabilitación de envolvente prioritaria 2021-2030" por clúster y CCAA.

Fuente: Cíclica [Space, Community, Ecology] para MITMA.

## 6.4. La mejora de la eficiencia energética de las instalaciones e implantación de energías renovables: Matrices de cambios de instalaciones

Antes de abordar las propuestas de cambios de instalaciones, la ERESEE 2020 incluye toda una serie de principios y recomendaciones de orden general a tener en cuenta para su correcto planteamiento y secuenciación, en particular en relación con las instalaciones de biomasa, la energía solar y la bomba de calor<sup>27</sup>.

Para la modelización de los cambios de instalaciones de calefacción MITMA ha elaborado una tabla matriz que permite calcular los equipos, consumos e inversiones a 2030, introduciendo los datos de partida de 2020 de las viviendas segmentadas por paquetes y en coherencia con la modelización de las instalaciones realizada por MITMA a partir de TIMES-SINERGIA para ELP 2050. La tabla funciona a partir de:

- Unos coeficientes que determinan el número de equipos que deben renovarse de cada tecnología. El coeficiente de hogares que, sin cambiar de tecnología, renuevan los equipos se obtiene a partir de la vida útil de los equipos según MITERD y el CSIC-Instituto de Ciencias de la Construcción Eduardo Torroja (Unidad de Calidad en la Construcción). El coeficiente de hogares que cambian de tecnología y combustible es una hipótesis del modelo de MITMA a partir de la senda de número de equipos y combustibles de las tablas de TIMES-SINERGIA, para cumplir los objetivos marcados por el PNIEC. La asignación se realiza para vivienda unifamiliar, plurifamiliar con sistemas individuales y plurifamiliar con sistemas colectivos (agrupándose estas en la matriz final en proporción a su distribución a nivel nacional, pues no se dispone de datos desagregados territorialmente de equipos colectivos e individuales). Para el diseño de estos coeficientes se han tenido en cuenta las propuestas del trabajo ATECYR (2019) para MITMA. Se han hecho 5 hipótesis de

estos coeficientes, tomándose finalmente la que más se ajusta a la senda de cambios de combustibles propuesta por PNIEC.

- Unos coeficientes de relación entre los consumos iniciales a 2020 y los finales a 2030, elaborados por MITMA y el CSIC-Instituto de Ciencias de la Construcción Eduardo Torroja (Unidad de Calidad en la Construcción) a partir de los rendimientos de los equipos y tecnologías de los equipos existentes y renovados (con las correspondientes hipótesis de fechas) usados en el modelo TIMES-SINERGIA.
- Unos precios de los equipos nuevos o renovados, desarrollados por el CSIC-Instituto de Ciencias de la Construcción Eduardo Torroja (Unidad de Calidad en la Construcción).

Como salida, las matrices ofrecen:

- Número de equipos de calefacción renovados sin cambio de combustible, con cambio de combustible y que permanecen sin renovar.
- Energía consumida y ahorros.
- Costes de las renovaciones sin cambio y con cambio de combustible.

### 6.4.1. Matrices de criterios de cambios en las instalaciones de calefacción para el Escenario Objetivo

A continuación, se recogen las matrices de criterios de cambios en las instalaciones, desarrolladas a partir de las propuestas del trabajo citado de ATECYR y con el objetivo final de ajustarse a los consumos por combustible en 2030 marcados por PNIEC y el modelo TIMES-SINERGIA.

El diseño se hace distinguiendo instalaciones en viviendas plurifamiliares con sistemas colectivos y con sistemas individuales, por un lado, y viviendas unifamiliares, por otro.

La lectura de la matriz (FIG. 13) es la siguiente:

<sup>27</sup> Sobre esta última, y dada la tendencia a la electrificación a largo plazo, se analizan con detalle las limitaciones existentes para su implantación en la actualidad en determinadas condiciones climáticas, así como las posibilidades de su implantación en viviendas que actualmente cuentan con sistemas de climatización con caldera, tuberías de agua y radiadores. Dado que un cambio completo de sistema sería muy costoso y complejo, se apunta la posibilidad de que una

rehabilitación profunda de la envolvente permita reducir considerablemente la potencia térmica necesaria para calefacción y, por tanto, trabajar con menores temperaturas de distribución de agua. De este modo, la rehabilitación previa de la envolvente puede hacer posible incorporar directamente la bomba de calor en sustitución de una caldera existente, sin necesidad de modificar el subsistema de distribución de agua y los radiadores.

PLURIFAMILIAR SISTEMAS COLECTIVOS	Vida útil	2020				2030										
		VIVIENDAS 2020	Bomba de calor aerotérmica		Caldera GN		Caldera Gasóleo C		Caldera GLP		Caldera o radiador eléctrico		Paneles solares térmicos		Calderas Biomasa Pellets	
			N	E	N	E	N	E	N	E	N	E	N	E	N	E
<b>Bomba de calor aerotérmica</b>	20	22.035	37,5	62,5												
<b>Calderas y Estufas Carbón</b>		10.789	10,0		50,0								10,0			30,0
<b>Caldera GN y Biogas</b>	25	1.288.932			30,0	70,0										
<b>Caldera Gasóleo C</b>	25	292.986	10,0		40,0		20,0						10,0			20,0
<b>Caldera GLP</b>	25	136.942	10,0		40,0				20,0				10,0			20,0
<b>Caldera o radiador eléctrico</b>																
<b>Conectores GN</b>																
<b>Estufas GLP</b>	10															
<b>Paneles solares térmicos</b>	20	8.277											37,5	62,5		
<b>TOTAL</b>		<b>1.759.961</b>														

Notas: Vida útil: años. N: % equipos Nuevos. E: % equipos Existentes.

FIG. 13/ Matriz de cambios de instalaciones en viviendas plurifamiliares con sistemas colectivos. (%).

Fuente: MITMA.

- Bombas de calor aerotérmicas. En 2030 se supone que se mantienen los equipos existentes en 2020, renovándose los que correspondan en función del agotamiento de su vida útil estimada<sup>28</sup> (un 37,5%).
- Calderas centrales de carbón. El objetivo es eliminarlas completamente en 2030. Se hace la hipótesis de su sustitución en un 50% por calderas centrales de Gas Natural (en zonas urbanas), en un 30% por calderas centrales de Biomasa (en zonas rurales, transformando la carbonera en almacén para la biomasa), y suponiendo que el 20% restante (correspondiente a edificios pequeños con pocas viviendas) podrá repartirse a partes iguales entre pequeñas Bombas de Calor centralizadas (10%) y sistemas colectivos con Paneles Solares Térmicos (10%).
- Calderas centrales de Gas Natural. Se supone que se mantienen las existentes, renovándose las que corresponda por agotamiento de su vida útil teórica —estimada en 25 años— y prórroga de ésta en un 25% suplementario (lo que supone finalmente una tasa de renovación del 26,8%).
- Calderas de Gasóleo y Calderas de GLP. En ambos casos, el objetivo es la sustitución del mayor número de equipos posibles a 2030, estimándose que en esa fecha sólo quedará el 20% del número de equipos actuales. Se supone que un 40% de los actuales se cambiará a calderas colectivas de Gas Natural (en zonas urbanas), y que otro 20% (zonas rurales) podrá pasar a Biomasa, correspondiendo el 20% restante a hogares en pequeños edificios de vivienda colectiva donde puede resultar viable cambiar a Bomba de Calor centralizada o a Paneles Solares Térmicos colectivos.
- Los equipos restantes existentes en 2020, que son los Paneles Solares Térmicos, se mantienen a 2030, renovándose los que correspondan (se supone un 37,5%).
- Calderas y estufas de carbón. El objetivo es eliminarlas completamente en 2030. Se hace la hipótesis de su sustitución en un 40% por calderas individuales de Gas Natural (en zonas urbanas), en un 30% por calderas de Biomasa (en zonas rurales, transformando la carbonera en almacén para la biomasa), y suponiendo que el 30% restante corresponde a Estufas (por tanto, sin circuito ni radiadores) y que éstas se sustituyen por Bombas de Calor (20%) o por Radiadores Eléctricos (10%).
- Calderas individuales de Gas Natural. Se supone que se mantienen las existentes, renovándose el 75% de las que correspondan por agotamiento de su vida útil, estimada en 15 años (lo cual supone una tasa final de renovación del 50%).
- Calderas de Gasóleo y Calderas de GLP. En ambos casos, el objetivo es la sustitución del mayor número de equipos posibles a 2030, estimándose realista que en esa fecha sólo quede el 20% del número de equipos actuales, procurando mayoritariamente mantener el resto de la instalación existente (circuito y radiadores). Se supone que un 40% de los actuales se cambiará a calderas individuales de Gas Natural (en zonas urbanas), y que otro 25% (zonas rurales) podrá pasar a calderas individuales de Biomasa. En el 15% de los casos restantes, se supone que se producirá un cambio más profundo, desmantelándose la instalación existente para pasar a Bomba de Calor (10%, especialmente en zonas con alta necesidad de refrigeración) o a Radiadores Eléctricos (sólo un 5%).
- Equipos Eléctricos, que pueden ser: Radiadores Eléctricos, Calderas Eléctricas (que calientan agua que circula por un circuito de distribución que sirve a radiadores) y, en menor medida, Hilo Radiante. Se supone que en 2030 se mantienen aquellas (un 62,5%) que no han agotado su vida útil teórica —estimada en 20 años— o la prorrogan en la práctica, y que el resto, a partes iguales, o bien se renueva o bien pasa a Bomba de Calor.

En vivienda plurifamiliar con sistemas individuales se realizan las siguientes hipótesis a 2030 (FIG. 14):

- Bombas de calor aerotérmicas. Se mantienen los equipos existentes, renovándose el 75% de los que corresponden en función del agotamiento y prórroga de su vida útil estimada (lo que supone una tasa de renovación del 37,5%).
- Finalmente, para los equipos restantes (Conectores de Gas Natural y Estufas de GLP), el objetivo es su completa sustitución en 2030 por otros más eficientes: un 70% por Bomba de Calor y un 30% por algún Sistema Eléctrico de los mencionados más arriba.

<sup>28</sup> Para todos los equipos considerados, y como hipótesis conservadora, se supone que los hogares (por diversas circunstancias, sobre todo, por su situación económica) "estiran"

al máximo la vida útil de los equipos, con el resultado final de que sólo se renuevan el 75% de los equipos que teóricamente correspondería por agotamiento de su vida útil.

PLURIFAMILIAR SISTEMAS INDIVIDUALES	Vida útil	2020				2030										
		VIVIENDAS 2020	Bomba de calor aerotérmica		Caldera GN		Caldera Gasóleo C		Caldera GLP		Caldera o radiador eléctrico		Paneles solares térmicos		Calderas Biomasa Pellets	
			N	E	N	E	N	E	N	E	N	E	N	E	N	E
Bomba de calor aerotérmica	20	1.102.562	37,5	62,5												
Calderas y Estufas Carbón		48.141	20,0		40,0						10,0					30,0
Caldera GN y Biogas	15	4.775.082			50,0	50,0										
Caldera Gasóleo C	15	1.243.225	10,0		40,0			20,0			5,0					25,0
Caldera GLP	15	120.643	10,0		40,0				20,0		5,0					25,0
Caldera, termo o radiador eléctrico	20	1.557.878	18,8								18,8	62,5				
Convectores y BdQ de GN	18	325.689	70,0								30,0					
Estufas GLP		328.042	70,0								30,0					
Paneles solares térmicos	20	-														
<b>TOTAL</b>		<b>9.501.262</b>														

Notas: Vida útil: años. N: % equipos Nuevos. E: % equipos Existentes.

FIG. 14/ Matriz de cambios de instalaciones en viviendas plurifamiliares con sistemas individuales. (%).

Fuente: MITMA.

Con todo ello, y aplicando las hipótesis de distribución anteriores al número de equipos centrales e individuales existentes a nivel nacional, se obtiene el reparto proporcional para el conjunto de viviendas plurifamiliares que se ve en la tabla de la FIG. 15.

En el caso de las viviendas unifamiliares, las hipótesis de cambios en las instalaciones son las siguientes, que se recogen en el cuadro de la FIG. 16.

- Bomba de Calor. Se mantienen los equipos existentes en 2020, renovándose entre 2020 y 2030 el 75% de los que correspondan por agotamiento de su vida útil (lo que supone un 37,5%).
- Estufas y calderas de Carbón. El objetivo es eliminarlas en 2030, suponiéndose que las viviendas que tienen un sistema de calefacción propiamente de dicho (caldera, circuito de distribución de agua y radiadores) cambian a Biomasa (20%), Paneles Solares Térmicos (20%) o Gas Natural (10%), mientras que las viviendas donde sólo hay Estufas de Carbón pasan a Bomba de Calor (10%) o a Cassettes de Chimenea con Biomasa (40%).
- Calderas de Gas Natural. Se supone que se mantienen un 50% de los equipos existentes en 2020: lo que incluye —además de los que siguen dentro de su vida útil teórica (estimada en 15 años)— un 25% de los que deberían renovarse, pero que se ha supuesto que prolongan en la práctica esta vida útil teórica. Del 50% restante, un 30% se renueva manteniendo el Gas Natural, pero se supone que un 20% comienza ya la transición hacia otras fuentes de energía no fósil, ya que —en el escenario final previsto en 2050— se supone que la energía de procedencia fósil —y, en particular, el Gas Natural— deberá haber desaparecido completamente en las viviendas unifamiliares. Este 20% se supone que cambia a Calderas de Biomasa (10%) o a Bomba de Calor (10%).
- Calderas de Gasóleo y GLP. Como ocurriría en vivienda plurifamiliar, en ambos casos, el objetivo es la sustitución del mayor número de equipos posibles a 2030, estimándose como realista que en esa fecha sólo quede el 20% del número de equipos actuales, procurándose mayoritariamente mantener el resto de la instalación existente (circuito y radiadores). Se supone que un 20% de los equipos actuales se cambiará a calderas de Gas Natural (en zonas urbanas), y que otro 20% (zonas rurales) pasará a calderas individuales de Biomasa. En el 40% de los

casos restantes, se supone que un 20% se podrá cambiar a Paneles Solares Térmicos (20%), un 10% a Bomba de Calor (especialmente en zonas con alta necesidad de refrigeración) y otro 10% a Sistemas Eléctricos.

- Equipos Eléctricos en viviendas unifamiliares, que pueden ser o bien Radiadores Eléctricos, Calderas Eléctricas (que calientan agua que circula por un circuito de distribución, dando servicio a los radiadores) y, en menor medida, Hilo Radiante. Se supone que en 2030 se mantendrán aquellos equipos que estén dentro de su vida útil teórica (20 años) o el 25% que la alarguen aún más allá (resultando en total el 62,5%) y que el resto pasará o bien a Bomba de Calor (estimado en un 27,5%, fundamentalmente correspondiente al caso de Radiadores Eléctricos que se desmantelen) o a Paneles Solares Térmicos (10%).
- Convectores de Gas Natural y Estufas de GLP. Se supone que ambos sistemas desaparecerán completamente en 2030, estimándose que mayoritariamente serán sustituidas por equipos individuales que no precisan instalar ex novo un sistema de calefacción completo, como Bombas de Calor (30%), Cassettes de Biomasa (40%) o algún Sistema Eléctrico (20%), y, en menor medida, a Paneles Solares Térmicos (10%).
- Como se ha comentado, la Biomasa en viviendas unifamiliares tiene una importante contribución al consumo en el sector residencial en 2020 y por tanto su evolución a 2030 es determinante. Se ha supuesto que las viviendas existentes en 2020 con Calderas de Biomasa con Pellets se mantienen en 2030, renovándose el 50% de las mismas. Por su parte, las que disponen de Chimeneas o Estufas de Leña —que son las viviendas con mayor consumo unitario relativo, y además representan un porcentaje muy elevado del consumo total— se supone que se quedarán como están en un 30%, que otro 50% mantendrá la Biomasa aunque mejorarán de forma sencilla y barata los rendimientos mediante la simple instalación de Cassettes (en un 40% de los hogares) o bien realizarán una instalación completa con caldera, circuito y radiadores en un porcentaje bastante menor de los casos (10%). Se estima que el 20% restante, sobre todo en zonas con demanda de refrigeración, pasará a Bomba de Calor.

Por último, en las pocas viviendas existentes con geotermia (estimadas en menos de 25.000) se supone que no hay cambios significativos entre 2020 y 2030 (Figs. 17 y 18).

PLURIFAMILIAR	Vida útil	2020				2030											
		VIVIENDAS 2020	Bomba de calor aerotérmica		Caldera GN		Caldera Gasóleo C		Caldera GLP		Caldera o radiador eléctrico		Paneles solares térmicos		Calderas Biomasa Pellets		
			N	E	N	E	N	E	N	E	N	E	N	E	N	E	
Bomba de calor aerotérmica	20	1.124.596	37,5	62,5													
Calderas y Estufas Carbón		58.931	18,2		41,8							8,2		1,8			30,0
Caldera GN y Biogas	17,1	6.064.014			45,7	54,3											
Caldera Gasóleo C	16,9	1.536.211	10,0		40,0			20,0				4,0		1,9			24,0
Caldera GLP	20,3	257.585	10,0		40,0					20,0		2,3		5,3			22,3
Caldera, termo o radiador eléctrico	20	1.557.878	18,8									18,8	62,5				
Convectores y BdQ de GN	18	325.689	70,0									30,0					
Estufas GLP		328.042	70,0									30,0					
Paneles solares térmicos	20	8.277												37,5	62,5		
<b>TOTAL</b>		<b>11.261.222</b>															

Notas: Vida útil: años. N: % equipos Nuevos. E: % equipos Existentes.

FIG. 15/ Matriz de cambios de instalaciones en viviendas plurifamiliares. (%).

Fuente: MITMA.

UNIFAMILIAR	Vida útil	2020				2030																
		VIVIEN-DAS 2020	Bomba de calor aerotérmica		Caldera GN		Caldera Gasóleo C		Calderas GLP		Caldera o radiador eléctrico		Paneles solares térmicos		Calderas Biomasa (Leña y Pellets)		Cassettes Leña		Estufas, braseros, chimeneas Leña		Caldera Geotermia	
			N	E	N	E	N	E	N	E	N	E	N	E	N	E	N	E	N	E	N	E
Bomba de calor aerotérmica	20	239.755	37,5	62,5																		
Calderas y Estufas Carbón		32.984	10,0		10,0							20,0		20,0			40,0					
Caldera GN y Biogas	15	1.095.422	10,0		30,0	50,0									10,0							
Caldera Gasóleo C	15	1.157.602	10,0		20,0		20,0		10,0		20,0			20,0								
Caldera Geotermia de uso directo	50	22.366																				100,0
Caldera GLP	15	177.787	10,0		20,0			20,0	10,0		20,0			20,0								
Calderas Biomasa (Leña y Pellets)	15	1.037.718													50,0	50,0						
Calderas Biocombustibles	15	1.175													50,0	50,0						
Caldera, termo o radiador eléctrico	20	365.664	27,5							62,5	10,0											
Convectores y Estufas de GN	18	46.901	30,0							20,0		10,0					40,0					
Estufas GLP	20	128.816	30,0							20,0		10,0					40,0					
Estufas, braseros, chimeneas Leña	50	1.231.904	20,0												10,0		40,0			30,0		
Paneles solares térmicos	20	28.306										37,5	62,5									
		<b>5.566.401</b>																				

Notas: Vida útil: años. N: % equipos Nuevos. E: % equipos Existentes.

FIG. 16/ Matriz de cambios de instalaciones en viviendas unifamiliares. (%).

Fuente: MITMA.

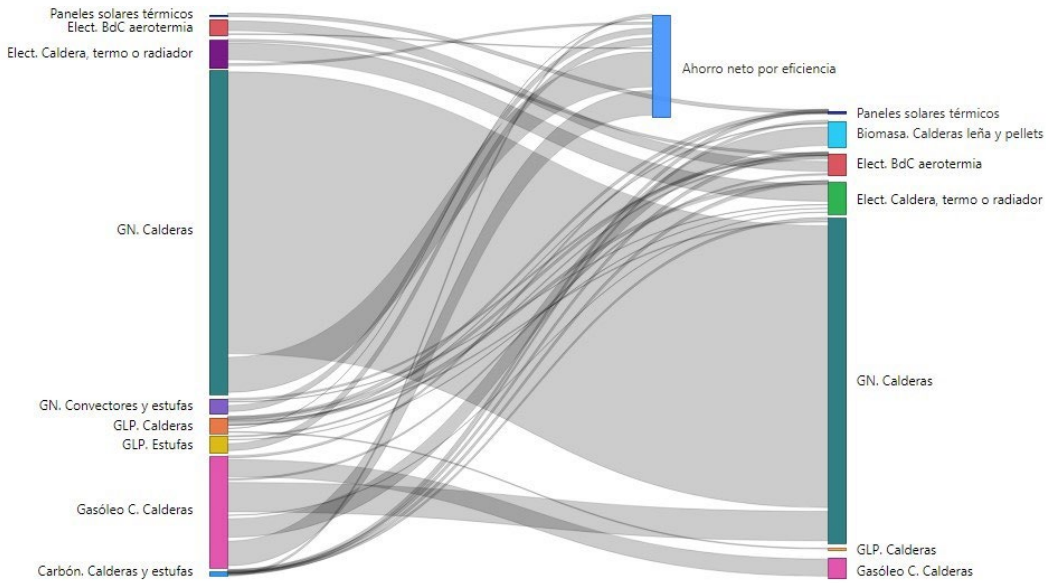


FIG. 17/ Diagrama de cambios en el consumo para Calefacción en viviendas plurifamiliares según combustibles (izquierda 2020, derecha 2030). Escenario C (Base).

Fuente: MITMA.



FIG. 18/ Diagrama de cambios en el consumo para Calefacción en viviendas unifamiliares según combustibles (izquierda 2020, derecha 2030). Escenario C (Base).

Fuente: MITMA.

### 6.4.2. Matrices de ACS para el Escenario Objetivo

La hipótesis del Escenario Objetivo para ACS se ha construido en base a dos criterios: el primero, la aplicación de los cambios de combustible necesarios para cumplir los objetivos generales del PNIEC en 2030, y, el segundo, la renovación de todos los equipos a los que se les agota teóricamente la vida útil estimada dentro de la década 2020-2030, sin considerar —como en la hipótesis tendencial— que un determinado porcentaje de los hogares vaya a prorrogar su uso.

Los cambios de combustible previstos implican la completa desaparición del Carbón en 2030, así como reducciones muy significativas de los equipos de ACS que usan Gasoil, GLP y —dentro de la Biomasa— Leña.

La renovación de equipos y su sustitución por otros más eficientes —pero con el mismo combustible— es particularmente intensa (alcanzando aproximadamente a 2/3 de los existentes) en los Calentadores y Calderas Mixtas de Gas Natural y en los Termos y Calderas Mixtas Eléctricas.

Por su parte, como ocurre con los equipos de las viviendas de nueva construcción, se supone que los equipos que sustituyen a otros con cambio de combustible se dirigen mayoritariamente hacia el Gas Natural, la Bomba de Calor con ACS y los Paneles Solares.

Además de los equipos de las viviendas de nuevas de construcción (cuya distribución se supone idéntica a la de la hipótesis tendencial), en total, según este Escenario Objetivo habría 9.734.480 equipos que se renovarían sin cambiar de combustible, 5.835.937 que permanecerían sin renovarse y 3.201.236 equipos que se renovarían cambiando también de combustible.

Los resultados desglosados por combustible se recogen en la tabla de la FIG. 19.

## 7. Diseño y selección de escenarios. Cuantificación de las inversiones necesarias

Teniendo en cuenta las hipótesis y escenarios parciales sobre la envolvente y las instalaciones de calefacción y ACS descritos anteriormente, en la ERESEE 2020 se han calculado y analizado los siguientes 6 escenarios para la década 2020-2030:

Escenario A: “Escenario Tendencial”, considerando que no hay inversiones en rehabilitación

de la envolvente y que las instalaciones solamente se renuevan cuando concluye su vida útil.

Escenario B: “Escenario Sólo Instalaciones”, considerando que no hay inversiones en rehabilitación de la envolvente y pero que, en las instalaciones, además de la simple renovación por agotamiento de su vida útil, se producen los cambios de equipos necesarios para tratar de conseguir los objetivos del PNIEC.

Escenario C: “Envolvente+Instalaciones (Base)”. En este escenario se combina la intervención en las instalaciones de ACS y calefacción con la rehabilitación de la envolvente de 1.200.079 viviendas, siguiendo el objetivo numérico ya adelantado en su momento por el PNIEC.

Escenario D: “Envolvente+Instalaciones con optimización de la senda de la envolvente”. En este escenario, con el mismo número de viviendas totales rehabilitadas, se adelanta el ritmo de intervenciones en la envolvente marcado por el PNIEC, acelerando especialmente el despegue de la rehabilitación en la primera parte de la década 2020-2030. Este escenario puede resultar especialmente adecuado para impulsar el sector de la edificación como medida de reactivación económica tras la pandemia del coronavirus.

Escenario E: “Envolvente+Instalaciones con optimización de las viviendas a rehabilitar”. En este escenario, con el mismo número de viviendas totales rehabilitadas, se propone entrar las actuaciones sobre las más rentables del paquete de 7,1 millones a rehabilitar hasta 2050.

Escenario F: “Envolvente+Instalaciones con las optimizaciones D+E”. Se combinan las optimizaciones de los escenarios D y E.

Como puede verse en los gráficos de la FIG. 20, los Escenarios A (Tendencial) y B (Sólo Instalaciones) no consiguen alcanzar los objetivos energéticos planteados por el PNIEC, de manera que es necesario añadir las intervenciones sobre la envolvente. Con el Escenario C (Base) ya se pueden conseguir estos objetivos, siendo posible optimizar los resultados —manteniendo el volumen de viviendas a rehabilitar y la inversión total— mediante la aceleración del ritmo inicial y la concentración de las actuaciones sobre el parque más ineficiente. La combinación de ambas optimizaciones (Escenario F) podría llegar a mejorar los resultados acumulados en un 20% extra.

En el documento se detallan las inversiones necesarias en el período 2020-2030, totales y anuales, para poner en marcha el Escenario C, cuyo resumen se recoge en la tabla de la FIG. 21.

ACS ESCENARIO OBJETIVO	2020				2030				
	N.º equipos 2020	N.º equipos que no cambian energía	Nº equipos que no cambian energía pero renuevan	N.º equipos que no cambian energía ni renuevan	N.º equipos nuevos en viv nuevas	N.º equipos nuevos por cambio energía	N.º equipos perdidos por cambios energía	N.º equipos perdidos que cambian energía	N.º equipos 2030
<b>ACS Carbón</b>	20.433	-	-	-	-	-	-20.433	-20.433	-
<b>ACS Electricidad</b>	2.275.576	2.158.343	1.438.895	719.448	-	41.975	-117.233	-75.258	2.200.318
<b>ACS Gas Natural</b>	10.619.297	10.619.297	7.079.532	3.539.766	676.252	970.036	-	1.646.288	12.265.585
<b>ACS Gasóleo C</b>	715.711	41.413	-	41.413	-	-	-674.298	-674.298	41.413
<b>ACS Propano/Butano</b>	2.409.221	261.039	-	261.039	-	-	-2.148.182	-2.148.182	261.039
<b>ACS Solar térmica</b>	2.043.769	2.043.769	976.862	1.066.906	282.230	1.160.264	-	1.442.494	3.486.263
<b>Bomba de Calor y ACS</b>	250.042	250.042	125.021	125.021	287.370	1.028.961	-	1.316.331	1.566.374
<b>ACS Biomasa</b>	407.583	171.254	114.169	57.085	-	-	-236.329	-236.329	171.254
<b>ACS Geotermia</b>	30.021	25.259	-	25.259	-	-	-4.762	-4.762	25.259
<b>TOTAL</b>	<b>18.771.653</b>	<b>15.570.416</b>	<b>9.734.480</b>	<b>5.835.937</b>	<b>1.245.852</b>	<b>3.201.236</b>	<b>-3.201.236</b>	<b>1.245.852</b>	<b>20.017.505</b>

FIG. 19/ Matriz de evolución de los equipos de ACS 2020-2030. Hipótesis Escenario Objetivo.

Fuente: MITMA, sobre la modelización del parque de 2020 a partir de MITERD (modelo TIMES-SINERGIA) e IDAE.

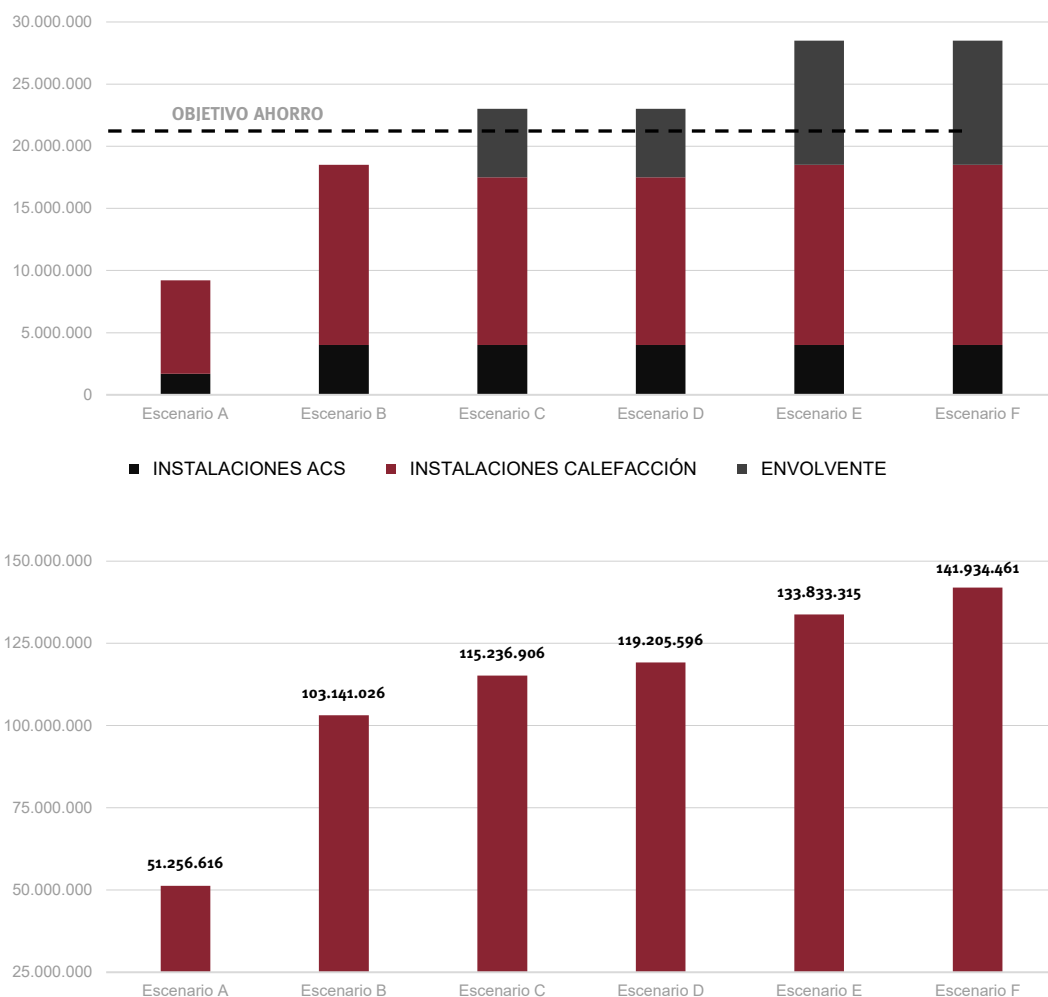


FIG. 20/ **Resultados Energéticos (MWh): Ahorros totales a 2030 (arriba) y Resultados Energéticos: Ahorros anuales acumulados a 2030 (abajo).**

Fuente: MITMA.

En la tabla (FIG. 19) se recogen las diferentes actuaciones que este escenario contempla: renovación de equipos de ACS y de calefacción por agotamiento de su vida útil (en los que supone que las inversiones privadas a realizar entran dentro del escenario tendencial y por tanto no precisan ayudas públicas), sustitución de equipos de ACS y calefacción con cambio de combustible (en los que se supone que existe inversión pública para incentivar la consecución de los objetivos energéticos en 2030), y, finalmente, actuaciones de rehabilitación energética de la envolvente.

El volumen total de inversión necesario 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. La inversión pública (6.946 millones de €) se destinaría a incentivar la rehabilitación de envolventes (4.389 millones), cubriendo 1/3 de la inversión total necesaria, y otros 2.557 millones para la sustitución de equipos de ACS y/o calefacción con los cambios de combustible necesarios para conseguir los objetivos energéticos marcados en 2030 (cubriendo 1/5 de la inversión total).

NÚMERO DE 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	6.685,3	6.685,3	100,0	6.685,3	100,0				-
Equipos ACS. Renovación con cambio de combustible	840.747	1.002,9	802,4	80,0		-	802,4	80,0	200,6	20,0
Equipos Calefaccion. Renovación por agotamiento vida útil	4.205.259	8.834,9	8.834,9	100,0	8.834,9	100,0		-		-
Equipos Calefaccion. Renovación por cambio de combustible	4.720.979	11.780,7	9.424,6	80,0		-	9.424,6	80,0	2.356,1	20,0
Viviendas con Rehabilitación energética de la envolvente	1.200.079	13.166,7	8.777,8	66,7		-	8.777,8	66,7	4.388,9	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>6.945,6</b>	<b>16,7</b>

FIG. 21/ Extracto resumen del cuadro de inversiones 2020-2030. Escenario C (Base).

Fuente: MITMA.

## 8. Análisis micro desde la viabilidad económica desde el punto de vista del ciudadano

Teniendo en cuenta que la financiación de las intervenciones ha sido el cuello de botella de la rehabilitación en España, y la actual crisis económica derivada de la pandemia de Covid-19, la ERESEE 2020 presta especial atención a la parte de la financiación privada que no corresponde a las inversiones tendenciales. En el escenario descrito en la tabla anterior, el volumen de financiación privada necesaria asciende a 19.004,7 millones de €. De esta cantidad, corresponderían a las instalaciones 9.424,6 millones de € para financiar 4,7 millones de equipos de calefacción y 802,4 millones de € para cambiar 0,84 millones de equipos de ACS que se renovarían cambiando de combustible de acuerdo con la senda energética planteada por el PNIEC y la ELP 2050. Para conseguir movilizar estas inversiones privadas, se ha considerado un volumen de financiación pública que cubriría el 20% de las inversiones totales, estimándose que esta cifra sería viable, en tanto en cuanto se trata de inversiones de una cierta entidad relativa, pero en un margen asumible (unos 2.500 € de media, con ayudas en torno a 500 €) y en todo caso, rápidamente amortizable mediante los ahorros obtenidos.

La cuestión más difícil correspondería pues a las inversiones en la envolvente, donde habría

que movilizar 8.777,8 millones de € de inversión privada para poder rehabilitar los 1,2 millones de viviendas previstos a 2030. En este caso, la inversión media por hogar rondaría los 10.000-12.000 € —aunque, como se ha visto, la inversión concreta es muy variable según la tipología edificatoria—, cifra que ya supone un desembolso importante, para la que se ha previsto una cobertura media de ayudas públicas de una tercera parte (es decir, unos 3.300-4.000 € por hogar). En este caso, la financiación pública debe diseñarse a medida para ser capaz de cubrir las diferentes situaciones económicas de los hogares.

El esquema de la FIG. 22 representa estos diferentes menús de financiación, variando entre los casos en que sería necesario financiar las actuaciones al 100% con fondos públicos (correspondientes a los hogares en pobreza energética, que se analizan aparte y no entrarían en este esquema), hasta los hogares con más posibilidades económicas, que podrían realizar sin problema estas inversiones mediante recursos propios, amortizándolas a través de los ahorros energéticos obtenidos. En los casos intermedios, se contaría con toda una batería de mecanismos complementarios: plusvalías urbanísticas y ahorros energéticos capitalizados, recursos propios, subvenciones, préstamos (públicos o privados), desgravaciones fiscales, etc.

Dado que la Directiva insiste en los “enfoques rentables de rehabilitación”, la ERESEE 2020

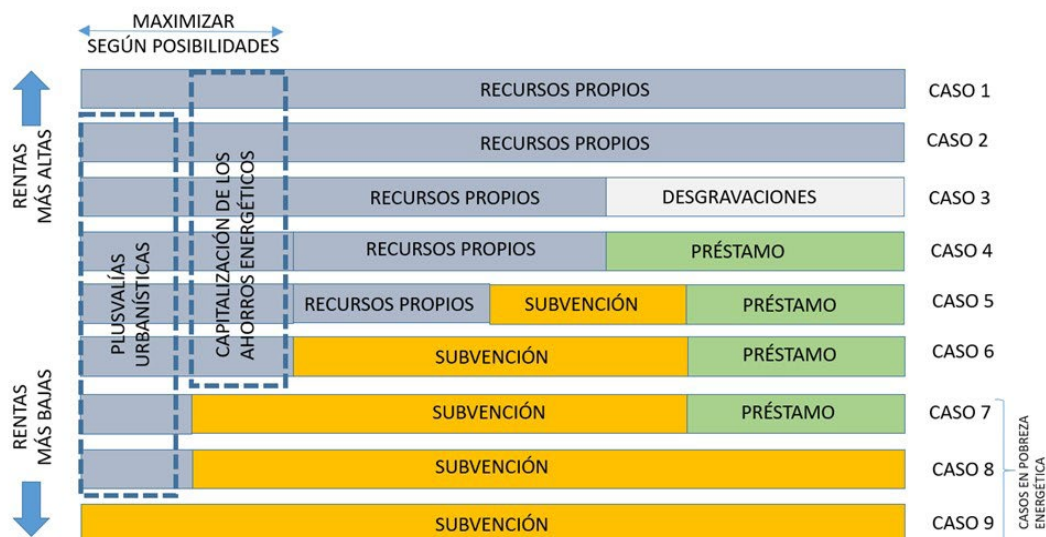


Fig. 22/ Diagrama ilustrativo de la variedad de esquemas y casos de financiación a tener en cuenta.

Fuente: MITMA.

ha realizado el ejercicio de analizar el porcentaje del coste de las obras en la envolvente que podrían cubrirse mediante la capitalización de los ahorros energéticos en un plazo determinado. El gráfico de la FIG. 23 ilustra la distribución de las viviendas según el coste de las intervenciones sobre la envolvente (como se aprecia, mayoritariamente comprendidas entre 10.000 y 15.000 €) y según el porcentaje de esta inversión que podrían cubrir los ahorros energéticos obtenidos durante 15 años. Como era de esperar por el clima español, serían muy pocos los casos en que estos ahorros podrían cubrir el 100% de la inversión necesaria, como idealmente se plantea para el centro y el norte de

Europa. Sin embargo, la buena noticia es que, prácticamente en la totalidad de los casos, los ahorros pueden cubrir efectivamente entre el 20 y el 40% de los costes, llegando incluso hasta el 60% en determinadas situaciones.

Comprobada esta posibilidad, la ERESEE pasa a analizar la viabilidad de los esquemas mixtos en que se combinarían los ahorros energéticos con las ayudas públicas y otras fuentes de financiación, sin entrar a detallar estas últimas, que serían complementarias<sup>29</sup> (FIG. 24). Lo que se comprueba, con distintos plazos —10, 15 o 20 años— es que, con ayudas públicas en torno a un tercio de la inversión total, son mayoritarios

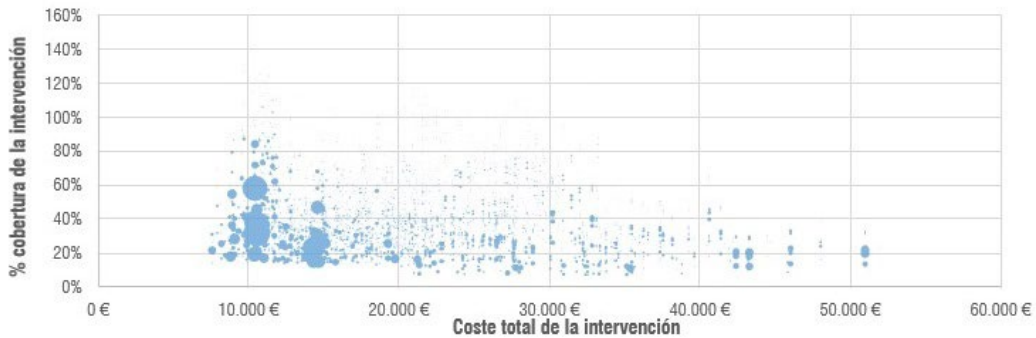


FIG. 23/ Distribución de viviendas según el porcentaje de cobertura y coste de intervención (opción a 15 años).

Fuente: Cíclica [Space, Community, Ecology] para MITMA.

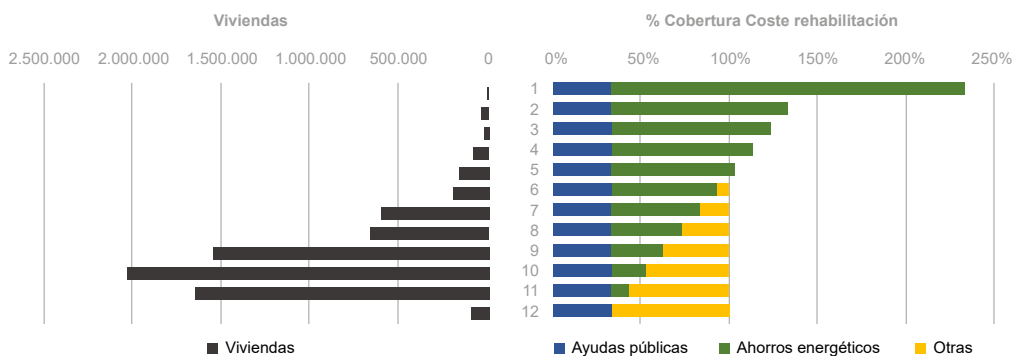


FIG. 24/ Distribución del número viviendas según el porcentaje de cobertura del coste de rehabilitación (opción a 15 años).

Fuente: Cíclica [Space, Community, Ecology] para MITMA.

<sup>29</sup> En los dos extremos podrían ser desde recursos completamente externos (como plusvalías urbanísticas que se conseguirían poner en marcha), hasta recursos propios (ahorro

de los propietarios, pasando por préstamos (públicos o privados), ayudas complementarias, etc.

los casos en que los ahorros energéticos cubrirían otra buena parte de la inversión, de manera que la fracción restante de financiación a cubrir<sup>30</sup> quedaría dentro de unos márgenes razonables.

## 9. El tratamiento del problema de la Pobreza energética en la ERESEE 2020

Una vez comprobada la viabilidad económica de los casos generales de rehabilitación planteados, la ERESEE 2020 aborda también con especial detalle los hogares en Pobreza Energética, donde no sería posible poner en juego la capitalización de ahorros, pues se parte de una situación en la que hay restricciones en el consumo como consecuencia de la situación de pobreza.

### 9.1. Caracterización e identificación de las situaciones de Pobreza Energética

La Estrategia Nacional contra la Pobreza Energética (ENPE) 2019-2024 realiza un acercamiento multidimensional a la misma, planteando 4 indicadores diferentes que abordan las múltiples dimensiones de este problema: Temperatura inadecuada en la vivienda en invierno, Retraso en el pago de facturas de suministros, Gasto

desproporcionado (2M) y Pobreza Energética Escondida (HEP) a través del porcentaje de hogares cuyo gasto energético absoluto es inferior a la mitad de la mediana nacional (equivalente a M/2). De todos ellos, la ERESEE 2020 se centra en los que reflejan la ausencia de bienestar interior debido a un insuficiente gasto en climatización, pero en lugar del indicador HEP, la ERESEE va a utilizar otro indicador de Pobreza Energética Escondida (PEE), que a su vez permite incorporar el factor de la renta de los hogares. Este indicador PEE se ha desarrollado en las investigaciones realizadas al respecto por SÁNCHEZ-GUEVARA SÁNCHEZ, SANZ FERNÁNDEZ, & HERNÁNDEZ AJA (2014), comprobándose que el PEE incluye casos de Pobreza Energética Escondida que no quedan reflejados si se usa sólo el HEP.

Además de incorporar el nivel de renta para identificar con más precisión los casos de Pobreza Energética Escondida (PEE) en la división de los grupos de hogares en función de su relación con la Pobreza Energética relacionada con el Gasto desproporcionado (2M) también se utilizan divisiones por niveles de renta, lo cual permite incorporar en el análisis un factor clave según la propia ENPE. Este análisis da como resultado la división de los hogares en los grupos que se pueden observar en la FIG. 25 y cuya descripción es la siguiente:

- Grupo 1 (G1): hogares que están bajo los indicadores de Pobreza Energética (2M) y monetaria (60% de la mediana de la renta).

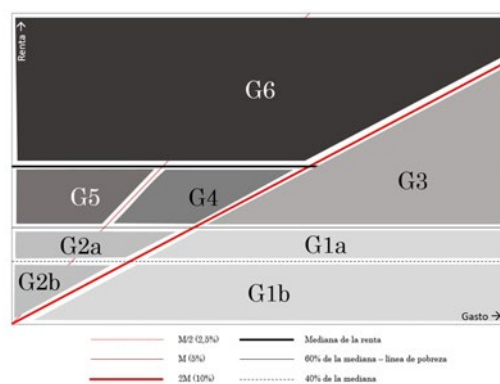
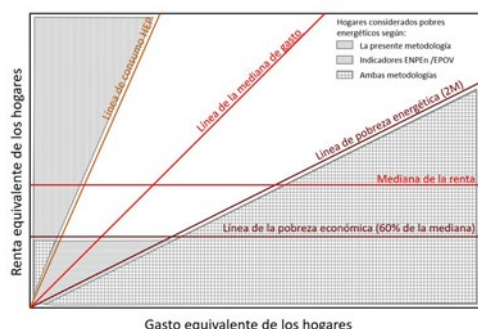


Fig. 25/ División de los grupos de hogares en función de su relación con la renta y el gasto en energía.

Fuente: SÁNCHEZ-GUEVARA C. & SANZ FERNÁNDEZ, A (2020) a partir de la metodología desarrollada en SÁNCHEZ-GUEVARA SÁNCHEZ, SANZ FERNÁNDEZ, & HERNÁNDEZ AJA, (2014).

<sup>30</sup> Del modo comentado en la nota anterior.

- Grupo 1a (G1a): aquellos entre el 40% de la mediana y la línea de pobreza (60% de la mediana).
- Grupo 1b (G1b): aquellos por debajo del 40% de la mediana.
- Grupo 2 (G2): hogares que sufren pobreza monetaria y gastan menos del 2M en climatización —Pobreza Energética Escondida (PEE)—.
  - Grupo 2a (G2a): aquellos entre el 40% de la mediana y la línea de pobreza (60% de la mediana).
  - Grupo 2b (G2b): aquellos por debajo del 40% de la mediana.
- Grupo 3 (G3): hogares en Pobreza Energética (según el indicador 2M) pero sin sufrir pobreza monetaria (por encima del 60% de la mediana de la renta).
- Grupo 4 (G4): hogares vulnerables por Pobreza Energética (según el indicador 2M y el indicador PEE) y por pobreza monetaria (según el indicador del 60% de la mediana de la renta).
- Grupo 5 (G5): hogares vulnerables por Pobreza Energética (según el indicador PEE) y por pobreza monetaria (según el indicador del 60% de la mediana de la renta).
- Grupo 6 (G6): hogares fuera de vulnerabilidad económica y energética.

Además, se ha profundizado también en la relación entre pobreza energética y pobreza en general, analizándose las situaciones de vulnerabilidad económica en función del IPREM (Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples) y su relación con los grupos de Pobreza Energética mencionados. El cuadro de la FIG. 26 resume los resultados obtenidos.

En relación con los hogares con vulnerabilidad económica, pero fuera de situaciones de Pobreza Energética (es decir, los hogares fuera de los grupos G1 y G3 en el cuadro anterior), y teniendo en cuenta los resultados obtenidos sobre el porcentaje de la inversión que pueden cubrir los ahorros energéticos (tomado aquí de forma conservadora, como un 25% de media), se ha diseñado un esquema progresivo de ayudas públicas matizado en función de la renta de los hogares y se ha comprobado que el importe

total sería equivalente a la hipótesis manejada en las estimaciones anteriores de cubrición de una tercera parte. Según esta propuesta, sería posible mantener este porcentaje medio con la siguiente redistribución: en los hogares (sin Pobreza Energética) con ingresos inferiores a 1xIPREM (281.699 hogares), se financiaría el 100% de la parte no cubierta por los ahorros; en los hogares con ingresos entre 1 y 2xIPREM (2.307.638), el 75% de esa misma parte; en los hogares con rentas entre 2 y 3xIPREM (3.363.296), el 50%; y, finalmente, en los que tengan más de 3xIPREM (9.996.335), el 20%.

## 9.2. Propuestas de intervención para combatir la Pobreza Energética

Aplicando las consideraciones anteriores, la ERESEE 2020 finalmente identifica y territorializa 2.572.361 viviendas en situación de Pobreza Energética sobre las que plantea una serie de medidas de rehabilitación energética mediante dos tipos de soluciones: actuaciones dirigidas a la sustitución de equipos de climatización por otros más eficientes energéticamente (en línea con la Medida 9 de la ENPE) y medidas pasivas de intervención sobre la envolvente (huecos, fachada y cubierta), en línea con lo establecido en las Medidas 10 y 11 de la ENPE.

Para establecer los menús de intervención en hogares en Pobreza Energética y adaptarlos a cada caso se tienen en cuenta la zona climática de la provincia (simplificada, siguiendo las zonas de SPAHOUSEC, en atlántica, continental y mediterránea), la tipología (unifamiliar o plurifamiliar), el tamaño del municipio (urbano o rural), la estimación de características geométricas en base al Censo de vivienda de 2011 (superficies de fachada, de cubierta, de solera y acristalada) y el coste de las medidas a implementar<sup>31</sup>. Los menús de intervención propuestos son los siguientes:

- Menú de intervención en edificios plurifamiliares por el exterior.
- Menú de intervención en edificios plurifamiliares por el interior.
- Menú de intervención parcial en edificios unifamiliares.
- Menú de intervención completa en edificios unifamiliares.

<sup>31</sup> El coste de las medidas se ha obtenido del informe “Rehabilitación exprés para hogares vulnerables. Soluciones de

bajo coste” (De Luxán & al., 2017) <https://www.fundacionnaturgy.org/rehabilitacion-viviendas-colectivos-vulnerables/>

VULNERABILIDAD ECONÓMICA												
GRUPOS	Inferior 1xIPREM			Entre 1 y 2xIPREM			Entre 2 y 3xIPREM			Menos de 3xIPREM		Total
	Hogares	% sobre Grupo	% sobre Total	Hogares	% sobre Grupo	% sobre Total	Hogares	% sobre Grupo	% sobre Total	Hogares	% sobre Grupo	Hogares
G1A	30.102	5,0%	4,1%	386.770	64,3%	11,4%	177.954	29,6%	4,5%	594.826	98,8%	601.902
G1B	427.382	63,1%	57,8%	243.270	35,9%	7,2%	6.773	1,0%	0,2%	677.425	100,0%	677.425
G2A	25.639	1,7%	3,5%	724.515	47,0%	21,4%	690.985	44,8%	17,5%	1.441.140	93,5%	1.540.910
G2B	256.060	40,1%	34,6%	326.824	51,1%	9,6%	53.750	8,4%	1,4%	636.633	99,6%	639.139
G3	0	0,0%	0,0%	449.293	39,9%	13,3%	397.641	35,3%	10,1%	846.934	75,2%	1.126.824
G4	0	0,0%	0,0%	991.825	34,3%	29,3%	1.065.106	36,9%	27,0%	2.056.931	71,2%	2.888.291
G5	0	0,0%	0,0%	264.474	14,2%	7,8%	399.004	21,5%	10,1%	663.478	35,7%	1.859.762
G6	0	0,0%	0,0%	0	0,0%	0,0%	1.154.450	12,8%	29,3%	1.154.450	12,8%	9.020.865
G1+G3	457.484	19,0%	61,9%	1.079.333	44,9%	31,9%	582.367	24,2%	14,8%	2.119.185	88,1%	2.406.150
<b>Total con datos</b>	<b>739.184</b>	<b>4,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>3.386.971</b>	<b>18,5%</b>	<b>100,0%</b>	<b>3.945.663</b>	<b>21,5%</b>	<b>100,0%</b>	<b>8.071.817</b>	<b>44,0%</b>	<b>18.355.118</b>
<b>Total absoluto</b>	<b>896.602</b>			<b>3.386.971</b>			<b>3.945.663</b>			<b>8.229.236</b>		<b>18.512.537</b>

FIG. 26/ Distribución de los hogares en relación con la Pobreza Energética y la vulnerabilidad económica.

Fuente: SÁNCHEZ-GUEVARA, C & SANZ FERNÁNDEZ, A (2020).

- Medidas exprés: micromejoras y reparaciones.
- Medidas activas sobre las instalaciones.

Finalmente, se plantean dos escenarios: uno que contiene exclusivamente medidas activas sobre las instalaciones y otro que combina éstas con medidas pasivas sobre la envolvente. En este segundo escenario, se plantea aplicar alguno de los citados menús de rehabilitación de la envolvente en 317.490 viviendas, con unos ahorros de 230.712 MWh y un coste total de 2.181 millones de €, de las cuales casi el 60% corresponderían a plurifamiliares y el 40% a unifamiliares, siendo el tipo de intervención más frecuente el menú de intervención por el exterior en plurifamiliares (37,7%), seguido por el de actuación parcial en la envolvente de las unifamiliares (30,3%), el menú de actuación por el interior en plurifamiliares vivienda a vivienda (21,9%) y, finalmente, con el 10,1%, el menú de intervención completa en unifamiliares.

Combinando la rehabilitación de la envolvente y las instalaciones, los ahorros energéticos totales ascenderían a 1.381.086 MWh, y el coste a 5.048 millones de € (2.181 millones de la envolvente y 2.866 de las instalaciones). Una vez calculado este coste total, se diseña un escenario de cubrición gradual de las necesidades de financiación de acuerdo con la renta del hogar, cubriéndose el 100% del coste para los hogares en Pobreza Energética con ingresos inferiores a 1 vez el IPREM, el 75% del coste para los hogares entre 1 y 2 veces el IPREM, el 50% para hogares entre 2 y 3 veces el IPREM y el 20% para hogares con más de 3 veces el IPREM. Con estas hipótesis, la necesidad de financiación pública ascendería a un total de 3.389 millones de €, distribuidos según se especifica en el cuadro de la Fig. 27, por hogares según tramos del IPREM.

	Inferior 1x IPREM	Entre 1 y 2x IPREM	Entre 2 y 3x IPREM	Más de 3x IPREM	TOTAL
Millones de € Totales	959,8	2.264,3	1.221,7	602,0	5.047,8
Millones de € Inversión Pública	959,8	1.698,2	610,9	120,4	3.389,3

FIG. 27/ Distribución de la financiación según el tipo de hogares en Pobreza Energética por IPREM (millones de €). Escenario 2.

Fuente: MITMA a partir de A. SANZ FERNÁNDEZ & C. SÁNCHEZ-GUEVARA (2020).

## 10. Análisis macroeconómico: Impactos en el PIB, el empleo, las cuentas Administraciones Públicas, etc

Además del análisis microeconómico desde el punto de vista de la viabilidad para el ciudadano de las actuaciones propuestas, la ERESEE 2020 también estudia la viabilidad macroeconómica y el impacto de las inversiones previstas en la economía y en los presupuestos de las Administraciones Públicas.

El análisis del impacto macroeconómico de la ERESEE ha sido realizado por el Basque Centre for Climate Change (BC3)<sup>32</sup> para MITMA. Se ha utilizado el modelo económico DENIO<sup>33</sup>, que ha sido también empleado en el análisis de los impactos del PNIEC 2021-2030, siendo por tanto ambos análisis coherentes entre sí.

En la Fig. 28 se muestra el efecto de la política de rehabilitación energética en edificios del sector residencial sobre el PIB nacional. El impacto sobre la economía sería positivo en todo el periodo, generando un impulso económico de entre 2.339 y 6.517 M€ adicionales entre 2021 y 2030, es decir, una contribución adicional del 0,44 % al PIB nacional en 2030. Además, los ahorros en la factura energética debidos al efecto conjunto de la rehabilitación de la envolvente térmica y la sustitución de instalaciones térmicas por otras más eficientes supondrían un ahorro de 1.690 M€ en el año 2030 y un ahorro acumulado de 7.730 M€ en todo el periodo analizado.

El efecto sobre el empleo también es muy positivo en todo el periodo, estimándose que se crearían entre 32.000 y 85.000 nuevos puestos de trabajo anuales entre 2021 y 2030. Como puede

<sup>32</sup> Basque Centre for Climate Change (BC3) (2020): "Impacto económico de la rehabilitación energética de viviendas en España en el periodo 2021-2030". <https://www.mitma.gob.es/el-ministerio/planes-estrategicos/estrategia-a-largo-plazo-para-la-rehabilitacion-energetica-en-el-sector-de-la-edificacion-en-espana>

<sup>33</sup> DENIO es un modelo Econométrico Dinámico Input-Output de la economía española, que tiene su origen en el modelo FIDELIO del Joint Research Centre (JRC) de la

Comisión Europea. El modelo ha sido desarrollado por el Basque Centre for Climate Change (BC3) en colaboración con el Centre of Economic Scenario Analysis and Research (CESAR). Este modelo permite simular el efecto de un amplio abanico de políticas económicas, fiscales, energéticas o ambientales. Además, el modelo ha sido estimado económicamente con los últimos datos disponibles del Instituto Nacional de Estadística (INE), del Banco de España y de EUROSTAT.

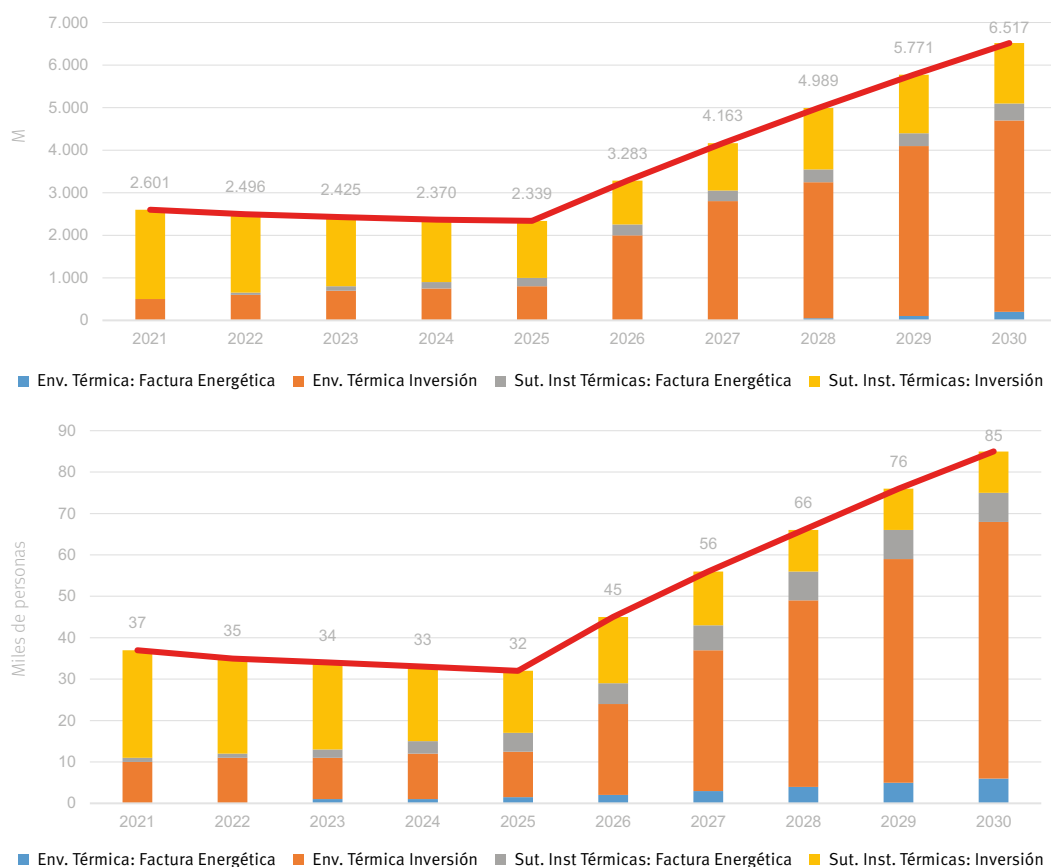


Fig. 28/ Arriba: Variación en el PIB (M€) en el periodo 2021-2030. Abajo: Variación en el empleo (miles de personas) en el periodo 2021-2030.

Fuente: Basque Centre for Climate Change (BC3) para MITMA.

verse en los gráficos, los resultados de contribución al PIB y empleo son especialmente significativos en la segunda mitad de la década, en paralelo al ritmo previsto en el número de viviendas rehabilitadas por el PNIEC (Escenario C de la ERESEE), pudiéndose mejorar notablemente si se consiguiera adelantar el ritmo en la primera parte de la década, aun manteniendo el volumen total de viviendas a rehabilitar (Escenarios D y F).

En la figura inferior se recoge el impacto en las cuentas de las AA.PP. por el lado de los ingresos, mostrando que los efectos netos sobre la recaudación serían positivos a lo largo de todo el periodo. En este sentido, aunque se reducirían

los ingresos de algunos impuestos —como los de la energía—, el volumen total se vería sobradamente compensado por el aumento de la recaudación mediante otras vías impositivas. En particular, los impuestos sobre la renta, patrimonio y capital aumentarían entre 491 M€ y 2.231 M€ y las contribuciones a la Seguridad Social entre 276 M€ y 1.058 M€ en toda la década. De este modo, los ingresos de las AA.PP. cubrirían holgadamente la financiación pública necesaria para poner en marcha las políticas de rehabilitación energética planteadas durante todo el periodo 2021-2030. El resto de recaudación fiscal, unos 15.116 M€, se podría destinar a otros usos o gastos de la AA.PP.<sup>34</sup>

<sup>34</sup> La modelización se ha realizado bajo el supuesto de la existencia de saldo presupuestario equilibrado entre los ingresos y gastos de la administración pública con el objetivo de simplificar el análisis. Es importante destacar que el aumento del gasto público es exclusivamente fruto del impacto

económico inducido por la política de rehabilitación de la envolvente térmica, ya que, se ha supuesto que las ayudas públicas a la rehabilitación son compensadas con una reducción en otras partidas.

Finalmente, también hay que destacar que la política propuesta tendría un impacto progresivo beneficioso para los hogares más vulnerables, pues si bien consumo aumentaría en todos los tipos de hogares, lo haría aún en mayor medida en los hogares de menor renta (aumentaría un 1,63% para los hogares del quintil 1 de renta y 1,46% para los hogares del quintil 2 de renta en el año 2030).

### 11. Propuesta de medidas y aspectos clave a destacar: el triángulo de la rehabilitación

Para finalizar, la ERESEE 2020 propone una completa batería de medidas organizadas en torno a 11 ejes temáticos, que son los siguientes: 1. Eje estructurante: impulso de la coordinación sectorial, vertical y horizontal; 2. Desarrollo normativo y medidas administrativas a favor de la rehabilitación energética; 3. Rehabilitación de los edificios de las administraciones Públicas y otras medidas ejemplarizantes; 4. Medidas de financiación pública; 5. Medidas para el fomento y movilización de la financiación privada; 6. Lucha contra la Pobreza Energética; 7. Medidas para el despliegue de un nuevo modelo energético en el sector de la rehabilitación; 8. Medidas

para la activación y agregación de la demanda; 9. Medidas desde el lado de la oferta: profesionalización, modernización del sector de la rehabilitación, formación y capacitación; 10. Información y sociedad: el ciudadano en el centro; y 11. Eje transversal: Desarrollo de estadísticas, indicadores y seguimiento.

En cuanto a la financiación, que en el diagnóstico se destacaba como uno de los cuellos de botella más importantes, hay que resaltar como novedad el anuncio de la próxima llegada de una partida muy relevante de fondos europeos para ayudar a reparar los daños económicos y sociales causados por la pandemia de coronavirus, sentando al mismo tiempo las bases para una Europa más moderna y sostenible. En este sentido, el pasado 7 de octubre de 2020, el Presidente del Gobierno español presentó las líneas generales del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, que guiará la ejecución de 72.000 millones de euros de fondos europeos hasta 2023. En él se establecen 10 "políticas palanca de reforma estructural para un crecimiento sostenible e inclusivo", siendo la primera la "Agenda Urbana y Rural y lucha contra la despoblación", dotada con el 16% de los recursos y dentro de la cual se incluye un "Plan de Rehabilitación de Vivienda y Regeneración Urbana", que es de esperar, esté perfectamente alineado con la ERESEE 2020.

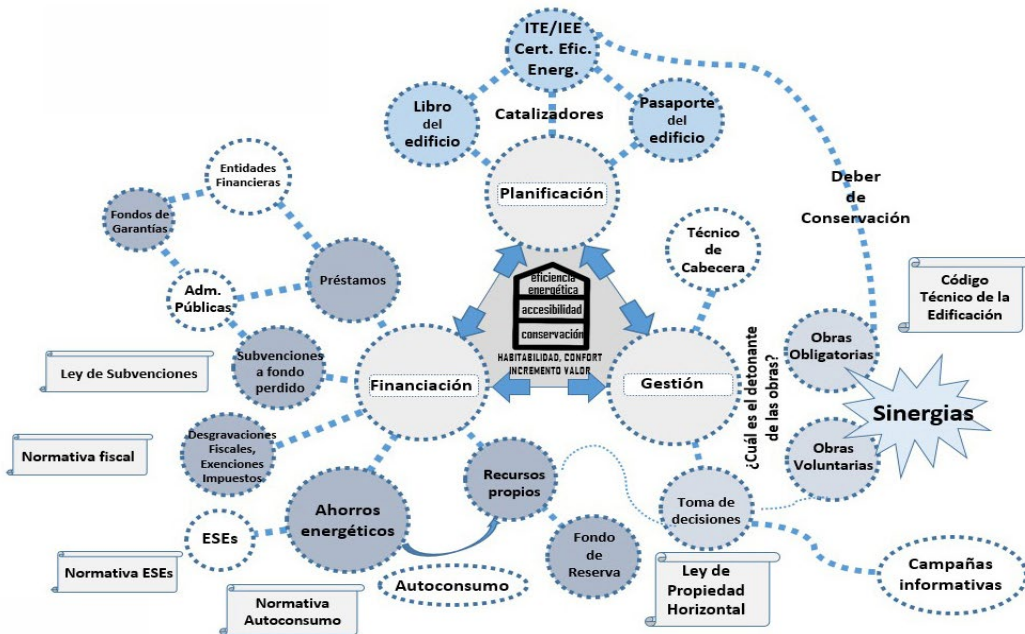


Fig. 29/ El triángulo de la rehabilitación a escala del edificio.

Fuente: MITMA.

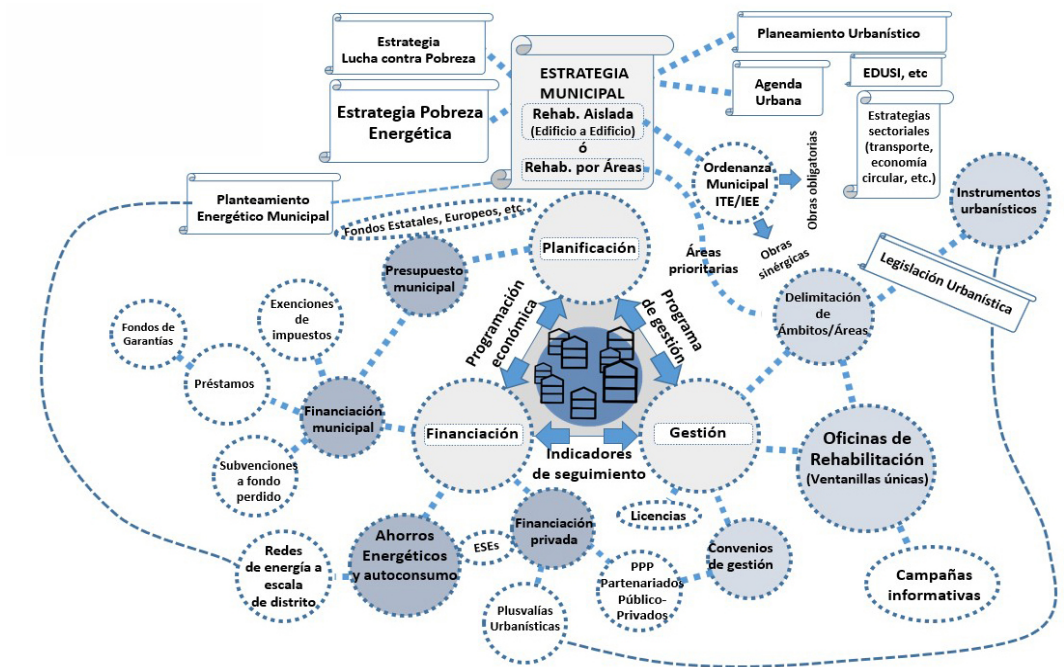


Fig. 30/ El triángulo de la rehabilitación a escala del municipio.

Fuente: MITMA.

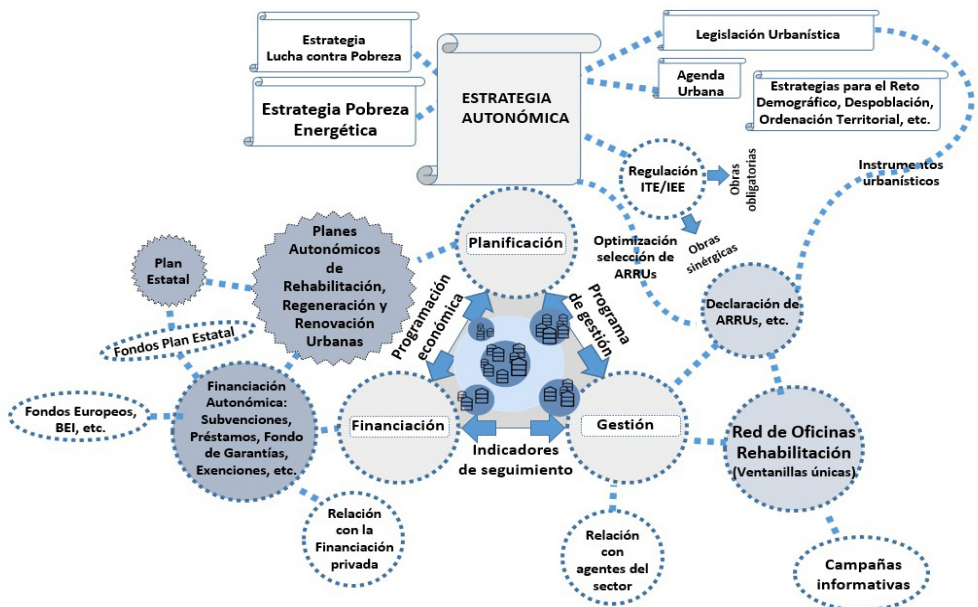


Fig. 31/ El triángulo de la rehabilitación a escala autonómica.

Fuente: MITMA.

Además, la ERESEE 2020 ha destacado cómo es necesario abordar las medidas planteadas desde una perspectiva integrada. En los esquemas de las Figs. 29, 30 y 31 se propone una lectura de las interrelaciones entre los principales factores que inciden en la rehabilitación desde la escala del edificio, desde la perspectiva municipal y desde la autonómica, a partir de los 3 elementos clave —planificación, gestión, financiación— que configuran el “triángulo” de la rehabilitación. Es necesaria la correcta articulación entre estos 3 elementos clave, así como entre las 3 escalas para que la rehabilitación pueda desplegar efectivamente todo su potencial y contribuir así a la transformación del sector de la edificación en España durante los próximos años.

## Bibliografía

- ARCAS-ABELLA, K. & al. (2018): “Aproximación a la demanda energética residencial para calefacción en España. Estudio (02) para la ERESEE 2020 “Estrategia a largo plazo para la Rehabilitación Energética en el Sector de la Edificación en España”. Accesible en:  
[https://cdn.mitma.gob.es/portal-web-drupal/planes\\_estartegicos/2\\_2020\\_aproximacion\\_demanda\\_residencial.pdf](https://cdn.mitma.gob.es/portal-web-drupal/planes_estartegicos/2_2020_aproximacion_demanda_residencial.pdf)
- ARTECYR (2019): “Informe sobre prospectiva y evolución futura de los sistemas de climatización y ACS en la edificación residencial”.  
[https://cdn.mitma.gob.es/portal-web-drupal/planes\\_estartegicos/4\\_2020\\_sistemas\\_climatizacion\\_y\\_acs\\_residencial.pdf](https://cdn.mitma.gob.es/portal-web-drupal/planes_estartegicos/4_2020_sistemas_climatizacion_y_acs_residencial.pdf)
- CASTELLAZZI, L. & ZANGHERI P. & PACI, D. (2016): “Synthesis Report on the assessment of Member State’s Building Renovation Strategies”; Accesible en:  
<https://ec.europa.eu/jrc/en/publication/eur-scientific-and-technical-research-reports/synthesis-report-assessment-member-states-building-renovation-strategies>
- CASTELLAZZI L. & al. (2019): “Assessment of second long-term renovation strategies under the Energy Efficiency Directive”, EUR 29605 EN, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2019. Accesible en:  
<https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/bitstream/JRC114200/kjna29605enn.pdf>
- CUCHÍ, A. & ARCAS, K.; & PAGÉS-RAMÓN, A. (2017): “Estudio de distribución del consumo energético residencial para calefacción en España”. Accesible en:  
[https://www.mitma.gob.es/recursos\\_mfom/pagina\\_basica/recursos/201804\\_estudio\\_distribucion\\_consumo\\_energetico\\_res.pdf](https://www.mitma.gob.es/recursos_mfom/pagina_basica/recursos/201804_estudio_distribucion_consumo_energetico_res.pdf)
- DE SANTIAGO RODRÍGUEZ, Eduardo (2019): “Segmentación en clústeres tipológicos y caracterización geométrica del parque residencial de viviendas en España”. Estudio (01) para la ERESEE 2020 “Estrategia a largo plazo para la Rehabilitación Energética en el Sector de la Edificación en España”. Accesible en:  
[https://cdn.mitma.gob.es/portal-web-drupal/planes\\_estartegicos/1\\_2020\\_segmentacion\\_parque\\_residencial\\_clusteres.pdf](https://cdn.mitma.gob.es/portal-web-drupal/planes_estartegicos/1_2020_segmentacion_parque_residencial_clusteres.pdf)
- GBCE GREEN BUILDING COUNCIL ESPAÑA (2020): “Presentación de Conclusiones del Proceso Participativo #ERESEE2020: Documento de observaciones y propuestas resultantes del proceso de participación pública para la actualización de la Estrategia a largo plazo para la Rehabilitación Energética en el Sector de la Edificación en España (ERESEE 2020)”.  
[https://gbce.es/wp-content/uploads/2020/06/Proceso-participativo-ERESEE2020\\_Conclusiones-Obs-y-Prop.pdf](https://gbce.es/wp-content/uploads/2020/06/Proceso-participativo-ERESEE2020_Conclusiones-Obs-y-Prop.pdf)
- SÁNCHEZ-GUEVARA SÁNCHEZ, C. & SANZ FERNÁNDEZ, A. & HERNÁNDEZ AJA, A. (2014): “Income, energy expenditure and housing in Madrid: retrofitting policy implications”, Building Research & Information. 3218 (2014) 1e13.  
<https://doi.org/10.1080/09613218.2014.984573>

## Listado de acrónimos/siglas

ACS:	Agua Caliente Sanitaria.
CTE:	Código Técnico de la Edificación.
ERESEE:	Estrategia de Rehabilitación Energética en el Sector de la Edificación en España.
GEI:	Gases Efecto Invernadero.
GBCe:	Green Building Council España.
IDAE:	Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía.
ktep:	kilotonelada equivalente de petróleo (en inglés ktoe).
MITMA:	Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana.
MITERD:	Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico.
PNAEE:	Plan Nacional de Ahorro y Eficiencia Energética.
PNIEC:	Plan Nacional Integrado de Energía y Clima.
UE:	Unión Europea.

## CIUDAD Y TERRITORIO

### ESTUDIOS TERRITORIALES

ISSN(P): 2697-231X; ISSN(E): 2697-2328

Vol. LIII, N.º 207, Monográfico 2021

Págs. 277-296

<https://doi.org/10.37230/CyTET.2021.M21.14.2>

CC BY-NC-ND



# Políticas e instrumentos de fomento de la rehabilitación energética en Francia y Alemania

Carolina GARCÍA-MADRUGA  
Patricia MOLINA-COSTA

TECNALIA, *Basque Research and Technology Alliance* (BRTA)

**RESUMEN:** El objetivo del artículo es analizar las políticas de apoyo a la rehabilitación energética de viviendas en Francia y Alemania, dos de los países europeos con mayores tasas de renovación. Para ello se analizan los documentos oficiales de la administración central de ambos países, acudiendo a los boletines oficiales y a fuentes primarias de los distintos ministerios o de otros agentes involucrados en el desarrollo y ejecución de las diferentes estrategias sectoriales (energía, vivienda, cambio climático, bienestar social, etc.) que afectan a la política de rehabilitación. Para ambos casos de estudio se incluyen los siguientes ámbitos de análisis: visión global de las políticas de rehabilitación en cada país, instrumentos de financiación, mecanismos para la movilización de agentes y para la activación de la demanda, e identificación de elementos replicables en el contexto español.

**PALABRAS CLAVE:** Francia; Alemania; Eficiencia energética; Rehabilitación edificatoria; Regeneración urbana; Estrategia a largo plazo.

## Policies and tools to promote buildings' energy renovation in France and Germany

**ABSTRACT:** The aim of the article is to analyze the policies to support the energy renovation of homes in France and Germany, two of the European countries with the highest renovation rates. For this, the official documents of the central administration of both countries are analyzed, using the official gazettes and primary sources of the different ministries or other agents involved in the development and execution of the different sectoral strategies (energy, housing, climate change, social welfare, etc.) that affect renovation policy. For both case studies, the following areas of analysis are included: global vision of renovation policies in each country, financing instruments, mechanisms for stakeholder engagement and demand activation, and identification of replicable elements in the Spanish context.

**KEYWORDS:** France; Germany; Energy efficiency; Building renovation; Urban regeneration; Long-term strategy.

Correo electrónico: [carolina.garcia@tecnalia.com](mailto:carolina.garcia@tecnalia.com); N.º ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8349-7398>

Correo electrónico: [patricia.molina@tecnalia.com](mailto:patricia.molina@tecnalia.com); N.º ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6747-2753>

## 1. Introducción

Este artículo se basa en los resultados del “Estudio comparado sobre financiación y políticas de apoyo a la rehabilitación en países de la UE”, que forma parte de una serie de trabajos realizados en apoyo a la elaboración de la “Estrategia a largo plazo para la Rehabilitación Energética en el Sector de la Edificación en España” (ERESEE 2020) por parte del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana. El objetivo del estudio fue analizar las políticas de apoyo a la rehabilitación energética en Francia y Alemania, por ser dos de los países europeos con mayores tasas de renovación energética de viviendas<sup>1</sup> y por contar además con una política de renovación y transición energética consolidada (PELEGRY & MARTÍNEZ, 2016).

Para realizar el análisis de ambas políticas de rehabilitación, la francesa y la alemana, se han analizado los documentos oficiales de la administración central de ambos países, acudiendo a los boletines oficiales y a fuentes primarias de los distintos ministerios o de otros agentes involucrados en el desarrollo y ejecución de las diferentes estrategias sectoriales (energía, vivienda, cambio climático, bienestar social, etc.) que afectan a la política de rehabilitación. Con el fin de establecer un estudio comparado, para ambos casos de estudio se han incluido los siguientes ámbitos de análisis: visión global de cada país, instrumentos para la financiación de la rehabilitación, mecanismos o instrumentos para la movilización de agentes para la activación de la demanda e identificación de elementos replicables en el caso español.

## 2. Políticas e instrumentos de fomento de la rehabilitación en Francia

### 2.1. Visión global de las políticas de rehabilitación

En Francia, cabe destacar que la rehabilitación se ha abordado desde una triple perspectiva: como parte de las políticas de regeneración urbana de áreas desfavorecidas, como parte de

la política medioambiental (fundamentalmente centrada en cuestiones energéticas), y de la mejora de la vivienda, todas ellas con un claro componente social, de atención a las personas más vulnerables (FIG. 1). Es por ello que las competencias en materia de rehabilitación están distribuidas entre diversos organismos, y la rehabilitación forma parte de planes y programas de diverso alcance. En la FIG. 1, se esquematiza el sistema organizativo de los principales planes y programas que sustentan la política de rehabilitación energética en el contexto francés, así como las Agencias que los gestionan.

### 2.2. Política de la ciudad

Las diferentes estrategias y planes llevados a cabo a lo largo de las últimas décadas desde la Política de la Ciudad (*Politique de la Ville*<sup>2</sup>, PV) han atendido a modelos y enfoques distintos dependiendo de cada época y de los diferentes contextos políticos, alcanzando, por tanto, resultados muy diversos en función del modelo urbano implícito en cada etapa. Aún así, el objetivo primordial de esta política ha sido reducir la segregación social de las ciudades.

Como parte de la PV se han desarrollado diferentes herramientas e instrumentos de gestión dirigidos a facilitar la implementación de acciones de renovación urbana concretas (MATESANZ, 2015). Si nos remontamos a los primeros años 1990, cabría destacar la implementación de los “Contratos de Ciudad” (*Contrats de Ville*, CdV). Estos fueron convenios de colaboración entre el Estado y las instituciones locales, a través de los cuales se estableció la base de actuación de la PV a partir de esa década. Con este instrumento de concertación, se pasó en estos años del tratamiento centrado en los barrios a una gestión a escala urbana, y se extendió un enfoque más integral y transversal como modelo de política urbana, frente a la lógica sectorial anterior (CASTRILLO, 2010). Décadas después, en 2007, estos CdV fueron sustituidos por los “Contratos de Cohesión Social” (CUCS)<sup>3</sup>, pasando de ser gestionados por la Agencia Nacional de Renovación Urbana (ANRU) a serlo por la Agencia Nacional para la Cohesión Social y de Igualdad de Oportunidades (ACSE), dejando el enfoque exclusivamente urbanístico para

<sup>1</sup> Según las fichas técnicas sobre edificios de la UE, la proporción anual del parque de edificios que se somete a una renovación profunda o integral es superior al 1,5% en países como Alemania, Francia o Austria. (ver: [https://ec.europa.eu/energy/eu-buildings-factsheets\\_en](https://ec.europa.eu/energy/eu-buildings-factsheets_en))

<sup>2</sup> La *Politique de la Ville* se ha venido desarrollando desde finales de los años 1970, hace referencia a la política puesta

en marcha por el gobierno para mejorar las zonas urbanas en dificultades y reducir las desigualdades sociales entre los territorios.

<sup>3</sup> Definidos en la Ley de relativa a la programación por la Cohesión social de 2007. Observatorio ZRUs, link: <https://sig.ville.gouv.fr/#>

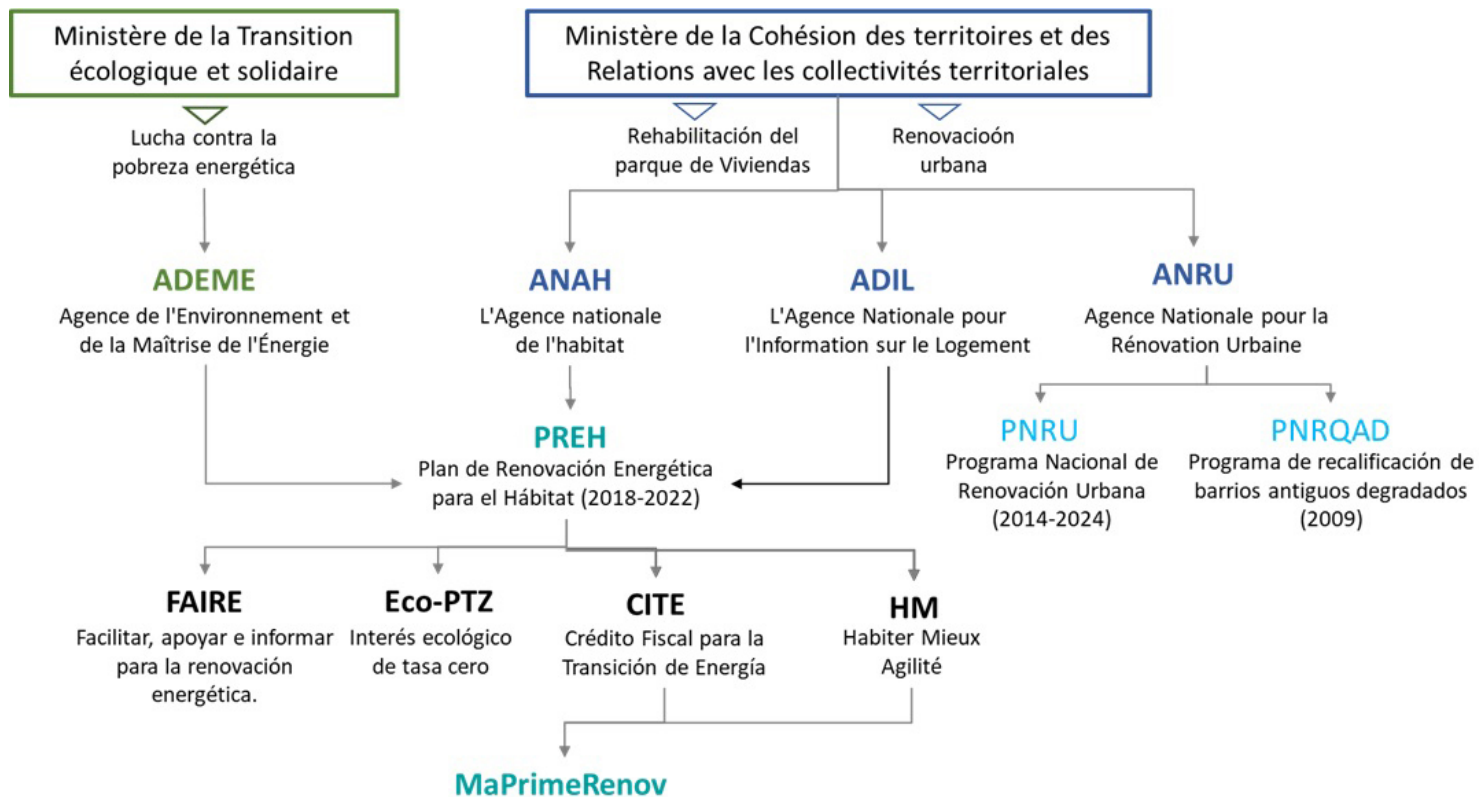


FIG. 1/ Síntesis del sistema organizativo de los principales planes y programas.

Fuente: elaboración propia.

pasar a uno de dinamización y reactivación socioeconómica.

Desde el punto de vista del marco regulatorio, tras la aprobación de la “Ley de Solidaridad y Renovación Urbanas” (*Loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains*, LSRU) en 2000, y siguiendo la misma línea política (mezcla social y reducción de la segregación), se publicó en 2003 la “Ley de orientación y programación de la renovación urbana” (*Loi d'orientation et programmation de la rénovation urbaine*, Ley Borloo). Esta última vino acompañada de la creación de la Agencia Nacional de Renovación Urbana (ANRU), encargada de definir y gestionar el Programa Nacional de Renovación Urbana (PNRU), para lo cual contó con un gran presupuesto orientado a reducir las desigualdades sociales. Con este objetivo se procedió a la delimitación y caracterización de Zonas Urbanas Sensibles (*Zones Urbaines Sensibles*, ZUSs<sup>4</sup>). Dicho programa preveía la demolición y reconstrucción de 250.000 viviendas y extendía exenciones fiscales a 85 barrios más. El PNRU se gestionaba a través de los Proyectos de Renovación Urbana (PRU) municipales (iniciados y coordinados por Alcaldía) con el apoyo del delegado territorial de la ANRU y en colaboración con la Agencia para la Vivienda Social (*Habitation à loyer modéré*, HLM). En 2009 se publicó la Ley de Movilización para la Vivienda y Lucha contra la Exclusión (*Loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion*), en la que se incluyó el Programa Nacional de Recalificación de los Barrios Antiguos Degradados (*Programme National de Requalification des Quartiers Anciens Dégradés*, PNRQAD), cuyo objeto es recuperar centros antiguos degradados, erradicando las infraviviendas y tratando de aportar mayor diversidad de funciones urbanas y mezcla social.

La financiación estatal para la renovación urbana se proporciona a las autoridades locales sobre la base de un PRU previamente definido y se formaliza mediante la firma de un convenio plurianual con la ANRU. Además, la Agencia y sus distintos socios realizan una evaluación de la integralidad y globalidad del proyecto (en el marco del PNRU o PNRQAD). Por otro lado, la Agencia Nacional de la Vivienda (*Agence Nationale de l'Habitat*, ANAH) y la Agencia del Medio Ambiente y Gestión de la Energía (*Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Energie*, ADEME) centralizan las ayudas a la rehabilitación de viviendas.

### 2.1.2. Políticas de rehabilitación energética

En Francia, la Ley del 13 de julio de 2005 sobre el Programa que establece las Orientaciones de la Política Energética (*Loi du Programme fixant les Orientations de la Politique Énergétique*, POPE) fijó como objetivo reducir una cuarta parte las emisiones de gases de efecto invernadero entre 1990 y 2050, y el aumento en el uso de fuentes de energía renovables para satisfacer el 10% de las necesidades energéticas para 2010. Por otro lado, la ley que acompañó la programación relacionada con la implementación del Foro del Medio Ambiente de Grenelle (2008) estableció objetivos, instrumentos y mecanismos de gobernanza para combatir el cambio climático (reducir el consumo de energía de los edificios existentes, realizar la renovación completa de 400.000 viv/año y aumentar el uso de las energías renovables). Tras los resultados de la conferencia anual sobre medioambiente de 2012, el presidente de la República anunció el 21 de marzo de 2013 la implementación de un Plan para la Renovación Energética del Habitat (*Plan de Rénovation Énergétique de l'Habitat*, PREH). Este plan define una serie de medidas con el objetivo de incrementar la tasa de renovación de viviendas para alcanzar una reducción del 38% en el consumo de energía en el sector de la construcción para el 2020. Para conseguir estos objetivos, el PREH basa su estrategia en tres tipos de acciones: 1) apoyo a los hogares en la toma de decisiones para una renovación integral de alto rendimiento energético; 2) mejora de la financiación; 3) profesionalización del sector de la renovación energética.

En cumplimiento de la Directiva 2012/27/UE, Francia publicó en 2014 su primera Estrategia a largo plazo (*Long-term renovation strategies*, LTRS) para movilizar inversiones en la renovación del parque edificado, residencial y comercial, público y privado, que fue posteriormente revisada en 2017 y en 2020. Asimismo, en 2017 se definió el Plan Nacional de Acción en materia de Eficiencia Energética (*Plan National d'Action en matière d'Efficacité Énergétique*, PNAEE), marcando los objetivos de mejora de la Eficiencia Energética no sólo en el comportamiento del parque edificado, sino también en los sectores del transporte, la industria, la agricultura y el sector público.

Por su parte, la Ley n° 2015-992 sobre la transición energética y de apoyo al crecimiento verde

<sup>4</sup> Se definen como zonas urbanas caracterizadas por la presencia de grandes complejos o áreas de viviendas

degradadas y por un desequilibrio acentuado entre vivienda y empleo.

(*Loi de transition énergétique pour la croissance verte*, LTECV) estableció también objetivos ambiciosos para el sector de la construcción. Esta cubre áreas clave de la transición energética y contiene muchas medidas, entre ellas la renovación del parque de edificios existente, de acuerdo con los estándares de “edificios de bajo consumo” y en particular, aprovechando obras integrales de gran envergadura para un alto rendimiento energético.

El Plan de Acción para la Calidad de la Construcción y la Transición Energética (*Programme d'Action pour la qualité de la Construction et la Transition Énergétique*, PACTE) fue lanzado a principios de 2015 por el Ministerio de Vivienda, Igualdad Territorial y Ruralidad, con el objetivo de apoyar a los profesionales de la construcción en el campo de la eficiencia energética, fortalecer la calidad en la construcción y reducir las barreras existentes en el sector. El programa busca capitalizar y mejorar el conocimiento en materia de eficiencia energética, promover soluciones técnicas de alta eficiencia y 3) continuar la modernización de los estándares de la industria en eficiencia energética.

En 2018, en desarrollo de los objetivos del Plan Climat (2017), y tras un intenso periodo de concertación, se publicó la primera versión del Plan de Rehabilitación Energética de Edificios (*Plan de rénovation énergétique des bâtiments*, PREB), desarrollado entre el Ministerio de Transición Ecológica e Inclusiva y el Ministerio de Cohesión Territorial, que ofrece herramientas para fomentar la rehabilitación energética de edificios, para alcanzar la neutralidad de carbono para 2050, al tiempo que se combate la pobreza energética.

### 2.1.3. Política de vivienda

Por último, es preciso mencionar la política sectorial de vivienda gestionada principalmente por la ANAH, dentro de la cual se gestiona y financia la política nacional para mejorar el stock de viviendas privadas existentes, incluyendo las acciones encaminadas a la mejora de la eficiencia energética. Otorga ayuda financiera a propietarios, ocupantes y arrendadores, así como a comunidades de propietarios, para realizar trabajos integrales de mejora de sus viviendas bajo ciertas condiciones (renta de los hogares, mejora del CEE, etc.).

Mediante el acuerdo firmado entre el Estado y ANAH, se creó el programa de apoyo financiero para la renovación térmica de viviendas privadas (JORF n° 0165 du 20 juillet 2010), denominado Vivir Mejor (*Habiter Mieux*, HM). Su objetivo es resolver el problema de la inseguridad energética, que se estima que afecta a 3,8 millones de hogares en la actualidad. Se financia a través de los recursos presupuestarios de ANAH y el Fondo de Renovación Térmica (FART), para los cuales se asignaron inicialmente 483 millones de euros para el período 2010-2017 en el marco del Programa de Inversión Futura (*Le Programme d'investissements d'avenir*, PIA). El programa se implementa a través de tres tipos de acciones: identificación de casos y diagnóstico, apoyo técnico, social y financiero y financiación de la ejecución del proyecto.

Aunque inicialmente el programa estaba dirigido a hogares precarios, en 2013, se emitió un fallo que ajustaba los umbrales de ingresos (hasta rentas medias) para propietarios elegibles, otorgando así al 45% de los propietarios de viviendas

Modalidad	Ayudas		Compromiso acompañamiento	Empresas RGE <sup>5</sup>	Exigencia energética
	Proyecto	Ejecución			
HM Sérénité <sup>6</sup>	√	√	√	√	Alta
HM Agilité	-	√	-	√	Media
HM Copropriété <sup>7</sup>	√	√	√	√	Alta

FIG. 2/ Modalidades del Programa Vivir Mejor.

Fuente: elaboración propia.

<sup>5</sup> Garante ambiental reconocido (*Reconnu Garant de l'Environnement*, RGE): <https://www.laprimeenergie.fr/les-travaux/les-travaux-deconomies-denergie/entreprise-rge>

<sup>6</sup> Los esquemas HMi Sérénité y Agilité se pueden combinar con otros programas y asistencia financiera establecidos por el gobierno, en particular: CITE (crédito fiscal para la

transición energética); el préstamo ecológico a tasa cero (Eco-PTZ) bajo ciertas condiciones, y la ayuda local ofrecida por el Consejo Regional o el Consejo Departamental.

<sup>7</sup> La modalidad HM Copropriété permite la financiación de comunidades de propietarios para proyectos que garanticen una reducción de energía de al menos un 35%.

en todo el país acceso a financiación (casi 7 millones de hogares). Todos los hogares elegibles para el apoyo del programa HM tienen derecho a las ayudas de la ANAH para la regeneración energética, a las que se añade una prima de hasta un 10% (varía dependiendo del nivel de precariedad). Desde 2018 el programa HM ha ampliado los tipos de ayuda en tres modalidades, dos específicas para las viviendas unifamiliares y una para edificios colectivos (Fig. 2).

Dos tercios de las subvenciones de ANAH se otorgan a través de programas implementados por las autoridades locales<sup>8</sup>, siendo todas ellas herramientas operativas. Es por esto, que el gran reto no es tanto la definición de herramientas, sino la mejora de los procesos y la gestión de las existentes para alcanzar los objetivos establecidos en las diferentes estrategias.

Para el 2020, la ANAH ha contado con un presupuesto reforzado de más de mil millones de euros para llevar a cabo sus misiones prioritarias: la lucha contra la pobreza energética, la revitalización de los cascos históricos de las ciudades medias, la recuperación de conjuntos degradados y la prevención de sus posibles problemas, y la lucha contra la vivienda no adaptada, estableciendo mejoras para asumir la pérdida de autonomía de una población cada vez más envejecida. Por su parte, la nueva Reglamentación Ambiental (RE2020) busca reducir la huella de carbono de la edificación buscando que sean construcciones térmicamente pasivas, o incluso energéticamente positivas (*Bâtiment à Énergie Positive*, BEPOS).

### 2.1.4. Lucha contra la precariedad energética y la pobreza

La Ley del 10 de julio de 2010 de compromiso nacional con el medio ambiente, conocida como la Ley Grenelle 2<sup>9</sup>, establece una definición legal de pobreza energética para el contexto francés:

“Está en una situación de pobreza energética una persona que experimenta en su vivienda dificultades particulares para tener el suministro de energía necesario para satisfacer sus necesidades básicas debido a la insuficiencia de sus recursos o sus condiciones de vida”

La reducción del consumo energético de las viviendas es uno de los ejes de acción para luchar contra la pobreza energética. Tal y como

se ha explicado en el punto anterior, la LTECV establece entre sus objetivos la renovación de 500.000 hogares al año a partir de 2017, de los cuales, al menos la mitad están ocupados por hogares de bajos ingresos. Con este objetivo se pretendía disminuir la pobreza energética en un 15% para el 2020.

Dentro de las acciones para facilitar el acceso a la financiación privada de los hogares con mayor precariedad, en abril de 2019 Fondo de Garantía de mejora de la Renovación Energética (FGRE), previsto en la LTECV, que tiene como objetivo facilitar el acceso financiero de los hogares de menor renta, contrarrestando la negativa de los bancos a financiar grupos de bajos recursos. El FGRE proporcionaría una garantía del 75% de los préstamos ecológicos individuales de acuerdo con los umbrales de ingresos y favoreciendo una contragarantía que cubriría el 50% de los préstamos grupales.

Por último, cabe destacar otra medida implantada para reducir la pobreza energética, son los denominados Certificados de ahorro energético (CEE). El artículo 30 de la LTECV crea una nueva obligación de ahorrar energía en beneficio de los hogares que padecen pobreza energética. Esta obligación, que se impone a los proveedores de energía (combustibles, electricidad, gas, fuel oil, etc.), se puede cumplir implementando acciones de ahorro de energía en beneficio de los hogares cuyos ingresos son inferiores a un tope, o contribuyendo a programas de apoyo para estos hogares.

Además de luchar contra la pobreza energética a través de la mejora del comportamiento energético de los hogares, el gobierno francés también ha establecido medidas dirigidas al pago de la factura implementando desde tarifas sociales hasta cupones o cheques de energía.

## 2.2. Instrumentos para la financiación de la rehabilitación energética

### 2.2.1. Ayudas a la rehabilitación de viviendas

Las ayudas para la rehabilitación del parque edificado se dividen en dos grandes bloques (Fig. 3): las ayudas fiscales, a través de la reducción

<sup>8</sup> Programas como de Mejora de la Vivienda (OPAH), el Programa de Mejora Térmica de los Edificios (OPATB), el Programa de Mejora en un Sector Protegido, el Plan de Protección de los Edificios Degradados, Eliminación de la

Vivienda Insalubre (RHI), las Operaciones de Restauración Inmobiliaria (ORI) y los Programas de Interés General (PIG)  
<sup>9</sup> Referencia a la Ley Grenelle 2: <https://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjl08-155.html>

AYUDAS DIRECTAS	
<b>Préstamos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Préstamo de Interés ecológico de tasa cero (Eco-PTZ)</li> <li>• Préstamo de Interés ecológico de tasa cero para vivienda social (Eco-PLS)</li> </ul>
<b>Subsidios</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Habiter Mieux (Sérénité, Agilité y Copropriété)</li> <li>• Ayudas ANAH (Hogares rentas medias)</li> <li>• Ayuda solidaria ecológica (ASE)</li> </ul>
AYUDAS INDIRECTAS	
<b>Fiscales</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Crédito Fiscal de Transición de Energía (CITE)</li> <li>• IVA reducido<sup>10</sup></li> <li>• Reducciones fiscales</li> </ul>
<b>Otras</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Certificados de eficiencia energética<sup>11</sup></li> <li>• Financiación colectiva<sup>12</sup></li> <li>• Financiación a terceros<sup>13</sup></li> </ul>

FIG. 3/ Síntesis de las ayudas a la rehabilitación energética de viviendas.

Fuente: elaboración propia.

de impuestos y tasas, y las ayudas no fiscales, entre las que encontramos las ayudas directas a través de los diferentes programas de las agencias nacionales, regionales o locales, y las ayudas indirectas mediante préstamos ventajosos.

Las ayudas del PREH se complementan con otros fondos y ayudas complementarias como son los fondos FEDER y los Certificados de ahorro de energía (CEE).

Desde enero de 2020 se ha lanzado un nuevo programa renovación energética de las viviendas que busca simplificar los mecanismos y mejorar la coordinación (en particular alineando las condiciones de elegibilidad). Este programa se ha denominado *MaPrimeRénov* y está destinado principalmente a los hogares más pobres. Esta nueva ayuda fusiona el Crédito Fiscal de Transición de Energía (*Crédit d'impôt pour la*

*transition énergétique*, CITE)<sup>14</sup> por un lado, y la ayuda del programa HM Agilité, por el otro.

### 2.2.2. Fondo nacional de garantía

Tras la misión de la Depósitos y consignaciones de fondos (*Caisse des Dépôts et Consignations*, CDC) lanzada en marzo de 2013, el gobierno anunció el establecimiento de un fondo de garantía destinado especialmente a impulsar la oferta bancaria y alentar a los bancos a distribuir una nueva gama de Préstamos de "renovación energética" a particulares. Bajo esta perspectiva, se ha implementado un fondo de garantía específico el FGRE, parcialmente complementado por proveedores de energía, a escala nacional y que permita a los bancos cubrir

<sup>10</sup> **Reducción IVA:** desde 2014, la tasa reducida de 5.5% de IVA para la mejora de la eficiencia energética de alta calidad elegible para el crédito fiscal ha estado abierta a todos. Se ha mantenido una tasa del 10% para trabajos de mantenimiento y mejora.

<sup>11</sup> **Certificados de eficiencia energética:** creados en 2005 por la Ley POPE, se basan en la imposición de una obligación de ahorro de energía a los minoristas de energía por parte de las autoridades públicas. Por lo tanto, estos minoristas deben promover activamente la eficiencia energética entre los consumidores de energía, ya sean hogares, autoridades locales o profesionales. En la práctica, cada proveedor de energía debe proporcionar incentivos financieros para llevar a cabo la mejora de la eficiencia energética.

<sup>12</sup> **Financiación colectiva:** la ley n.º 2012-387 de 22 de marzo de 2012 relativa a la simplificación del marco legal y de los procedimientos administrativos, organizó los métodos de recurso al préstamo colectivo para comunidades de propietarias. La facilidad colectiva de préstamos ecológicos a tasa cero en copropiedad se creó mediante el decreto no, trabajos de renovación para mejorar el rendimiento energético de las viviendas antiguas.

<sup>13</sup> **Financiación a terceros:** en 2014 se comenzaron a desarrollar mecanismos de financiación innovadores, como la financiación de terceros, que consiste en ofrecer a cada copropietario una gama integrada de servicios (realización de obras y movilización de financiación para su realización) a cambio de pagos a lo largo plazo para facilitar la renovación térmica de la comunidad, siempre bajo el impulso de las autoridades locales que pueden actuar a través de empresas intermediarias.

<sup>14</sup> **Crédito Fiscal de Transición de Energía (CITE)** permite deducir de los impuestos entre un 15% (25% en conjuntos) y 30% de los gastos incurridos en el proyecto de rehabilitación energética sujetos a impuestos comunes (no puede exceder de 8.000 € para una persona soltera y 16.000 € para una pareja sin hijos). Además de incentivar, el objetivo de este dispositivo es respaldar las tecnologías emergentes y las innovaciones más eficientes. Cite web: <https://www.cohesion-territoires.gouv.fr/credit-dimpot-pour-la-transition-energetique-cite>

parcialmente sus primeras pérdidas. El objetivo es permitir una extensión de la duración de los préstamos para obras y, al optimizar las condiciones para refinanciar estos préstamos, impactando en una reducción en el costo de las obras. Su aplicación requiere una garantía de propiedad social de la vivienda y la firma de acuerdos de conformidad según un modelo definido por el decreto de 14 de marzo de 2019, entre el Estado y la Sociedad Gestora de Fondos y de la Garantía de propiedad social de la vivienda, por una parte, y entre el Estado, dicha Sociedad y las entidades de crédito, por otra.

### 2.2.3. Ayudas locales

Recientemente, algunas autoridades locales han lanzado varias iniciativas destinadas a desarrollar una gama completa de asesoramiento para los hogares con disposición. para facilitar la financiación de los trabajos de rehabilitación. En una primera familia, llamada “tercer de confianza”, el sistema público local asume las funciones de orientación, apoyo a los hogares en todas las fases (durante el diseño, para la finalización de las obras y posteriormente, para monitorear el consumo), mientras realiza acuerdos con el sector bancario para ofrecer financiación más ventajosa. Son posibles diferentes esquemas y se están probando en los territorios, en diferentes etapas de avance.

Sobre la base de las primeras experiencias en Francia de operadores de la renovación energética en la edificación, la Región de Picardía, acompañada por la Dirección Regional de ADEME, decidió en septiembre de 2013 implementar una operación piloto llamada “Servicio Público de Eficiencia energética” (SPEE). Este servicio público permite combinar una forma de “servicio integrado” que acompaña a los hogares en todos los aspectos de su proyecto de renovación (definición, financiación y ejecución). La región de Ile de France también ha establecido un servicio público, llevado a cabo por SEM Energies Positif, para que las personas puedan recibir asesoramiento y apoyo financiero para la ejecución de los trabajos de rehabilitación energética. Otras regiones, como Bretaña o Nord-Pas de Calais, han decidido establecer un servicio integrado para intervenir en su parque residencial. Destacar también que algunas autoridades locales han tomado recientemente la iniciativa de crear operadores públicos dedicados a la rehabilitación del patrimonio público, como el SPL OSER en la región de Rhône-Alpes.

### 2.2.4. Fiscalidad verde

Algunas obras pueden también recibir ayudas fiscales (préstamo impuesto para servicios de ayuda a las personas, equipamientos para personas mayores o con discapacidad, préstamo impuesto desarrollo sostenible, eco-préstamo sin intereses financiado por los bancos a través de préstamos de impuestos, posibilidad de exención de impuestos sobre bienes inmobiliarios).

En Francia existen diversos beneficios fiscales a la rehabilitación de viviendas:

- IVA reducido (5,5%) para todo tipo de obras en edificios de viviendas de más de 2 años.
- Reducción de impuestos para gastos que favorecen el acondicionamiento para las personas mayores y con discapacidad.
- Deducción fiscal sobre todas las obras de mejora realizadas por los arrendadores.
- Exención de impuestos inmobiliarios para la rehabilitación de las viviendas sociales.
- Desgravación de impuestos inmobiliarios en obras de accesibilidad y ahorro energético.

## 2.3. Instrumentos para la movilización de agentes

### 2.3.1. Puntos de información sobre rehabilitación (pris)

Para guiar a los propietarios para realizar trabajos de renovación energética, el gobierno francés ha establecido un servicio público de asesoramiento técnico y administrativo, independiente y gratuito.

Este servicio público se materializa en dos canales:

- Plataforma telefónica nacional.
- Sitio web nacional ([www.renovation-info-service.gouv.fr](http://www.renovation-info-service.gouv.fr)) que remite a las personas interesadas, según su situación y sus necesidades, a un único punto de recepción (el más adecuado y más cercano a casa), denominado Punto de Servicio de Información sobre Renovación (Point Rénovation Info Service, PRIS).

En la siguiente figura (Fig. 4) se muestra el procedimiento y estructura de los PRIS.

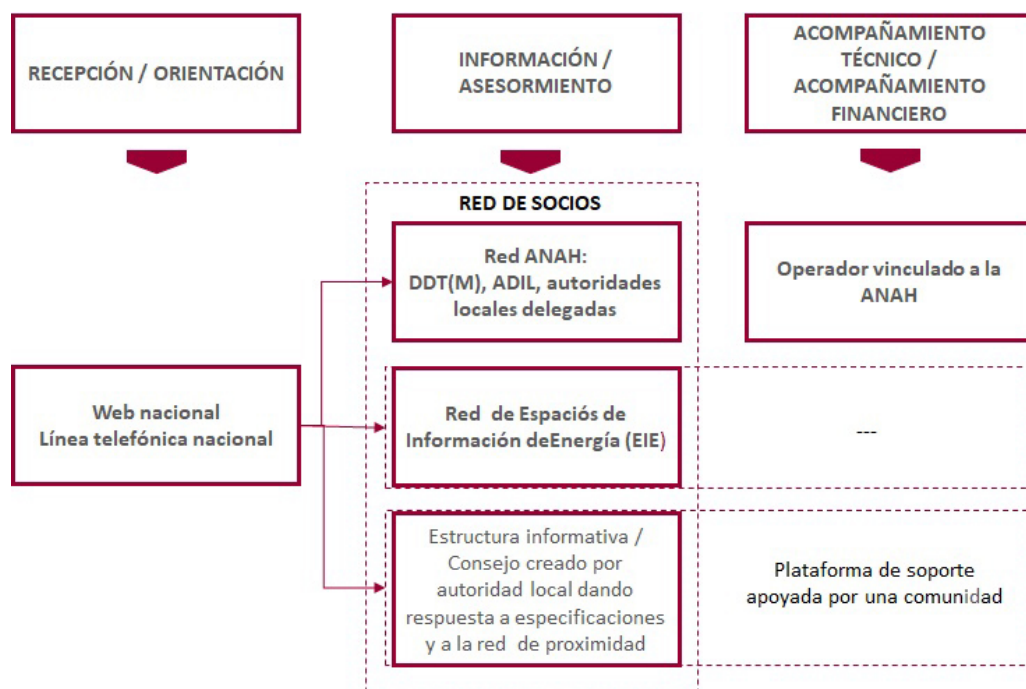


FIG. 4/ Procedimiento y estructura de los PRIS.

Fuente: elaboración propia a partir de [www.renovation-info-service.gov.fr/accessibilite](http://www.renovation-info-service.gov.fr/accessibilite)

Más de 450 PRIS están presentes en todo el país y brindan información y asesoramiento gratuitos, tanto técnico (asesoramiento sobre la elección del trabajo a realizar, ofertas de profesionales) como financieros (ayuda y métodos de financiación). Estos puntos dependen de las agencias de información de vivienda departamentales (*Agences Départementales d'Informations sur le Logement*, ADIL) o de las Direcciones departamentales para territorios y el mar (*Directions Départementales des Territoires et de la Mer*, DDT-M), en el caso de las ayudas públicas elegibles de la Anah, y de los Espacios de información energética (*Espaces Info Energie*, EIA dentro del programa FAIRE<sup>15</sup>) de la ADEME, o mostradores y plataformas establecidos por las autoridades locales<sup>16</sup>. Por ejemplo, en la región de París se desarrolló la herramienta “Co-coach” de la Agencia de Clima de París (EIE) para apoyar a las comunidades a lo largo de las etapas de la renovación: financiación a movilizar, los trabajos a realizar y su seguimiento, etc.

### 2.3.2. Movilización de colectivos locales

Tal y como se indica en la LTRS 2014, para sensibilizar lo más posible a los hogares es necesaria la participación de las autoridades locales en la implementación de acciones a favor de la renovación energética de las viviendas, ya que la experiencia ha demostrado que es más probable que las personas contacten con los servicios locales para recibir asesoramiento sobre la gestión de su vivienda. Muchas autoridades locales ya han llevado a cabo iniciativas, que van desde la difusión de información y la sensibilización de todos los agentes, hasta el apoyo para llevar a cabo las obras, incluido el desarrollo de herramientas financieras y la movilización de empresas y profesionales del sector.

Por otro lado, el METL y el MEDDE lanzaron una convocatoria de premios para “iniciativas locales para la renovación energética” en mayo

<sup>15</sup> <https://www.faire.gov.fr/pourquoi-faire>

<sup>16</sup> Las “Federaciones de Vivienda y Desarrollo” y “PACT” y “ARIM” implantadas en todo el territorio desempeñan

también un papel de información y asesoramiento a los particulares.

de 2013, con el fin de identificar y promover trabajos de renovación energética en viviendas, ya sea cuantitativa o cualitativamente. Entre los proyectos premiados se incluyeron diferentes experiencias que ponen en valor aspectos como la gestión a través de ventanilla única, la introducción de esquemas financieros como la financiación a terceros u otros aspectos como la lucha contra la pobreza energética y el impulso de la renovación energética, así como el apoyo al sector industrial de la construcción ecológica.

Entre las principales herramientas de comunicación y sensibilización ya se han mencionado los PRIS y los EIE, pero también habría que incidir en las siguientes figuras.

- Embajadores de la regeneración energética: se crean para apoyar a los hogares más vulnerables y aislados. Son reclutados por parte de las autoridades locales o del PRIS, en asociación con la ANAH. Su misión es identificar de manera proactiva ese tipo de hogares y ayudar a difundir información.
- Partenariados con asociaciones de profesionales: ADEME realiza trabajos de proximidad y facilitación en asociación con comunidades, asociaciones, oficinas de diseño, empresas, organismos consulares y organizaciones profesionales. Este trabajo toma la forma del desarrollo de herramientas, métodos y procedimientos a través de contratos con territorios.

### 2.3.3. Mejoras y profesionalización de la industria

El PREH incluye también como aspecto prioritario la profesionalización del sector de la renovación energética para garantizar la calidad de los trabajos y mejorar las capacidades de las empresas y los profesionales. El impacto del plan en el número de empleos directos e indirectos creados o mantenidos se estimó en 75.000.

La profesionalización del sector de la renovación energética pasa por varios ejes:

- En el marco del programa RAGE<sup>17</sup> Actualización de los centros de formación profesional

<sup>17</sup> Programa RAGE - Règles de l'art Grenelle environnement. tiene como objetivo revisar todas las reglas de construcción para ahorrar energía en el edificio y reducir las emisiones de gases de efecto invernadero.

<sup>18</sup> Programa FeeBAT (Capacitación de profesionales en ahorro de energía en edificios) contribuye a apoyar el desarrollo de habilidades de los profesionales de la construcción en el campo de la eficiencia energética. Este programa está

para dar respuesta a los desafíos de la renovación energética.

- Formación masiva de empleados de empresas de construcción y artesanos, en particular a través del programa FEEBat<sup>18</sup>.
- Reconocimiento como empresas garantes del medio ambiente (Reconnu Garant de l'Environnement, RGE<sup>5</sup>): estos sellos de calidad se entregan a las empresas excelentes algún campo de trabajo relacionado con la mejora del medio ambiente. Determinadas ayudas están condicionadas a la contratación de empresas con RGE.

### 2.4. Aplicabilidad en España

La estructura administrativa de Francia, con un alto grado de centralidad, hace difícil la trasposición a España de algunas de las medidas analizadas. Aun así, podríamos apuntar algunos aspectos relevantes que sí podrían trasladarse a nuestro contexto.

A. Desarrollo e implementación de la Ley de Transición energética y crecimiento verde (LTECV 2015): La LTECV cubrió las diferentes áreas clave de la transición energética y contiene muchas medidas, entre ellas la renovación del parque de edificios existente. Estas medidas referidas a la mejora del rendimiento energético del entorno construido estuvieron estrechamente ligadas al desarrollo anterior de la LTRS 2014. Esta integración de la estrategia con el marco legislativo en materia de energía y cambio climático ha facilitado una dotación económica más estable además de todo el desarrollo reglamentario y de instrumentos que lo acompañó.

En el contexto español nos encontramos en un momento similar, con la aprobación de la Ley de Cambio Climático y Transición Energética. Parece por tanto un momento propicio para el desarrollo una estrategia energética integral y coordinada que permita alcanzar los objetivos 2030 y 2050.

B. Diseño y gestión integral de las ayudas para el ahorro energético y lucha contra la pobreza

financiado por Électricité de France (EDF) a través de Certificados de Ahorro de Energía (CEE) y fondos de educación continua de recaudación de fondos corporativos. El nuevo acuerdo 2018-2020 marca una importante evolución del sistema FEE Bat. y está totalmente en línea con el plan de renovación anunciado el 26 de abril de 2018 por los Ministerios de Transición Solidaria Ecológica y Cohesión Territorial. Referencia: <http://www.feebat.org/>

energética a escala municipal (y de barrio): aunque pueda darse el caso de la existencia de planes y programas sectoriales con objetivos y acciones propias (como es el caso del programa Habiter Mieux y el PREH), es importante contar con una agencia (como la ANAH) que gestione las ayudas a través de una ventanilla única. Para el caso español, y dada la estructura territorial y competencial del Estado de las Autonomías, esta ventanilla única quedaría a nivel autonómico, aunque sería recomendable contar con una cierta homogeneidad para todo el territorio. El desarrollo de proyectos a nivel de conjunto edificatorio (vecindario y/o barrio) es fundamental para alcanzar los niveles de rehabilitación requeridos.

- C. Comunicación y sensibilización unitaria: en Francia se ha creado un punto de contacto nacional (web y telefónico) dirigido a residentes (propietarios o inquilinos), empresas e instituciones públicas. Desde ese punto focal se derivan las consultas a los puntos de contacto regionales, facilitando la comunicación de la información. Al igual que en el punto anterior la aplicabilidad al caso español depende de la realidad territorial y competencial.
- D. Ayudas variables según la mejora energética y para conjuntos edificados: cuanto más integral sea el proyecto y mejor rendimiento energético alcance mayor cuantía de la subvención se podrá obtener. La agregación de la demanda mediante la intervención en conjuntos edificados también cuenta con una mejora de las ayudas, tanto para la rehabilitación como para la gestión.
- E. Profesionalización: todas las medidas aplicadas para la mejora de los profesionales del sector son perfectamente aplicables al caso español (actualización de los centros de formación profesional, registro de empresas con sello de garantía ambiental, etc.). Para optar a determinadas ayudas se establece como requisito el contratar profesionales con sello RGE.
- F. Creación de un fondo de garantía nacional: facilitando el acceso a los préstamos, tanto a particulares (mediante la figura de avalista) como a empresas públicas, o permitiendo una extensión de la duración de los préstamos para obras al optimizar las condiciones para refinanciar estos préstamos.
- G. Beneficios fiscales: el IVA reducido, reducciones del IRPF y otros.

### 3. Políticas e instrumentos de fomento de la rehabilitación en Alemania

#### 3.1. Visión global de las políticas de rehabilitación en Alemania

En el seno de la UE, Alemania es un país referente en la política industrial y tecnológica centrada en la energía, y la movilidad como ejes clave para la transición ecológica del país. Desde la década de 1970, tras la crisis del petróleo acontecida en esa década, el país comenzó a desarrollar políticas de transición energética y ecológica, entre las cuales se encuentra la rehabilitación del parque construido. Según el EU Building Stock Observatory, en 2014 se renovaban en profundidad aproximadamente el 1,49% de los edificios de Alemania, siendo el segundo país europeo en tasa de renovaciones tras Francia<sup>1</sup>. Las políticas de rehabilitación están muy ligadas a las políticas de transición energética, aunque también forman parte de concepto más integrales de regeneración urbana a escala local.

#### 3.1.1. Política de transición energética

Desde la década de 1970 Alemania ha desarrollado una amplia gama de instrumentos y herramientas para aumentar la eficiencia energética, incluso antes de que se adoptara la Directiva de Eficiencia Energética europea. Cuenta con una política consolidada en este campo, logrando incluso el desacoplamiento del consumo de energía del desarrollo económico (PIB), siendo el ahorro energético a través de la eficiencia energética y el uso intensivo de las energías renovables algunos de los pilares fundamentales de la transición energética y ecológica en Alemania. En 2010, el Ministerio Federal Alemán de Medio Ambiente, Protección de la Naturaleza, Construcción y Seguridad Nuclear (*Bundesministerium für Bildung und Forschung*, BMU) y el Ministerio Federal Alemán de Asuntos Económicos y Energía (*Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft*, BMWi) publicaron el documento titulado Política de Transición Energética (*Energiewend*) que definía el futuro de política energética hasta 2050. Entre sus prioridades estaban:

- El aumento de las energías renovables, mediante el desarrollo de una planificación y un marco regulatorio adecuado integrada en la política de Cambio Climático.

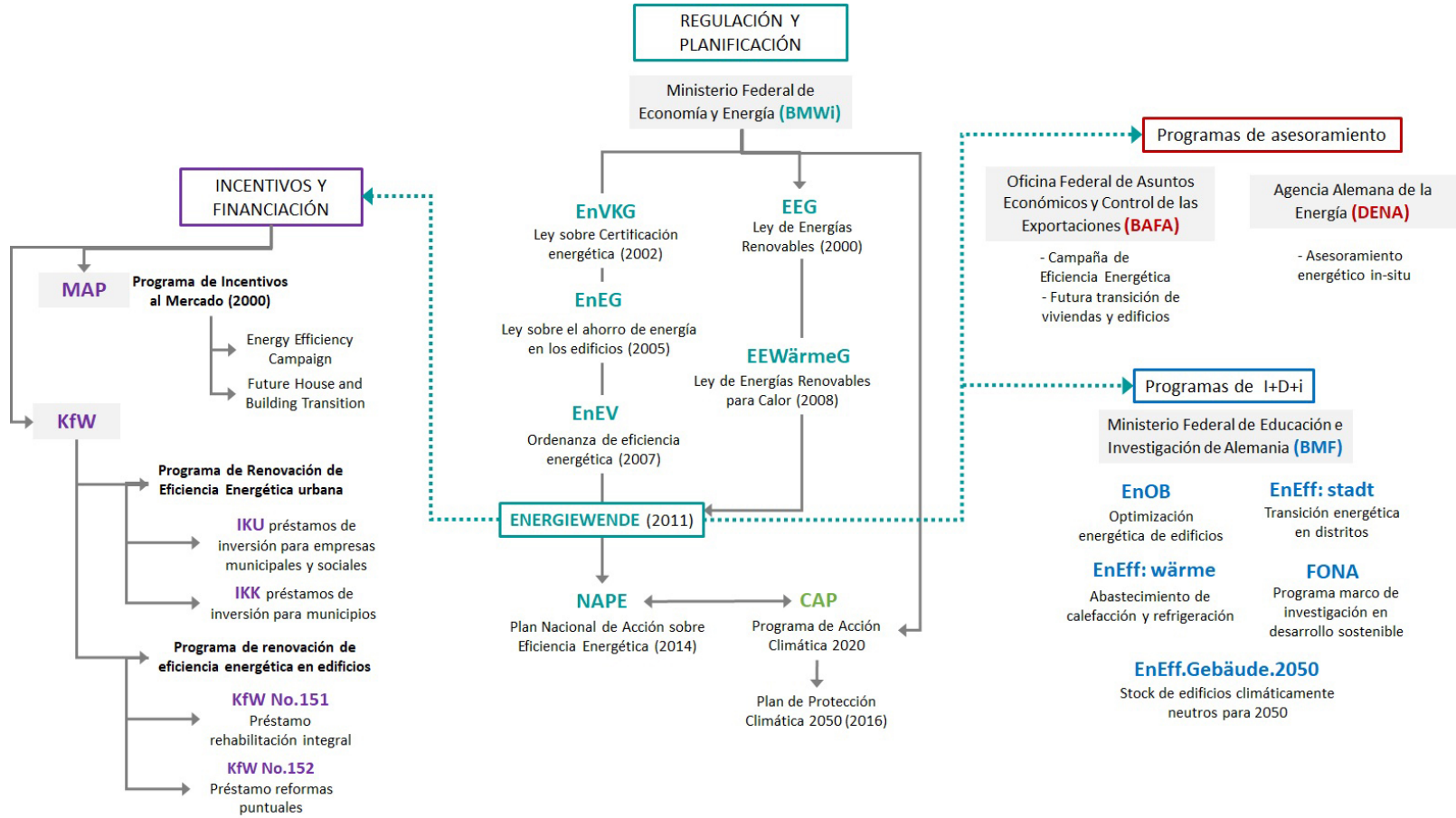


FIG. 5/ Medidas a corto plazo y procesos a largo plazo del Plan Nacional de Acciones en Eficiencia Energética.

Fuente: elaboración propia.

- El fomento del I+D+i para incrementar el desarrollo tecnológico en diferentes programas como el de redes de distribución de calor o el de optimización energética de la edificación, entre otros.
- El desarrollo de programas de asesoramiento y sensibilización de los diferentes agentes.
- Implementación de un marco financiero estable y adecuado a los retos planteados.

Estos cuatro ámbitos prioritarios, se venían desarrollando en las diferentes políticas sectoriales y a través de la *Energiewend* se busca consolidar la integración y coordinación entre todas ellas (Fig. 5).

En términos sociales, la Política de Transición Energética es un proyecto que ha requerido una enorme participación ciudadana y la implementación de su visión está generando cambios en la vida diaria de la ciudadanía, las empresas y en la economía en general. También ha requerido profundos cambios sociales, no solo en el área de la energía, sino también en la arquitectura, la planificación urbana, la agricultura, etc. Ciento ochenta universidades y escuelas politecnicas trabajaron en el programa de transición energética entre 2011 y 2013; el Ministerio de Investigación tenía un fondo para subvenciones relacionadas con este programa de 2.000 millones de euros.

### 3.1.2. Legislación sobre ahorro energético en la edificación

En Alemania, cerca del 40% de toda la energía se consume en edificios, principalmente en calefacción. En 2005, se estableció la Ley sobre el ahorro de energía en los edificios (*Energieeinsparungsgesetz EnEG*) que se centra en promover la eficiencia energética en viviendas y edificios terciarios y de la cual derivó la primera Ordenanza de Conservación de Energía (*Energieeinsparverordnung EnEV*). En relación con la construcción de nuevos edificios, en 1990, la transición energética alemana inició el desarrollo del estándar *Casa Pasiva de alta eficiencia (Passivhaus)* para aumentar la eficiencia energética en los edificios.

Posteriormente, la regulación en materia de ahorro energético que traspuso los nuevos requisitos de la EPBD (Directiva 2010/31/UE) fijó también los requisitos energéticos mínimos para el desarrollo de Edificios de Energía Casi Nula (nZEB),

entrando en vigor para todos los edificios nuevos a partir del 1 de enero de 2016. Se implementaron además los métodos de cálculo para incluir las condiciones límite obligatorias (edificio de referencia) para su aplicación tanto en los edificios residenciales como en los no residenciales.

### 3.1.3. Plan Nacional de Acción sobre Eficiencia Energética

Alineado con la Política de Transición Energética, el Plan de Acción Nacional de Eficiencia Energética (*Nationaler Aktionsplan Energieeffizienz*, PNAEE) de 2014, incluye, en relación al PNAEE 2011, medidas políticas nuevas y más desarrolladas para aumentar la eficiencia energética en edificios residenciales, industriales y edificios terciarios. El plan se estructura según los siguientes ejes de acción:

- Renovación energética de edificios: en octubre de 2015, el Gobierno Federal adoptó la Estrategia de Eficiencia Energética para Edificios (LTRS 2014). La estrategia recoge las principales acciones para la transición energética en el sector de la edificación y también sirvió de base para el capítulo sobre edificios del Plan de Protección Climática 2050 adoptado por el Gobierno Federal en 2016. Entre los instrumentos que desarrolla la estrategia está la Ley de Generación de Calor con Energía Renovable (*Erneuerbare-Energien-Wärmegesetz, EEWärmeG*) y la Ordenanza sobre Ahorro de Energía.
- Monitorización / Plataformas de transición energética: A través de un informe anual se describe y evalúa el estado de implementación de la transición energética en Alemania. También es importante considerar el papel de la sociedad en la elaboración de políticas, por eso el Ministerio Federal de Economía y Energía (BMWi) ha creado cinco plataformas o grupos de trabajo para la transición energética: mercado de energía, eficiencia, redes eléctricas, edificios e investigación e innovación. Por otro lado, el Ministerio Federal de Educación e Investigación de Alemania (BMBF) ha activado otra plataforma para el diálogo llamada *Foro de Investigación para la Transición Energética*, que incluye a las partes interesadas de la industria energética y representantes de instituciones políticas y académicas, la industria y la sociedad civil.

### 3.1.4. Las estrategias a largo plazo para movilizar inversiones en la renovación del parque nacional de edificios para uso residencial y terciario (2014, 2017)

La Estrategia de Eficiencia Energética para Edificios se define como una estrategia de aprendizaje dinámica, y el Gobierno Federal ha iniciado medidas adicionales y desplegado una combinación integral de instrumentos que incluyen la provisión de información, asesoramiento y financiación, la imposición de nuevos requisitos y la implementación de proyectos de investigación para alentar a los propietarios, el sector inmobiliario, las empresas y los municipios, a tomar decisiones de inversión que apoyen la transición energética.

La LTRS toma como base la Política de Transición Energética, así como los objetivos definidos por el PNAE 2014. Entre estos objetivos está el obtener el apoyo y la aceptación de todos los actores sociales para trabajar de manera coordinada en la mejora de la eficiencia energética, destacando las posibilidades y oportunidades para cada uno de ellos, y haciendo ver que el compromiso con la eficiencia energética es algo positivo. Basado en una mezcla de consultoría, comunicación e información sobre medidas de eficiencia valiosas, financiación y estándares para nuevas instalaciones, la estrategia contiene un conjunto de instrumentos que incentivan la eficiencia energética al tiempo que allana el camino para aprovechar el enorme potencial de la transición energética para la industria en el uso de energías renovables.

El gobierno federal tiene como objetivo reducir las emisiones de CO<sub>2</sub> en los edificios en un 40% en comparación con 1990 para 2020. Para 2050, las emisiones de CO<sub>2</sub> se reducirán entre un 80% y un 95%. Para alcanzar estos objetivos globales, el gobierno se compromete a duplicar la tasa de renovación anual del 1% al 2%. Se espera que las mayores contribuciones al ahorro de energía y CO<sub>2</sub> vengan de un esquema de licitación competitivo recientemente introducido para la eficiencia energética y el establecimiento de hasta 500 redes de eficiencia energética en la industria.

El concepto de renovación rentable, incluido en la LTRS 2017, tiene en cuenta las barreras existentes en la mejora de eficiencia energética, la integración de energías renovables y la estructura de propiedad existente del parque inmobiliario, que se resumen a continuación:

- Eficiencia energética: los cálculos actuales indican que será posible reducir el consumo de energía final a aproximadamente 1600PJ para 2050 como resultado de las medidas de eficiencia energética. Esto corresponde a una reducción del 54% en el consumo final de energía en comparación con 2008. Los ejemplos de las restricciones que se aplican a este respecto incluyen las opciones para aislamiento de envolvente y aumento de su eficiencia energética, así como la introducción o mejora de los sistemas de redes de calor.
- Energías renovables: sobre la base de los cálculos actuales, el potencial total de las energías renovables que podría ser utilizado para el sector de la construcción en 2050, incluidas las redes de calor y la electricidad de fuentes de energía renovable, se estima entre de 1400 PJ y 1800 PJ. Esto supone un 40% y 50% del consumo final de energía actual y (dependiendo de las mejoras en eficiencia) una participación de aproximadamente 60% a 70% de las energías renovables en 2050.
- Estructura de tenencia del parque de viviendas: la estructura de tenencia del parque de viviendas (alrededor de 18 millones de hogares en alquiler frente a poco menos de 10 millones de hogares en propiedad) representa el tercer obstáculo hacia la consecución de un parque edificado energéticamente neutro.

En 2017, el Gobierno Federal lanzó la *Hoja de ruta para renovaciones a medida* con el objetivo de acercar a los propietarios el concepto de renovación rentable.

### 3.2. Instrumentos para la financiación de la rehabilitación energética

Las ayudas para la rehabilitación del parque edificado se dividen en dos grandes bloques (Fig. 6): las ayudas fiscales, a través de la reducción de impuestos y tasas, y las ayudas no fiscales entre las que encontramos las ayudas directas a través de los diferentes programas de las agencias nacionales, regionales o locales y las ayudas indirectas mediante préstamos ventajosos.

Para entender el conjunto de las ayudas, en la siguiente tabla se listan los instrumentos existentes, que se explican más detalladamente a lo largo del capítulo.

Ayudas directas	
<b>Préstamos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Programa MAP PYMEs de préstamos de bajo interés</li> <li>Programa KfW Renovación energética de préstamos de bajo interés (Préstamo N.º 151 y Préstamo N.º 152)</li> <li>KfW para la Rehabilitación de Eficiencia Energética urbana: préstamos de inversión para municipios (IKK) y empresas sociales (IKU)</li> </ul>
<b>Subsidios</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Programa MAP subvención particulares</li> <li>Programa MAP PYMEs subvención reembolsable</li> <li>Programa KfW CO<sub>2</sub> rehabilitación energética con ayuda directa</li> <li>KfW para la Rehabilitación de Eficiencia Energética urbana: Programa de financiación de optimización de calefacción</li> </ul>
Ayudas indirectas	
<b>Fiscales</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Desgravación fiscal por los servicios prestados por constructores y profesionales</li> <li>Reducciones fiscales</li> </ul>
<b>Otras</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>EnEff.Building.2050</li> <li>Programa de financiación para redes de calor de cuarta generación</li> </ul>

FIG. 6/ Síntesis de las ayudas a la rehabilitación energética de viviendas.

Fuente: elaboración propia.

### 3.2.1. Programa MAP de incentivos de mercado

El Programa de Incentivos al Mercado (*Marktanreizprogramm*, MAP) es un programa de financiación del Ministerio Federal de Asuntos Económicos y Energía que ofrece incentivos para hacer un mayor uso de las energías renovables en la generación de calor en todos los ámbitos (hogares, empresas, municipios, etc.). El Estado financia el reemplazo de sistemas de calefacción antiguos con una instalación solar térmica eficiente, instalación de biomasa o bomba de calor. También proporciona financiación para establecer redes de calor y unidades de almacenamiento de calor.

Hay dos tipos de financiación disponibles:

- Subvenciones de la Oficina Federal de Asuntos Económicos y Control de Exportaciones (BAFA), para particulares: para instalaciones pequeñas en hogares y empresas privadas. Estos incluyen colectores solares térmicos en la azotea, sistemas de calefacción de biomasa en el sótano y sondas geotérmicas eficientes para bomba de calor.
  - 35% de la inversión con el cambio a radiadores eléctricos que funcionen completamente con energía renovable.
  - 25% de la inversión con el cambio a calefacción híbrida de gas con una cuota renovable, además sobre la integración de la energía solar térmica se incrementa hasta un 30%;

- 20% de la inversión con el cambio a calderas de condensación de gas que están preparadas para la posterior integración de las energías renovables.
- Préstamos a bajo interés y subvenciones de reembolso del KfW, para PYMES: para sistemas más grandes, particularmente aquellos utilizados en un entorno comercial (lavanderías, hoteles, etc.) o empresas municipales que están invirtiendo en instalaciones de cogeneración de biomasa y redes de calefacción diseñadas para funcionar con energías renovables.
- Subvenciones reembolsables:
  - De hasta el 40% del total de la inversión por la instalación de un sistema de colector solar en el complejo de oficinas.
  - De hasta 100.000 € para bombas de calor y plantas de biomasa.
  - De hasta 1M € para sistemas de almacenamiento de calor.

### 3.2.2. Programa de KfW para la renovación energética de edificios

El Banco para la Reconstrucción de Alemania (*Kreditanstalt für Wiederaufbau*, KfW) es la institución que gestiona el apoyo financiero a los propietarios que quieren rehabilitar su vivienda para que sea energéticamente más eficiente. Dentro

del programa se toma como referencia el concepto de Vivienda Eficiente KfW (VE KfW) en referencia a una vivienda que cumple los estándares utilizados para clasificar las necesidades de energía de un edificio de nueva construcción o edificio de referencia. La cantidad de fondos que obtendrá cada propietario dependerá en parte del estándar de eficiencia que se quiera alcanzar tras la rehabilitación (FIG. 7).

El estándar VE KfW se define según dos parámetros: las necesidades anuales de energía del edificio y la cantidad de calor que se permite escapar a través de ventanas y paredes exteriores mal aisladas. Para cumplir con el estándar más alto de eficiencia energética, generalmente se requieren rehabilitaciones integrales incluyendo la renovación de los sistemas de calefacción, el aislamiento térmico y el reemplazo de ventanas.

Según el EnEV se establece como vivienda de referencia la VE KfW 100. Pero es posible construir casas que sean aún más eficientes energéticamente, esto es:

- VE KfW 100. cumple con todos los requisitos mínimos legales.
- VE KfW 70 no necesita más del 70% de la energía que necesitaría una VE 100.
- VE KfW 55 necesita menos que la anterior: apenas el 55% de lo que necesita la VE 100.

KfW ha definido seis niveles de apoyo para la renovación de edificios en función del nivel de eficiencia energética que se alcance respecto al edificio o vivienda de referencia. El mejor estándar (55) recibe la ayuda más alta.

El programa cuenta con dos tipos de préstamos:

- Préstamo No. 151: para una renovación integral del edificio a una VE KfW. La cuantía máxima del préstamo es de 120.000 € euros, con un plazo de amortización de hasta 30 años y un subsidio de reembolso máximo del 40% del total del préstamo (48.000 €).
- Préstamo No. 152: para medidas individuales. La cuantía máxima del préstamo es de 50.000 €, con un plazo de amortización de hasta 30 años y un subsidio de reembolso máximo del 20% del total del préstamo (10.000 €).

El propósito de este programa no es sólo promover el ahorro de energía, sino también limitar la carga, impuesta a los inquilinos y propietarios más vulnerables, de los costos de la renovación. Destacar, que los hogares de bajos ingresos reciben ayuda financiera directa para los gastos de mejora de su vivienda y calefacción a través de la seguridad social y como parte de la asignación del subsidio de desempleo. El Gobierno Federal también garantiza que estos hogares reciban asesoramiento gratuito en alguna de las 650 oficinas de atención al consumidor, en las oficinas municipales, o mediante controles de edificios in situ realizados por consultores de energía.

### 3.2.3. Programa KfW para la rehabilitación de eficiencia energética urbana

El Ministerio Federal de Transporte, Construcción y Asuntos Urbanos de Alemania (BMVBS) y KfW presentaron en 2011, con una fase piloto, el

Viviendas de referencia	Demanda energía primaria	Pérdida calor por transmisión específica	Subsidio reembolsable	Subvención inversión
Vivienda Eficiente KfW 55	55%	70%	27,5%	30%
Vivienda Eficiente KfW 70	70%	85%	22,5%	25%
Vivienda Eficiente KfW 85	85%	100%	17,5%	20%
Vivienda Eficiente KfW 100	100%	115%	15%	17,5%
Vivienda Eficiente KfW 115	115%	175%	12,5%	15%
Vivienda Eficiente KfW tipo	160%	175%	12,5%	15%
Medidas indiv. combinadas	-	-	12,5%	15%
Medidas individuales	-	-	7,5%	10%

FIG. 7/ Financiación KfW, dentro del programa KfW CO<sub>2</sub> según el estándar de Vivienda Eficiente como edificio de referencia.

Fuente: elaboración propia.

Programa de subvenciones para Rehabilitación de la Eficiencia Energética Urbana como un componente de la Política de Transición Energética del gobierno federal alemán, incluido en el Fondo de Energía y Clima, y en estrecha cooperación con los estados federales, para alcanzar los objetivos de cambio climático para 2020 y 2050. El programa está dirigido a los municipios<sup>19</sup> que desean mejorar la eficiencia energética en sus barrios<sup>20</sup>, para subvencionar proyectos de rehabilitación urbana integrales que respondan no solo a los aspectos energéticos o climáticos, sino también a aspectos sociales como puede ser el envejecimiento. El programa está diseñado para lograr sinergias en los barrios a través de un proceso de rehabilitación que va más allá de los edificios individuales para intervenir en áreas urbanas más amplias, integrando diferentes medidas de rehabilitación urbana para la mejora del comportamiento energético de toda el área. El programa consta de dos componentes:

- Subvención para la Regeneración Urbana Energética: se subvencionan proyectos integrados a nivel de barrio que incluyan medidas de rehabilitación energética eficiente de edificios e infraestructuras, en particular para calefacción y refrigeración. Para obtener la subvención, los municipios interesados deberán revisar de manera particular los objetivos energéticos de la ciudad donde se vayan a implementar los proyectos, como base central para la toma de decisiones y como ayuda a la planificación de inversiones para la reducción de emisiones de CO<sub>2</sub> a corto, medio y largo plazo. Los aspectos identificados como clave para los proyectos son: antigüedad de la edificación, eliminación de barreras arquitectónicas, estado de las infraestructuras urbanas, estructura social del distrito, e impactos en las personas.
- Costes para gestión y coordinación: el programa incluye subvenciones para los costes de personal y materiales para la gestión (costes elegibles por un periodo de entre 3 y 5 años). Esto incluye:
  - Iniciar los procesos individuales de cada edificio como paso previo a la cooperación global y la creación de redes de actores.
  - Crear un punto de contacto para información sobre financiación y gestión.

- Se recomienda que las tareas de gestión y mediación se realicen por una o más personas de diferentes disciplinas (rehabilitación, energía, desarrollo urbano, vivienda o bienes inmuebles, renovación urbana, comunicación social, etc.).

La subvención para ambos componentes asciende al 65% del coste total. El monto máximo de la subvención para el equipo de gestión (para un periodo generalmente de un máximo de 3 años) asciende a un total de hasta 150.000 € euros por barrio. En el caso de una extensión, la cantidad máxima se puede aumentar en 100.000 €, hasta un total de 250.000 € por un máximo de 5 años. No se abonan subvenciones inferiores a 5.000 €.

El municipio debe pagar el 35% restante, parte del cual puede ser asumido por terceros, con 15% de los costos elegibles a cargo del municipio y el 20% restante puede ser financiado por fondos de los estados federales, la Unión Europea o por los actores involucrados en el desarrollo o implementación. La financiación de fondos federales y estatales no puede exceder el 85% de los costes. Para los municipios financieramente débiles, que tienen que elaborar un plan de seguridad presupuestaria de acuerdo con la ley estatal respectiva, la contribución propia puede reducirse al 5% de los costos elegibles. En estos casos, la parte de financiación de los fondos federales, estatales y de la Unión Europea puede representar hasta un 95% del total.

En una primera etapa, el programa se implementó mediante subvenciones para posteriormente ampliarse, incluyendo préstamos de apoyo para la financiación de inversiones planificadas en eficiencia energética urbana. Estos préstamos son: el Préstamo de inversión para municipios (*Investitionskredit Kommunen*, IKK) y el Préstamo de inversión para empresas municipales y sociales (*Investitionskredit Kommunale und Soziale Unternehmen*, IKU).

El préstamo IKK financia inversiones sostenibles en eficiencia energética de los sistemas municipales de calefacción, refrigeración, agua y aguas residuales a nivel de barrio, es compatible con otros fondos públicos salvo con los fondos del BMUB. A diferencia del IKK, el préstamo IKU financia la renovación energética de equipamientos e infraestructuras (sin edificios residenciales).

<sup>19</sup> A la promoción también pueden optar empresas de servicios públicos municipales, asociaciones de vivienda y propietarios privados o asociaciones de propietarios de vecindarios que tengan interés en mejorar la eficiencia energética de sus vecindarios.

<sup>20</sup> En este caso el concepto de barrio no se corresponde con una unidad administrativa específica, hace referencia a un área urbana reconocible por su homogeneidad e identidad social.

### 3.2.4. Fiscalidad verde: desgravación fiscal en los trabajos de renovación

Los propietarios e inquilinos pueden solicitar una desgravación fiscal por los servicios prestados por constructores y profesionales, siempre y cuando no reclamen subsidios públicos por estos servicios. La desgravación fiscal anual máxima concedida es de 1.200 €. Los propietarios también pueden solicitar, de manera casi inmediata, una desgravación fiscal sobre los gastos del proyecto de rehabilitación.

### 3.2.5. Otros instrumentos de apoyo financiero

- La iniciativa *EnEff.Building.2050* proporciona fondos para proyectos piloto que demuestren conceptos ambiciosos de energía para edificios y distritos con el fin de fomentar su adopción generalizada.
- El Gobierno Federal cuenta con un *Programa de financiación para redes de calor de cuarta generación (Wärmenetze 4.0)* para aprovechar los potenciales de suministro de calor existentes.

## 3.3. Instrumentos para la movilización de agentes

### 3.3.1. Información - asesoramiento, planificación y construcción

Con el fin de garantizar la calidad de la planificación e implementación de los trabajos de renovación, BAFA (la Oficina Federal de Asuntos Económicos y Control de Exportaciones) apoya las consultorías energéticas in situ en edificios residenciales como medida inicial. Las “verificaciones de energía” de las organizaciones de consumidores respaldadas por el Gobierno Federal ofrecen asesoramiento adicional a los inquilinos y propietarios con información económica in situ proporcionada por expertos independientes. También se propone mostrar certificados de rendimiento energético en edificios residenciales, establecer índices de renta ecológica calificados, difundir herramientas de configuración de la rehabilitación a través de Internet o calculadoras de costos.

Muchas de estas acciones están apoyadas por la Agencia Alemana de la Energía (DENA). En concreto, la campaña de renovación “La transición del edificio” es la primera campaña de renovación intersectorial a nivel nacional. Tiene por objeto conectar la demanda con el sector profesional, proporcionando a los propietarios de viviendas unifamiliares y adosadas información detallada sobre todos los aspectos de la mejora de la eficiencia energética y les ayuda a localizar expertos en energía cualificados.

### 3.3.2. Asociación por el ahorro de energía

El Programa de Asociación por el ahorro de energía (desarrollado en Berlín en 1996 por la Agencia de Energía de Berlín) definió un modelo contractual viable, con financiación privada, para garantizar la renovación energética de los edificios públicos, proporcionando asistencia técnica a los propietarios de edificios públicos y lanzando licitaciones para la firma de EPC. Este programa ha sido uno de los catalizadores del mercado EPC en Alemania. La Agencia de Energía de Berlín (BEA) ha desarrollado un modelo de contrato que ha permitido a otros municipios alemanes replicar la experiencia y su presencia como facilitadores del mercado ha sido un elemento esencial para el desarrollo de los mercados de servicios energéticos.

### 3.3.3. Apoyo a la investigación sobre Eficiencia Energética en la edificación

El Gobierno Federal apoya los proyectos de investigación, desarrollo y demostración diseñados para integrar tecnologías de eficiencia y energías renovables en edificios y ciudades como parte de su propio programa de investigación energética y otros programas de investigación sobre políticas en el entorno construido, tanto a nivel urbano como a nivel de edificio. Además de los aspectos tecnológicos, los costos del ciclo de vida y los análisis de rentabilidad también juegan un papel importante. El VI Programa de investigación en Energía se centra en dos aspectos básicos: innovación en eficiencia energética y en tecnología solar, tanto térmica como fotovoltaica. Los aspectos tecnológicos se complementan con la innovación en

instrumentos de planificación urbana, promoviendo el enfoque sistémico e integrado de la regeneración energética.<sup>21</sup>

### 3.3.4. Otros instrumentos de apoyo a la gestión

Las siguientes medidas han sido lanzadas por el Gobierno Federal:

- Desde 2016, la campaña *Alemania lo hace eficiente*<sup>22</sup> del BMWi ha brindado información sobre los potenciales de eficiencia y las fuentes de financiación, a los agentes involucrados en la transición energética, con un enfoque particular en el sector de la construcción.

### 3.5. Aplicabilidad en España

Las circunstancias históricas y políticas vividas en Alemania a lo largo del siglo XX hacen que su trayectoria y experiencia en materia de rehabilitación del parque edificado sea bastante dilatada y profusa. En cuanto a su realidad territorial y administrativa, encontramos más similitudes que con la realidad francesa. En este sentido, una parte de las medidas desarrolladas podrían ser aplicables al caso español, aunque al contar Alemania con un banco (KfW) dedicado a la renovación del parque edificado, la gestión y financiación se simplifica. A continuación, se indican aquellas medidas que pueden ser aplicables en España.

- A. Concepto integral para la renovación urbana a nivel municipal: este programa de financiación del KfW, dirigido a municipios, se entiende como la base de una política de desarrollo urbano sostenible que debe integrar diferentes dimensiones.
- B. Además, el Impulso de las redes de calor e integración de las energías renovables fomenta también el desarrollo de proyectos integrales a escala urbana, posibilitando la implementación de redes de calor alimentadas por fuentes de energía renovables. En

esta línea los instrumentos de planificación urbana deberían recoger la planificación energética como parte integral de modelo de ciudad al que se quiere llegar.

- C. Financiación de los equipos de gestión de la rehabilitación: se reconoce la dificultad de abordar proyectos a escala de barrio o de conjunto edificado, por eso el KfW ofrece ayudas específicas para el coste de los equipos de gestión.
- D. Innovación e investigación en planificación urbana integral para la eficiencia energética. Además de ayudas para financiar la implementación de este tipo de redes, en la estrategia de investigación y desarrollo alemana existe un programa dirigido a la innovación energética (soluciones para gestionar la energía residual, creación de tiendas de energía, puntos de recarga de vehículos, etc.) &
- E. Asociación por el ahorro de energía: la creación de esta figura ha facilitado enormemente la estructuración de la demanda de EPC en el sector público, favoreciendo la existencia de facilitadores de mercado que actúan como mediadores entre las ESCO y sus clientes.

## Bibliografía

- ANAH (2010): "Investissements d'avenir, convention Agence nationale de l'habitat (ANAH). Action: «rénovation thermique des logements privés»" *JORF* n° 0165 du 20 juillet 2010. <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000022497233>
- BMWi (2017): "National Energy Efficiency Action Plan (NEEAP) 2017 for the Federal Republic of Germany pursuant to Directive 2012/27/EU of the European Parliament and of the Council of 25 October 2012 on energy efficiency". Federal Ministry for Economic Affairs (BMWi). [https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/de\\_neeap\\_2017\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/de_neeap_2017_en.pdf)
- CASTRILLO, M (2010): "El urbanismo de renovación de grandes conjuntos de vivienda social en Francia, 2004-2008". *Revista Proyecto, Progreso, Arquitectura*. N.º 2. Superposiciones al territorio. Universidad de Sevilla.

<sup>21</sup> A continuación, se enumeran algunas de las principales iniciativas: EnOB\_ Investigación para edificios de energía optimizada, EnEff Stadt\_ Investigación para pueblos y ciudades energéticamente eficientes, EnEff: Wärme\_ Iniciativa de investigación sobre Redes de calefacción y refrigeración energéticamente eficientes, Investigación en tecnología termosolar de baja temperatura en edificios, Investigación en

almacenamiento de energía, investigación "Futuro de la construcción", Proyectos piloto y redes locales, Efficiency-Plus House, construcción de viviendas experimentales y desarrollo urbano (ExWoSt) la iniciativa Construcción Solar / Ciudad Eficiente en Energía

<sup>22</sup> Página web de la iniciativa: BMWi - Energieeffizienz ([deutschland-machts-effizient.de](http://deutschland-machts-effizient.de)).

- GOVERNMENT OF THE FEDERAL REPUBLIC OF GERMANY (2014): "Report on the long-term strategy for mobilising investment in the renovation of the national building stock pursuant to Article 4 of the Energy Efficiency Directive 2012/27/EU of the European Parliament and of the Council of 25 October 2012".  
[https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/2014\\_article4\\_en\\_germany.pdf](https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/2014_article4_en_germany.pdf)
- MATESANZ, A (2015): "Breves apuntes sobre la *Politique de la Ville* en Francia (I) y (II)". Link: <http://www2.aq.upm.es/Departamentos/Urbanismo/blogs/re-hab/rui-europa-apuntes-caso-fr/>
- MEDDE-MLET (2014): *Transposition de l'article 4 de la directive 2012/27/UE. Strategie de mobilisation des investissements dans la renovation energetique des batiments*. Direction de l'Habitat de l'urbanisme et des paysages. Ministère de l'Ecologie, du Développement Durable, et de l'Energie (MEDDE) et Ministère du Logement et de l'Egalité des Territoires (MLET).  
[https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/2014\\_article4\\_fr\\_france.pdf](https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/2014_article4_fr_france.pdf)
- (2017): *Transposition de l'article 4 de la directive 2012/27/UE. Stratégie à long terme pour mobiliser les investissements dans la rénovation du parc national de bâtiments à usage résidentiel et commercial, public et privé*. Direction de l'Habitat de l'urbanisme et des paysages. Ministère de l'Environnement, de l'Energie et de la Mer (MEEM) et Ministère du Logement et de l'Egalité des Territoires (MLET).  
[https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/fr\\_building\\_renov\\_2017\\_fr.pdf](https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/fr_building_renov_2017_fr.pdf)
- PELEGRY, E. A. & MARTÍNEZ, I. O. (2016): "La transición energética en Alemania". *Cuadernos Orkestra* 2016/15. Orkestra-Instituto Vasco de Competitividad.  
[https://www.orkestra.deusto.es/images/investigacion/publicaciones/informes/cuadernos-orkestra/La\\_transici%C3%B3n\\_energ%C3%A9tica\\_en\\_Alemania\\_Energiewende\\_-\\_Versi%C3%B3n\\_web.pdf](https://www.orkestra.deusto.es/images/investigacion/publicaciones/informes/cuadernos-orkestra/La_transici%C3%B3n_energ%C3%A9tica_en_Alemania_Energiewende_-_Versi%C3%B3n_web.pdf)

# DIRECTRICES PARA AUTORES

CyTET CIUDAD Y TERRITORIO ESTUDIOS TERRITORIALES

(versión 03/2021)

## Normas comunes para la presentación de originales en todas las Secciones abiertas a envíos:

1. **Carácter original e inédito:** Los trabajos serán necesariamente originales e inéditos en ninguna otra publicación ni lengua. La presentación del manuscrito original a CyTET implica el compromiso ético formal por parte del autor de no haberlo enviado antes o simultáneamente a ningún otro editor para su publicación. Una vez acusada puntualmente su recepción por la Revista y antes de notificar el resultado del arbitraje de su evaluación científica tampoco podrá ser remitido a otros editores, salvo que el autor solicite por escrito retirarlo sin esperar el resultado de la evaluación. Otro proceder anómalo por parte del autor será éticamente reprobado en los círculos editoriales.
2. **Envíos:** Los trabajos, cumpliendo el resto de las normas comunes y las normas particulares de la sección correspondiente, se enviarán en soporte informático, garantizando el anonimato de manera que no puedan identificarse los autores, para poder realizar una evaluación ciega. Todos los envíos incluirán el texto original completo con las Figuras incorporadas en el mismo, como se indica abajo, y además se enviarán aparte las imágenes y tablas de Excel en archivos separados.  
  
Como norma general, los artículos se enviarán a través del procedimiento de *Envíos En Línea* en la página web de la revista: <https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/about/submissions#onlineSubmissions>  
  
De forma transitoria, se seguirán aceptando envíos por correo electrónico a través de: [cytet@mitma.es](mailto:cytet@mitma.es)
3. **Extensión de los trabajos, título, estructura, etc.:** Cada sección de la Revista tiene sus propias normas, que se desarrollan más adelante.
4. **Notas a pie de página:** Irán numeradas correlativamente por todo el texto; serán publicadas siempre al pie de la página en letra Arial cuerpo 6. Las notas al pie contendrán exclusivamente comentarios ad hoc, nunca se utilizarán sólo para citar referencias bibliográficas, las cuales deben ir siempre en el texto (ver punto 6) y recopiladas al final (ver punto 7).
5. **Abreviaturas:** Se incluirá un listado de acrónimos o siglas (organismos, revistas, etc.) al final del texto, detrás de la bibliografía. La primera vez que aparezca en el texto, se escribirá primero el nombre completo, seguido (entre paréntesis) por el acrónimo o sigla. En la segunda y sucesivas apariciones, irá ya sólo el acrónimo o sigla.
6. **Inserción de citas en el texto** (textuales o referencias bibliográficas): Deberán insertarse *en el propio texto* entre comillas letra Arial cuerpo 9, y entre paréntesis, con un solo apellido en VERSALITAS, remitiendo a la bibliografía final. Por ejemplo: «cita textual» (PÉREZ, 1985: 213-8).
7. **Normas sobre bibliografía citada:** Al final del texto se incluirá un listado de «Bibliografía citada», en orden alfabético de apellidos (siempre en VERSALITAS). Este listado solamente incluirá las obras citadas en el texto. Las normas para confeccionarlo serán las Normas APA (<https://www.apastyle.org/manual/>), accesibles en castellano en: <http://normasapa.com/>.

A modo de ejemplo, se incluyen algunos de los casos más comunes:

Referencias de citas en libros:

APELLIDOS, Iniciales nombre autor, (Año): *Título del Libro en cursiva*, Ciudad, País, Editorial.

ASCHER, F. (2001): *Les nouveaux principes de l'urbanisme*, París, Francia, Éditions de l'Aube.

Referencias de capítulos de libros (y ejemplo con dos autores):

APELLIDOS, A. A., & APELLIDOS, B. B. (Año). Título del capítulo o la entrada. En X. X. APELLIDOS (Eds. ó Coord.): *Título del libro* (pp. xx-xx). Ciudad, País: Editorial

JIMÉNEZ, E. & DONAT, C. (2018): "El estudio de la segregación urbana: estrategia metodológica". En I. BLANCO & O. NEL·LO (Eds.), *Barrios y crisis. Crisis económica, segregación urbana e innovación social en Cataluña* (pp. 56-89), València, Ed. Tirant lo Blanch.

#### Referencias de artículos en revistas:

APELLIDOS, A. A. (Fecha): Título del artículo. *Nombre de la revista*. Volumen (Número), pp-pp.

UREÑA, J. M. & PILLET F. & MARMOLEJO C. (2013): Policentrismo en los espacios urbanos. *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, Volumen XLVI, nº 176: pp: 249-266.

#### Referencias de artículos en revistas electrónicas:

BEN-ELIA, E. & ALEXANDER, B. & HUBERS, C. & ETTEMA, D. (2014): Activity fragmentation, ICT and travel: An exploratory Path Analysis of spatiotemporal interrelationships. *Transportation Research Part A: Policy and Practice*, 68, 56-74. doi:10.1016/j.tra.2014.03.016

#### Referencias legislación:

Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa. *Boletín Oficial del Estado*, 295, de 10 de diciembre de 2013, 97858 a 97921. Recuperado de <http://www.boe.es/boe/dias/2013/12/10/pdfs/BOE-A-2013-12886.pdf>

Cuando las referencias de cada autor(es) sean varias se ordenarán cronológicamente, y las del mismo año se ordenarán añadiéndoles una letra [(1996a; 1996b; etc.)].

Los segundos y siguientes coautores irán siempre precedidos del signo & (*et latino*) para diferenciar los apellidos compuestos [RAMÓN Y CAJAL], por ejemplo: BEN-ELIA, E. & ALEXANDER, B. & HUBERS, C. & ETTEMA, D.

8. **Figuras, imágenes, ilustraciones, tablas y gráficos:** (1) Las imágenes, planos, gráficos, tablas, cuadros, fotos, etc., se identificarán todos ellos por igual, incluidas tablas y gráficos, con el nombre convencional de *Figura* poniendo en su título la abreviatura FIG. xx. en versalitas. (2) Los textos enviados incluirán las figuras que correspondan en el lugar aproximado donde el autor considere. La edición final puede implicar la necesidad de modificar ligeramente el lugar de colocación. (3) Irán correlativamente numeradas por su orden de aparición y convenientemente referenciadas en su contexto mediante la indicación (ver FIG. xx). (4) Se indicará siempre su procedencia o fuente de referencia de autor y, en caso de comportar reproducción de gráficos ajenos, deberán contar con la pertinente autorización respectiva de la editorial y autor. El autor, al presentar el artículo para evaluación a CyTET, se hace responsable de tener las autorizaciones y permisos necesarios para publicar las ilustraciones que el artículo incluya. (5) Además de incluirse en el propio texto (puede ser en menor calidad), los envíos de originales deben incluir en archivos independientes aparte las imágenes en alta calidad y las tablas. Por cada Figura se enviará un archivo independiente, nombrado con el mismo número de la Figura que aparece en el texto (por ejemplo, Figura 1.jpg, Figura 2.xls, etc.).
9. **Número máximo y formato para enviar las figuras:** Las figuras serán máximo 10.  
Las tablas sólo de texto pueden ir insertadas como tablas de texto en el propio documento, pero deben enviarse también en archivo aparte para facilitar su maquetación.  
Las tablas numéricas deben enviarse en un archivo Excel, Open Office o similar, al igual que los gráficos elaborados con estos programas, para poder ser maquetados.  
Las fotografías, planos e imágenes deben enviarse cada una en un archivo independiente; su calidad debe ser como mínimo de 300 ppp (píxeles por pulgada), aceptándose sólo formatos JPG ó TIFF. Los gráficos o dibujos sólo de línea se presentarán en archivos vectoriales (EPS o PDF vectorial). Por limitaciones técnicas, la editorial se reserva el derecho de seleccionar la calidad, cantidad y formato de las ilustraciones publicables.
10. **Datos personales:** Cuando el o los autores reciban la notificación de haberse decidido la publicación de su artículo, deberán enviar la Ficha de Datos Personales que oportunamente se facilitará, donde se incluyan sus datos personales, con el objeto de enviarles un ejemplar de la revista impresa en papel e incorporarlos a la Base de Datos de CyTET. En cualquier momento, los autores podrán ejercer sus derechos de acceso, rectificación, cancelación u oposición dirigiéndose a CyTET: [cytet@mitma.es](mailto:cytet@mitma.es)
11. **Corrección pruebas:** Los autores se comprometen a corregir las primeras pruebas de imprenta en un plazo de cinco días desde su recepción, entendiéndose que, de no tener respuesta, se otorga la conformidad con el texto que aparece en ellas. No se podrá modificar sustancialmente el texto original a través de esta corrección de pruebas, limitándose a corrección de erratas y subsanación de errores u omisiones.
12. **Cláusula de responsabilidad:** Los trabajos firmados expresan únicamente la opinión de sus autores y son de su exclusiva responsabilidad, a todos los efectos legales. Los autores son expresamente responsables de tener los permisos necesarios para la reproducción de las imágenes que incluyan.

## Normas específicas para la Sección de Artículos/*Articles*:

13. **Extensión:** La extensión de los Artículos estará comprendida entre un mínimo de 45.000 y un máximo de 90.000 caracteres (incluyendo espacios). Al mismo tiempo, el original presentado (con figuras incluidas) deberá tener entre 15 y 22 páginas (numeradas) en formato UNE A-4 (DIN A4), con márgenes de 2,5 cm, letra Arial, cuerpo 10, e interlineado sencillo.
14. **Título del artículo/*English Title*:** Debe ser claro y conciso y puede incluir un subtítulo, teniendo en total una extensión máxima de 100 caracteres, incluyendo espacios. No contendrá abreviaturas, ni notas o llamadas a notas al pie en el mismo. Las referencias sobre el origen, relación del artículo con proyectos de investigación o tesis, agradecimientos, etc. irán en nota al pie de página. Los autores deben incluir una traducción al inglés del título, cuyo lenguaje, en todo caso, podrá ser revisado por el Comité de Redacción.
15. **Autores:** Bajo el título del artículo, irá el nombre y apellidos de cada uno de los autores (poniendo los apellidos completos en VERSALITAS y negrita, para poder identificarlos) incluyéndose debajo la profesión o cargo principal con el que desean ser presentados y una dirección de correo electrónico.
16. **Número de identificación ORCID de los autores:** CyTET incluye el identificador digital de ORCID® como sistema de normalización de las referencias de los autores. Cada autor deberá proporcionar su número de identificación ORCID (*Open Researcher and Contributor ID*). Los autores que no dispongan previamente de ORCID, pueden obtenerlo gratuitamente en: <https://orcid.org/register>
17. **Resumen/*Abstract*:** Antes del texto del artículo deberá incluirse obligatoriamente un resumen en español de su contenido (no un índice), de extensión comprendida entre 700 y 900 caracteres (incluyendo espacios). Éste debe resumir de forma concisa el objeto, la metodología y las conclusiones del artículo, sin notas a pie. Los autores deben incluir también una traducción al inglés del resumen (*Abstract*), cuyo lenguaje, en todo caso, podrá ser revisado por el Comité de Redacción.
18. **Palabras Clave/*Keywords*:** Se incluirán cuatro o cinco Palabras Clave como descriptores de las referencias temáticas, mediante las cuales se pueda clasificar el artículo, a juicio del autor. No obstante, la editorial se reserva su homologación con el Tesauro y descriptores propios para confeccionar los Índices Anuales de la Revista. Se incluirán también traducidas al inglés (*Keywords*).
19. **Apartados del artículo:** El texto del artículo se organizará por epígrafes. Siempre que sea posible y adecuado al planteamiento del artículo, se seguirá preferentemente la estructura IMRyD: Introducción, Metodología, Resultados y Conclusiones/Discusión de Resultados. En caso de no seguirse esta estructura, conviene incluir un apartado de Conclusiones. La numeración de los apartados se hará sólo con caracteres arábigos de hasta tres dígitos. Por ejemplo: 3., 3.1., 3.1.1). Las restantes subdivisiones inferiores llevarán letras mayúsculas y minúsculas o números [A), b), 1), i), ...].

La **Plantilla tipo** que deben seguir los autores para la presentación del artículo, se encuentra en la siguiente dirección:

[https://cdn.mitma.gob.es/portal-web-drupal/cytet/Plantilla\\_CyTET\\_para\\_autores.docx](https://cdn.mitma.gob.es/portal-web-drupal/cytet/Plantilla_CyTET_para_autores.docx)

## Normas específicas para la Sección de Estudios comparados/*Comparative Studies*:

Esta sección está abierta el envío de artículos de análisis comparado y sistemático de un aspecto concreto relacionado con las materias de la revista en diferentes ámbitos territoriales. Habitualmente, se compara el marco normativo estatal y el vigente en las diferentes Comunidades Autónomas españolas, o la legislación española e internacional. Las normas formales para los envíos son las mismas que para la sección Artículos/*Articles*.

## Normas específicas para la Sección de Experiencias/*Urban Practices*:

Esta sección está abierta al envío de artículos breves que presentan experiencias urbanas innovadoras, entendidas como proyectos concretos, ya ejecutados (o, al menos, en avanzado estado de realización), que incorporan elementos innovadores en materia de planeamiento urbanístico, ordenación del territorio, regeneración urbana, gobernanza, diseño urbano, etc.

20. **Fotografía para el encabezado:** Fotografía o imagen en formato horizontal y proporción 1 de alto por 3 de largo (al publicarse quedará aproximadamente de 6 cm de altura por 18 cm de longitud). Debe tener alta definición (mínimo 300 ppp). Formatos aceptados: JPG, TIFF; gráficos o dibujos sólo de línea en archivos vectoriales: EPS o PDF vectorial.
21. **Título de la Experiencia:** En español e inglés. Extensión máxima de 100 caracteres, incluyendo espacios.
22. **Autores:** Bajo el título del artículo, irá el nombre y apellidos de cada uno de los autores (poniendo los apellidos completos en VERSALITAS y negrita, para poder identificarlos) incluyéndose debajo la profesión o cargo principal con el que desean ser presentados y una dirección de correo electrónico.
23. **Resumen/Abstract:** En español y en inglés, con una extensión comprendida entre 500 y 800 caracteres (incluyendo espacios) cada uno.
24. **Cuadro Resumen y Créditos del Proyecto:** Se incluirá un cuadro de texto que describa sintéticamente las principales cifras y magnitudes del proyecto. A modo orientativo se proponen los siguientes apartados (no es necesario incluir los que no procedan y pueden incluirse otros que se estime pertinente):
- NOMBRE: (del Plan, Proyecto, Estrategia, etc.):
  - LOCALIZACIÓN:
  - FUNCIÓN:
  - PROMOTOR:
  - AUTOR/ AUTORES:
  - FECHA (DE PROYECTO Y DE EJECUCIÓN):
  - SUPERFICIE DE LA ACTUACIÓN:
  - COSTE/PRESUPUESTO:
  - CRÉDITOS DE LAS IMÁGENES:
25. **Extensión y organización del texto:** Extensión: alrededor de 2.000 palabras, con un mínimo de 1.500 y un máximo de 2.500. El esquema de desarrollo del texto sería el siguiente:
- OBJETIVOS INICIALES DEL ENCARGO (Si procede, a modo de introducción)
  - CONTEXTO
  - OBJETIVOS
  - ESTRATEGIAS (u otros)
  - METODOLOGÍAS (y técnicas innovadoras)
  - OBJETIVOS CONSEGUIDOS, CONCLUSIONES O RESULTADOS
26. **Figuras:** Se acompañará el texto de material gráfico, con breves pies de fotos: plano de situación, planimetrías, secciones y, en su caso, otros dibujos que ayuden en la comprensión del proyecto/plan, etc. Las Figuras seguirán las normas generales de formato y se enviarán también como archivos independientes en alta calidad (mínimo 300 ppp).
27. **Bibliografía y Referencias:** Se incluirá la Bibliografía pertinente, así como las referencias oportunas a enlaces de páginas web, siguiendo las Normas APA. Por ejemplo:
- APELLIDO, A. A. (Fecha). *Título de la página*. Lugar de publicación: Nombre de la página web. Dirección de donde se extrajo el documento (URL).
- ARGOSY MEDICAL ANIMATION. (2007-2009). *Visible body: Discover human anatomy*. New York, EU.: Argosy Publishing. Recuperado de <http://www.visiblebody.com>

## Normas específicas para la Sección de Libros y Revistas/*Book Reviews*:

Las reseñas de libros seguirán el siguiente formato:

28. **Encabezado de la reseña:** Tendrá la siguiente estructura:

**TÍTULO DEL LIBRO: SUBTÍTULO [en NEGRITAS]:** Nombre AUTOR & AUTOR(ES) [en VERSALITAS] caso condición de directores, coordinadores, editores de un *reading*, indicarlo entre paréntesis: (Edits. Coords., Compils....), caso Actas Congreso, indicarlo; editorial(es), ciudad(es) sede de la editorial [en REDONDAS]; año; formato externo cubiertas: XX x XX cm (redondeo a lo alto); nº de páginas XXX pp.; nº de ilustraciones o planos en color y b/n; precio venta en € o \$ (si se sabe); y siempre al final: ISBN: ...

29. **Cuerpo de la reseña:** Debe ser una reseña de carácter general: refundiendo con sentido pleno la presentación, el prólogo y los capítulos. Entre 300 y 600 palabras. Incluyendo en el texto los siguientes contenidos orientativos:
- **Objeto:** material y finalidad del libro, su interés, qué disciplinas cubre...
  - **Lugar/ámbito** del que habla y **tiempo** al que se refiere.
  - **Tipo de publicación, público-objetivo**, etc.
  - **Forma técnica/metodología** para abordarlo.
30. **Materiales Complementarios:** CD, planos separados...
31. **Índices:** Índice completo, si es corto; Índice general abreviado, si es largo.
32. **Semblanza del Autor(es):** Extensión 100-175 palabras. Breve semblanza del autor/es, lugar de trabajo y por qué hace el libro (encargo, colaboración institucional) y editorial o sponsor que lo financia y participa en edición... Los apellidos de todos los nombres que se mencionen en la reseña irán siempre en VERSALITAS.

## Dirección de correspondencia:

Toda la correspondencia, envíos y demás actuaciones referentes a los contenidos y confección editorial con la Revista, deberán dirigirse a la siguiente dirección:

**CIUDAD Y TERRITORIO Estudios Territoriales**  
 Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana  
 Dirección General de Arquitectura y Agenda Urbana  
 Subdirección General de Políticas Urbanas  
 Despacho C-630  
 Pº de la Castellana, 67 - 28071 MADRID (España)  
**Teléfono: (34) 91 597 74 31/7446**  
**Correo electrónico: [cytet@fomento.es](mailto:cytet@fomento.es)**

## SUMMARY OF AUTHOR'S GUIDELINES IN ENGLISH:

**a. Languages accepted for submission.** In principle, CyTET only publishes papers in Spanish, although it includes Abstracts and Keywords in English. Nevertheless, the Editorial Board can exceptionally accept for evaluation papers written in English or French. Normally, this is the case of monographic issues —eventually open for submission in other languages—. Exceptionally, **and only if they have an outstanding quality**, the Editorial Board can also accept articles in English or French for a miscellaneous issue. Once evaluated and accepted, the paper will be translated by the Editors, and finally published in Spanish.

**b. Originality.** The papers submitted for evaluation to CyTET must be original and unpublished works. Plagiarism, salami slicing and self-plagiarism are not acceptable. Authors, by submitting a paper for evaluation, do certify this fact. Papers being evaluated in other Journals do not qualify for being accepted in CyTET. In the case of papers derived from works previously presented in Congresses they cannot be exactly the same in extension nor in contents, and must state this fact in a footnote indicating the name of the Congress, edition and data of celebration. The same apply for papers derived from PHD-Thesis, which should indicate the academic program from which they originate

Submission of a manuscript implies the author's commitment to publish in this journal. If an author submits a manuscript to CyTET, it should not be submitted to another journal; nor should the manuscript repeat information published elsewhere in substantially similar form or with substantially similar content. Authors in doubt about what constitutes prior publication should consult the editors.

**c. Instructions for submission.** Original papers submitted for evaluation should be accompanied by a copy with the contact details removed, for the peer review process. Anything designated as 'supplemental file for review' will also be made available to the reviewers. If you want to include a manuscript file with identifying information, please upload this as 'supplementary file not for review'. The papers should embed figures, illustrations, graphs, etc. in the Word text (it can be in low quality), but all of them must be sent in separate files, in full quality.

Submission and contact: [cytet@fomento.es](mailto:cytet@fomento.es)

**d. References.**

Please avoid using footnotes wherever possible. However, where their use is unavoidable, please use superscript numbers within the text corresponding with the number of the relevant footnote. Footnotes must be in arial font and fontsize 6.

References in the text should be made in the following ways:

As Scott (1996) points out, this may not be so.

However, this might not be so (Scott, 1996).

(Jones, 1995, 17 & Smith, 1998)

(Jones, 1995; 1997)

For a reference with three or more authors, name only the first with et al. Do not use 'ibid.' when referring to the same work twice in succession. The authors must appear in small caps.

You must make sure that all references which appear in the text are given in full in the references section. Where there is more than one reference to the same author for the same year, they should be listed as 1995a, 1995b etc.

The references section should be a continuous alphabetical list. Do not divide the list into different sections (books, reports, newspaper articles etc.). Where there is more than one reference to the same author, that author's references should appear in chronological order, with references to that author in conjunction with others coming after the last reference to the author alone.

References should follow APA Guidelines: <https://www.apastyle.org/manual/>

**e. Figures and tables.** All maps, diagrams, charts and photographs should be referred in text as 'Figures' (including tables and graphs) and should be numbered in a single sequence in the order in which they are referred to in the paper. To show where in the text you would ideally like figures or tables to appear, please put 'INSERT FIG. 1 AROUND HERE' at the appropriate point. All figures should have brief descriptive captions. Figures should be supplied digitally, as TIFF, or JPG files at a resolution of 300dpi and a size appropriate to the page size of the journal. The Graphs and Tables should also be sent in EXCEL or Open Office, and there would be a maximum of 10.

**f. Author's identification.** Contributors are asked to include a brief biographical note with their submissions including contact information (position, institution, email, etc.). All authors must provide their ORCID® (Open Researcher and Contributor ID). It can be obtained at: <https://orcid.org/register>

**g. Extension.** Full-length papers should be 45,000-90,000 characters long in arial font and fontsize 10 (including notes, references and Figures). The title should be no more 100 characters.

**h. Abstract and Keywords.** Your paper should begin with an abstract of about 700-900 characters that go into some detail about the methods, findings and conclusions of the paper and should allow users of these to make an informed decision as to whether your paper will be of relevance and interest to them. Four or five Keywords should also be included.

**i. Other journal sections.** For instruction in English for contributions to the *Experiencias/Urban Practices* or *Libros y Revistas/Book Reviews* please contact [cytet@mitma](mailto:cytet@mitma).

## Boletín de Suscripción

### SUSCRIPCIÓN ANUAL (4 números):

España: 30 € (IVA incluido)

Extranjero: 42 € (Precio sin IVA)

### NÚMERO SENCILLO

España: 9 € (IVA incluido)

Extranjero: 12 € (Precio sin IVA)

correo electrónico: [CyTET@fomento.es](mailto:CyTET@fomento.es)

### Puede realizar la suscripción:

› On Line: directamente en este enlace:

<https://apps.fomento.gob.es/CVP/Soporte/default2.htm>

› Correo electrónico:

[cpublic@fomento.es](mailto:cpublic@fomento.es)

Facilitando: Nombre y Apellidos / Empresa, CIF / NIF, dirección, teléfono, E-mail y forma de pago (transferencia o domiciliación bancaria)

› Información y suscripciones:

+34 91 597 7261

Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana

Centro de Publicaciones

Pº Castellana, 67 - 28071 MADRID

El Centro de Publicaciones o el suscriptor podrán interrumpir la suscripción sin más trámite que la comunicación a la otra parte.

El Centro de Publicaciones del Ministerio de Fomento ha adoptado las medidas necesarias para el cumplimiento de lo dispuesto en el Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (Reglamento general de protección de datos), publicado en el Diario Oficial de la Unión Europea de 4 de mayo de 2016, asegurando la correcta utilización de los datos personales de los usuarios y actualizando los procedimientos de gestión de tratamiento de los mismos, de política de uso de los datos y de obtención del consentimiento.







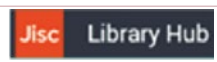







Se recuerda que la recogida y tratamiento automatizado de los datos personales tiene como finalidad la gestión, prestación, ampliación y mejora de los servicios solicitados en cada momento por el usuario y la adecuada atención, respuesta y seguimiento de las consultas planteadas por los mismos.

Los datos proporcionados se conservarán mientras se mantenga la relación comercial o durante los años necesarios para cumplir con las obligaciones legales. En ningún caso se cederán a terceros, salvo que exista una obligación legal.

Usted podrá ejercer en cualquier momento los derechos de oposición, acceso, rectificación y cancelación ante el Centro de Publicaciones del Ministerio de Fomento, bien dirigiendo un escrito a la dirección postal, Paseo de la Castellana, 67 - 28071 Madrid o, si lo prefiere, mediante correo electrónico a la dirección [cpublic@fomento.es](mailto:cpublic@fomento.es)








## Indización y Bases de Datos en que está incluida la revista CyTET:

Emerging Sources Citation Index (ESCI).	
Scopus	
Avery Index of Architecture Periodicals. University of Columbia	
Actualidad Iberoamericana	
Citefactor	
DIALNET	
InDICES CSIC	
JISC Library Hub	
Periodicals Index Online (PIO)	
Red de Bibliotecas Universitarias Españolas (REBIUN)	
SUNCAT	
Ulrichs' Periodicals DirectoryTM	
URBADOC	
Wageningen UR	
WorldCat	

## Índices de Impacto y Evaluación de la revista CyTET en:

CARHUS Plus+ 2018	
CIRC	
DICE	
ERIHPlus	
FECYT	
IBRA (Indicadores Bibliométricos de Revistas de Arquitectura)	
IN-RECS	
LATINDEX. Catálogo v1.0	
MIAR	
RESH	

### métricas de la revista CyTET en:

CWTS Journal Indicators. Leiden University	
H-Index Scholar	
Journal Scholar Metrics Arts, Humanities, and Social Sciences	
SCImago Journal & Country Rank-SJR	
Scopus Journalmetrics	

### Políticas Open Access:

Dulcinea	
----------	--

### Acreditaciones y Sellos de Calidad:

La revista CyTET está acreditada por la ANVUR italiana (Agenzia Nazionale di Valutazione del Sistema Universitario e della Ricerca) como revista de Clase A y tiene el Sello de calidad de FECYT (Fundación Española para la Ciencia y la Tecnología).



**CIUDAD Y TERRITORIO ESTUDIOS TERRITORIALES** se ofrece como medio de expresión para cuantos deseen exponer trabajos de investigación, estudios, teorías, metodologías, informaciones y noticias que supongan una aportación sobre algunos de los siguientes temas:

- Ordenación del Territorio
- Urbanismo
- Ciencia regional
- Infraestructuras territoriales y urbanas
- Planificación y desarrollo
- Vivienda y suelo

La correspondencia para todo lo referente a Redacción, diríjase a:

**CIUDAD Y TERRITORIO ESTUDIOS TERRITORIALES**

Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana  
Secretaría de Estado de Transportes,  
Movilidad y Agenda Urbana  
Secretaría General de Agenda Urbana y Vivienda  
Dirección General de Agenda Urbana y Arquitectura  
Subdirección General de Políticas Urbanas  
P.º de la Castellana, 67  
28071 Madrid - España  
Teléfono: 91 597 74 31 - Fax: 91 597 50 61  
correo electrónico: [CyTET@fomento.es](mailto:CyTET@fomento.es)

Administración y suscripciones:  
Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana  
Pza. San Juan de la Cruz, s/n  
28071 Madrid

La Dirección General de Agenda Urbana y Vivienda y la Redacción de la Revista no se hacen partícipes de las opiniones expresadas por los autores en los artículos que se insertan.

**Edita:**

Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana  
© Secretaría General Técnica  
Centro de Publicaciones

**Redacción:**

Dirección General de Agenda Urbana y Arquitectura

**Diseño original**

Nic & Will, S. L.

**Creación ilustración de portada**

Anaïs García Pérez

**Maquetación:**

Diseño Gráfico Gallego y Asociados, S. L.

**Imprime:**

Etiquetas Alhambra S.L.

**Suscripción Anual:**

España: 30 euros / Extranjero: 42 euros

**Números sueltos:**

España: 9 euros / Extranjero: 12 euros

**Depósito Legal:** M-10.422-1970

**ISSN:** 2697-231X

**ISSN (E):** 2697-2328

**NIPO:** 796-21-021-2

**NIPO (E):** 796-21-022-8

**DOI:** 10.37230/CyTET

Impreso en papel con gestión forestal certificada



## Housing, urban transformations and socio-spatial inequality in large Spanish cities

