

# **LA REGENERACIÓN URBANA EN LA CAPV**

## **Divergencias entre el discurso y la realidad**

**TESIS DOCTORAL**

**2017**

Autora:

**OLATZ GRIJALBA ASEGUINOLAZA**

Director:

**RUFINO JAVIER HERNÁNDEZ MINGUILLÓN**



**DEPARTAMENTO DE ARQUITECTURA  
ESCUELA TÉCNICA SUPERIOR DE ARQUITECTURA**

**UNIVERSIDAD DEL PAÍS VASCO/ EUSKAL HERRIKO UNIBERSITATEA**

Parte de esta investigación se ha desarrollado mediante las *Ayudas para el fomento de investigaciones sobre Administración Pública, el Derecho Público o la Ciencia de la Administración* del Instituto Vasco de Administración Pública.

Imagen de la portada: Claudia Pennese.

## Agradecimientos

Este trabajo ha sido posible gracias al apoyo de varias personas que me han acompañado, asesorado y cuidado en diversos momentos del proceso, haciendo más fácil y agradable el largo camino recorrido hasta poder escribir estas líneas.

En primer lugar, mi agradecimiento al director de la Tesis, Rufino Hernández de Minguillón, por introducirme en el mundo de la investigación que tanto me ha aportado y posibilitar que lo pudiera hacer en aquello que me apasiona. Crucial ha sido por otra parte, mi encuentro en la vida con Claudia Pennese. De no habernos conocido hace 6 años este trabajo no hubiese existido; es fruto de algo que construimos juntas y el comienzo de un largo camino por recorrer.

A su vez, han sido muchas las personas vinculadas a las políticas urbanas que han contribuido en la estructuración y validación de este trabajo. Desde estas líneas me gustaría dar las gracias a todas las personas entrevistadas, por su tiempo y paciencia y porque sus aportaciones han hecho que el trabajo se enraizara más en la realidad. Ha sido especial la colaboración de Esther Zarrabeitia que, en varios momentos en el trascurso de la investigación, me ha dedicado su tiempo de manera muy generosa y que, además de guiarme en el complicado mundo de las políticas de rehabilitación y regeneración urbana, me ha transmitido la pasión por su oficio.

Por otra parte, mi agradecimiento a los compañeros y compañeras de fatiga, profesorado y miembros del grupo CAVIAR, de los que he aprendido mucho estos años y con los que espero compartir proyectos en el futuro.

Quiero también dar las gracias a mis amigos y amigas. Este camino hubiese sido mucho más duro sin los momentos de diversión y cariño que me habéis aportado, vuestra energía me ha dado el empuje necesario en los momentos más bajos.

Para terminar querría dedicar esta tesis a los de casa, mi gran apoyo incondicional: a mis padres porque gracias a vosotros soy la que soy; a Ane, por ser mucho más que una hermana; a Ibon, por acompañarme en este camino, suplir mis ausencias con toneladas de paciencia y por hacerme la vida más fácil y bonita; y a Manex y Libe, porque vuestra alegría y vitalidad me llena de felicidad.



## Resumen

El modelo urbano condiciona la organización social que se da en él. En ese sentido, puede contribuir a generar un acceso equitativo a los recursos o, al contrario, generar fuertes desequilibrios provocando fuertes dinámicas segregativas que realimentan los procesos de exclusión social. La configuración de la ciudad contemporánea precisamente, ha contribuido a incrementar la polarización social generando sistemas fragmentados que dividen la población en base a su estratificación social. En este panorama, las áreas urbanas más desfavorecidas sufren procesos acumulados de degradación, que derivan en una situación crónica de vulnerabilidad urbana donde la propia componente espacial incide directamente sobre las oportunidades y la calidad de vida de sus habitantes.

En este contexto, lograr la transición hacia un nuevo modelo de desarrollo que dote a las ciudades de la suficiente complejidad, vitalidad y eficacia para hacer frente a las dinámicas segregativas y las injusticias sociales, además de a las exigencias ambientales, culturales o económicas, es el gran reto de las políticas urbanas actuales. Entre éstas, las dirigidas a los procesos de regeneración urbana pueden ser cruciales para la consecución del doble objetivo ambiental y social. Por una parte, pueden reducir la dinámica expansiva y la generación de externalidades que hacen que los sistemas urbanos actuales sean insostenibles y, por otro, pueden equilibrarlos, mitigando las diferencias existentes entre los diversos ámbitos urbanos, dando oportunidades a las áreas de mayor vulnerabilidad.

No obstante, para ello es preciso que los procesos de regeneración se entiendan como transformaciones urbanas integrales e integradoras que hagan posible la inserción de las áreas vulnerables y de sus habitantes en el sistema urbano al que pertenecen. Esta premisa se ha ido incorporando al discurso entorno a la regeneración urbana paulatinamente, a lo largo de más de tres décadas, sin embargo, esta evolución no se ha visto reflejada de manera directa en su implementación.

Ésta es, precisamente, la hipótesis entorno a la que se ha desarrollado la investigación. Se ha analizado la evolución e incidencia de las políticas de RU, partiendo de la base de que la brecha entre el discurso y la realidad ha aumentado y la implementación de los programas en las áreas más vulnerables ha disminuido a medida que se han ido complejizando las propuestas teóricas. En esta interrelación de los factores incidentes además de la complejidad de los programas y el grado de vulnerabilidad urbana, se estima determinante el modelo de gestión.

La investigación se ha realizado en dos escalas, la autonómica y la local, tomando como caso de estudio la CAPV y los municipios guipuzcoanos de Eibar y Arrasate. El periodo temporal analizado ha sido amplio (1983-2016) y los programas se han acotado a las nueve líneas subvencionales impulsadas por el Gobierno Vasco. La investigación se basa principalmente en métodos de análisis cualitativo, aunque la información ha sido completada con datos cuantitativos en algunos de los apartados. Para ello se ha acudido tanto a fuentes secundarias (mediante análisis documental) como a las fuentes primarias (visitas de campo, entrevistas y

encuestas a los agentes vinculados realizados tanto en el análisis de escala autonómica como en la local).

El desarrollo del contexto teórico y político ha permitido confirmar la gran evolución sufrida por la política de RU a nivel europeo, estatal y autonómico. La política de RU vasca ha ido de la mano de la estatal siguiendo, al menos en sus preceptos teóricos, las directrices marcadas por la estrategia europea. Se distinguen tres etapas principales: una primera de planteamientos sectoriales, principalmente destinadas a la rehabilitación física; una segunda, donde se adopta la integralidad, incorporando planteamientos multidimensionales en las propuestas con escala de barrio; y una tercera, donde se dota a los procesos de RU de una concepción territorial, insertándolas en estrategias urbanas de mayor escala (esta última, con mayor desarrollo teórico a nivel europeo, se encuentra en una fase muy incipiente en la política vasca).

En este recorrido se han identificado y caracterizado todos los programas impulsados por el Gobierno Vasco desde la década de los 80. Se clasifican en dos grupos: los históricos (la política de ARIs y ADs, el Programa integral de revitalización urbana IZARTU, el Programa HIRIBER-*Hiriak berritu* y el Plan REVIVE de rehabilitación de viviendas y edificios) y los vigentes (las 5 líneas subvencionales recogidas en el plan RENOVE de rehabilitación de viviendas). Aun estando todos destinados a la transformación de la ciudad consolidada, la variedad existente entre ellos es enorme: algunos están dirigidos a entidades locales, mientras otros se destinan a particulares y comunidades; varios subvencionan actuaciones de escala edificatoria y otros, en cambio, propuestas urbanas; la mayoría incorpora acciones únicamente en la dimensión física, pero en algún caso las propuestas son integrales. Además, dado el protagonismo de las Sociedades Urbanísticas de Rehabilitación (SUR) en la gestión de los programas, éstas se consideran independientemente a la política de ARIs, como un factor determinante a estudiar.

De los resultados del análisis autonómico se desprende que la implementación de los programas no se ha dado de manera uniforme en el territorio y que a esta escala las dinámicas distributivas de las actuaciones no responden, al menos de manera directa, a la situación de vulnerabilidad urbana de los municipios. Por otra parte, se ha comprobado que la incidencia del modelo de la SUR depende del tipo de programa: sobre las líneas subvencionales no vinculadas a las ARIs dirigidas a las entidades locales el impacto es mínimo, mientras que en las demás, a mayor nivel de integralidad mayor es la incidencia del modelo de gestión.

En el estudio a escala local, la vinculación entre la vulnerabilidad urbana y la distribución de las actuaciones es más notable y, en cambio, la influencia del modelo de gestión no es tan significativa. No se observan tendencias unificadas que vinculen directamente las características de los programas con la implementación de las mismas en áreas de una vulnerabilidad determinada, pero se puede confirmar que existe un desequilibrio notable entre el nivel de vulnerabilidad y las ayudas recibidas: según muestran los resultados, las comunidades de los barrios más vulnerables se benefician en menor medida de la financiación del Gobierno Vasco. Esta desigualdad es mayor en los programas dirigidos a particulares, pero también se da en los destinados a las entidades públicas y alcanza su cuota máxima en el caso de los programas dirigidos a la rehabilitación energética.

Bien es cierto que estos últimos no tienen entre sus objetivos la mejora de la cohesión o el equilibrio socio-espacial y por tanto el planteamiento estratégico y su implementación no son divergentes. El problema es que la práctica totalidad de las ayudas se están destinando a este tipo de intervenciones en los últimos años y consecuentemente, las áreas con mayores necesidades están siendo relegadas de la política de RRU del Gobierno Vasco.

En cuanto a la gestión de los programas en los municipios estudiados las SUR no ejercen el liderazgo que se les suponía; las acciones se realizan de manera independiente por el Ayuntamiento o por las SUR, en función del reparto competencial, sin que exista un marco general que las recoja y una colaboración real entre ambas entidades. Esto es reflejo de la falta de una visión global de la problemática y de un planteamiento estratégico de escala municipal, lo cual muestra a su vez, la gran discordancia existente entre los planteamientos teóricos del Gobierno y la práctica real en la escala local.

En definitiva, a través de la investigación realizada se ha constatado la debilidad y la ambigüedad del discurso político de RU: contiene la complejidad de los planteamientos teóricos que se vienen desarrollando a escala europea pero carece de voluntad política y de instrumentos para llevarlos a cabo. Por otra parte, se ha demostrado que la incorporación de la rehabilitación energética ha hecho que se desdibuje la estrategia de RU hasta hacerla desaparecer. Por último, se ha verificado la importancia del modelo de gestión pública en la aplicación de los programas, confirmando la potencialidad de algunos modelos de SUR.

Por consiguiente, se estima necesario reconstruir el concepto de regeneración urbana de tal manera que recupere su sentido como proceso integral e integrador de las áreas urbanas con mayor vulnerabilidad, distinguiéndola de las acciones de eficiencia energética y realizando planteamientos estratégicos de mayor escala que permitan la inserción real de las áreas y sus habitantes en el sistema urbano.





## CAPÍTULO 1 | INTRODUCCIÓN

<b>1.1. TEMA Y MOTIVACIÓN .....</b>	<b>2</b>
1.1.1. NUEVO MODELO DE DESARROLLO URBANO.....	2
1.1.2. LA REGENERACIÓN URBANA DESDE LA PERSPECTIVA SOCIAL .....	3
1.1.3. MOTIVACIÓN PERSONAL.....	4
<b>1.2. OBJETIVOS E HIPÓTESIS.....</b>	<b>6</b>
<b>1.3. ACLARACIONES TERMINOLÓGICAS.....</b>	<b>8</b>
<b>1.4. ESTRUCTURA DE LA TESIS Y METODOLOGÍA.....</b>	<b>10</b>
1.4.1. BLOQUE 1: CONTEXTO TEÓRICO .....	11
1.4.2. BLOQUE 2: CONTEXTO POLÍTICO.....	11
1.4.3. BLOQUE 3: ANÁLISIS DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LOS PPRRU A NIVEL AUTONÓMICO.....	12
1.4.4. BLOQUE 4: ANÁLISIS DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LOS PPRRU A NIVEL LOCAL.....	18

## CAPÍTULO 2 | MARCO TEÓRICO

<b>2.1. LA DIMENSIÓN TERRITORIAL DE LA EXCLUSIÓN SOCIAL .....</b>	<b>24</b>
2.1.1. COMPLEJIDAD DE LOS PROCESOS DE EXCLUSIÓN SOCIAL .....	24
2.1.2. LA COMPONENTE TERRITORIAL DE LA EXCLUSIÓN SOCIAL.....	27
2.1.3. EL FENÓMENO DE LA SEGREGACIÓN SOCIO-ESPACIAL .....	29
2.1.4. VULNERABILIDAD Y DESFAVORECIMIENTO URBANO.....	35
<b>2.2. POLÍTICAS DE REGENERACIÓN URBANA PARA LA INCLUSIÓN SOCIAL.....</b>	<b>43</b>
2.2.1. INCIDENCIA DE LA INTERVENCIÓN PÚBLICA EN LOS DESEQUILIBRIOS URBANOS.....	43
2.2.2. USO TERMINOLÓGICO EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE REGENERACIÓN .....	45
2.2.3. CARACTERÍSTICAS DETERMINANTES DE LAS POLÍTICAS DE RU .....	48

## CAPÍTULO 3 | MARCO POLÍTICO

<b>3.1. CONTEXTO EUROPEO .....</b>	<b>60</b>
3.1.1. DESDE LAS POLÍTICAS DE ESTADO A LA POLÍTICA COMUNITARIA.....	60
3.1.2. HACIA UNA POLÍTICA URBANA INTEGRADA.....	61
3.1.3. ENTRE DOS PLANTEAMIENTOS: LA REGENERACIÓN <i>AREA-BASED</i> Y LA POLÍTICA TERRITORIAL.....	64
3.1.4. LA POLÍTICA URBANA COMO PROTAGONISTA DE LA POLÍTICA DE COHESIÓN SOCIAL.....	69
3.1.5. CONSOLIDANDO LA AGENDA URBANA EUROPEA .....	72
3.1.6. DIVERSIDAD EN LA EVOLUCIÓN DE LOS PAÍSES EUROPEOS.....	78
3.1.7. EVOLUCIÓN DE LA POLÍTICA DE RU EN ESPAÑA.....	80

<b>3.2. CONTEXTO AUTONÓMICO .....</b>	<b>85</b>
3.2.1. LOS INICIOS: REHABILITACIÓN DEL PATRIMONIO EDIFICADO .....	85
3.2.2. INCORPORACIÓN DE LA ESTRATEGIA DE RRU EN LOS PLANES DIRECTORES DE VIVIENDA (PDV).....	89
3.2.3. CONSOLIDACIÓN DEL DISCURSO DE LA RRU EN LOS PDV .....	90
3.2.4. PROGRAMAS DE RU CON PLANTEAMIENTOS TERRITORIALIZADOS .....	93
3.2.5. CRISIS ECONÓMICA Y LANZAMIENTO DE LA POLÍTICA DE RU .....	95
3.2.6. RELEVANCIA DE LA ESTRATEGIA DE RRU EN EL PDV .....	99
3.2.7. PROPUESTAS PARA EL CAMBIO A LARGO PLAZO .....	102

## CAPÍTULO 4 | PLANES Y PROGRAMAS DE RRU EN LA CAPV

<b>4.1. CONTEXTO GENERAL.....</b>	<b>106</b>
<b>4.2. PLANES Y PROGRAMAS HISTÓRICOS (1983-2012) .....</b>	<b>108</b>
4.2.1. POLÍTICA DE LAS AREAS DE REHABILITACIÓN INTEGRAL .....	108
4.2.2. IZARTU, PROGRAMA INTEGRAL DE REVITALIZACIÓN URBANA .....	115
4.2.3. PROGRAMA HIRIBER- <i>HIRIAK BERRITU</i> .....	119
4.2.4. PLAN REVIVE DE REHABILITACIÓN DE VIVIENDAS Y EDIFICIOS .....	122
4.2.5. SOCIEDADES URBANÍSTICAS DE REHABILITACIÓN .....	126
<b>4.3. LOS PLANES Y PROGRAMAS VIGENTES (2013-2016) .....</b>	<b>131</b>
4.3.1. PLAN RENOVE, REHABILITACIÓN VIVIENDA 2013-16 .....	131
<b>4.4. ANÁLISIS DE LOS FACTORES INCIDENTES EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LOS PPRRU .....</b>	<b>141</b>
4.4.1. NIVEL Y TIPO DE COMPLEJIDAD DE LOS PPRRU .....	141
4.4.2. MODELOS DE GESTIÓN PÚBLICA DE LA RRU .....	148
4.4.3. VULNERABILIDAD URBANA .....	158
<b>4.5. DINÁMICAS EN LA IMPLANTACIÓN DE LOS PROGRAMAS .....</b>	<b>162</b>
4.5.1. DISTRIBUCIÓN PRESUPUESTARIA.....	162
4.5.2. DISTRIBUCIÓN GEOGRÁFICA .....	165
4.5.3. DISTRIBUCIÓN OPERATIVA.....	174

## CAPÍTULO 5 | IMPLEMENTACIÓN DE LOS PROGRAMAS EN LA ESCALA LOCAL

<b>5.1. MARCO GENERAL DE LOS CASOS SELECCIONADOS.....</b>	<b>180</b>
<b>5.2. CASO DE ESTUDIO 1. EIBAR.....</b>	<b>182</b>
5.2.1. CONTEXTUALIZACIÓN .....	182
5.2.2. EQUILIBRIO SOCIO-ESPACIAL Y BARRIOS VULNERABLES.....	188
5.2.3. INTERVENCIONES DE REHABILITACIÓN Y REGENERACIÓN URBANA (IRRU).....	193
5.2.4. DINÁMICAS EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LOS PROGRAMAS. FACTORES INCIDENTES .....	201
<b>5.3. CASO DE ESTUDIO 2. ARRASATE.....</b>	<b>209</b>
5.3.1. CONTEXTUALIZACIÓN .....	209
5.3.2. EQUILIBRIO SOCIO-ESPACIAL Y BARRIOS VULNERABLES.....	215
5.3.3. INTERVENCIONES DE REHABILITACIÓN Y REGENERACIÓN URBANA (IRRU).....	220
5.3.4. DINÁMICAS EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LOS PROGRAMAS. FACTORES INCIDENTES .....	226

## CAPÍTULO 6 | CONCLUSIONES

<b>6.1. DEBILIDAD DEL DISCURSO .....</b>	<b>236</b>
6.1.1. EVOLUCIÓN Y PUNTOS DE INFLEXIÓN EN LA POLÍTICA DE RU .....	236
6.1.2. DOBLE ENFOQUE Y AMBIGÜEDAD DEL TÉRMINO RRU .....	238
6.1.3. BAJO NIVEL DE COMPLEJIDAD DE LOS PROGRAMAS Y ACTUACIONES.....	241
6.1.4. FALTA DE VOLUNTAD Y LIDERAZGO POLÍTICO .....	242
<b>6.2. DINÁMICAS EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LOS PROGRAMAS .....</b>	<b>246</b>
6.2.1. COMPONENTE SOCIO-ECONÓMICA .....	246
6.2.2. COMPONENTE OPERATIVA.....	248
<b>6.3. IMPACTO DE LA POLÍTICA DE RU .....</b>	<b>251</b>
6.3.1. INCIDENCIA EN FUNCIÓN DE LA CENTRALIDAD DEL ÁREA .....	251
6.3.2. PERSISTENCIA DE LAS SITUACIONES DE VULNERABILIDAD .....	252
<b>6.4. LÍNEAS DE FUTURO .....</b>	<b>254</b>
6.4.1. UNA NUEVA POLÍTICA URBANA .....	254
6.4.2. INVESTIGACIÓN .....	256

## 7 | REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

<b>7.1. BIBLIOGRAFÍA .....</b>	<b>260</b>
<b>7.2. DOCUMENTOS OFICIALES.....</b>	<b>273</b>
7.2.1. EUROPA .....	273
7.2.2. ESPAÑA.....	276
7.2.3. CAPV .....	276
7.2.4. CASOS DE ESTUDIO.....	279
<b>7.3. LEGISLACIÓN.....</b>	<b>280</b>
7.3.1. EUROPA .....	280
7.3.2. ESPAÑA.....	280
7.3.3. CAPV .....	281
7.3.4. PROGRAMAS DE RRU DEL GOBIERNO VASCO .....	282
<b>7.4. PAGINAS WEB .....</b>	<b>288</b>
7.4.1. EUROPA .....	288
7.4.2. ESPAÑA.....	288
7.4.3. CAPV .....	289
7.4.4. CASOS DE ESTUDIO.....	289

## 8 | ÍNDICE DE FIGURAS Y TABLAS

<b>7.1. ÍNDICE DE FIGURAS .....</b>	<b>292</b>
<b>7.2. ÍNDICE DE TABLAS .....</b>	<b>296</b>

## 9 | ANEXOS

<b>ANEXO 4A. PROTOCOLO DE LAS ENTREVISTAS (1. FASE) .....</b>	<b>298</b>
<b>ANEXO 4B. DATOS DE LAS PERSONAS ENTREVISTAS (1. FASE) .....</b>	<b>299</b>
<b>ANEXO 4C. CUESTIONARIO ENVIADO A LAS SUR .....</b>	<b>300</b>
<b>ANEXO 4D. DATOS DE LAS SOCIEDADES QUE HAN RESPONDIDO EL CUESTIONARIO .....</b>	<b>303</b>
<b>ANEXO 5A. FICHAS DE LOS BARRIOS VULNERABLES DE EIBAR Y ARRASATE .....</b>	<b>304</b>
<b>ANEXO 5B. CORRESPONDENCIA DE LAS SECCIONES CENSALES Y LOS BARRIOS .....</b>	<b>337</b>
<b>ANEXO 5C. PROTOCOLO DE LAS ENTREVISTAS (2. FASE).....</b>	<b>339</b>
<b>ANEXO 5D. DATOS DE LAS PERSONAS ENTREVISTADAS (2. FASE) .....</b>	<b>340</b>
<b>ANEXO 5E. CUESTIONARIO PARA LA CIUDADANÍA.....</b>	<b>341</b>
<b>ANEXO 5F. DATOS DE LAS PERSONAS QUE HAN RESPONDIDO AL CUESTIONARIO .....</b>	<b>342</b>

# 1

## INTRODUCCIÓN

---

*En este primer apartado se formulan las principales líneas estructurales del trabajo que se expone a continuación. Primeramente, se presenta el tema que se trata y la perspectiva desde la que se analiza, para posteriormente enumerar los objetivos e hipótesis específicos de esta tesis. Por último, se describe la estructura de de la investigación desarrollada, de tal manera que se sintetizan los contenidos y los métodos utilizados en cada uno de los bloques de trabajo.*

## 1.1. TEMA Y MOTIVACIÓN

En este trabajo se aborda el análisis comparativo entre los planteamientos teóricos de la política de regeneración urbana (RU) y su implementación en las escalas autonómica y local, asumiendo que existe una gran divergencia entre ambas. Mediante el estudio de las dinámicas que se dan en la CAPV, así como en los casos de estudio, centrados en los municipios de Eibar y Arrasate, se determinan los factores incidentes en la aplicación de los planes y programas, su interrelación y la incidencia sobre las áreas urbanas vulnerables.

### 1.1.1. **NUEVO MODELO DE DESARROLLO URBANO**

En el contexto actual de emergencia a escala planetaria, las claves para lograr la sostenibilidad ambiental global, así como la cohesión social a escala local, residen en la evolución futura de las ciudades y de los sistemas urbanos regionales. El nuevo paradigma pasa por transformar el modelo de desarrollo urbano, el actual, basado en el crecimiento expansivo es generador de grandes externalidades, que resultan insostenibles en el tiempo (Naredo, 2004), a la vez que crea estructuras socialmente desequilibradas e injustas (Aguacil, 2008). Desde esta perspectiva, el gran reto de las políticas urbanas actuales es lograr la transición hacia un nuevo modelo de desarrollo que dote a las ciudades de la suficiente complejidad, vitalidad y eficacia para hacer frente a las exigencias del momento en el que vivimos.

En este contexto, al mismo tiempo que evoluciona la argumentación política, generando nuevos términos y planteamientos acordes a los retos del siglo en que vivimos, avanza la técnica, creando elementos innovadores cuya aplicación es de gran interés. Al contrario, no se da, al menos al ritmo que se requiere, la transformación real de los sistemas urbanos hacia esos modelos que desde los planteamientos teóricos se hacen llamar *sostenibles, inclusivos, eficientes, inteligentes, resilientes o autónomos*. Asistimos a la repetición de los discursos donde los propósitos son elocuentes pero vagos en contenidos y poco efectivos. Por consiguiente, el desafío no es tanto técnico, sino político y cultural.

En este sentido, son las políticas urbanas las que deben ser renovadas. Frente a la complejidad del sistema urbano, caracterizado por el dinamismo y la multifactorialidad, la lógica emergente es la de integrar las políticas sectoriales y buscar nuevos sistemas de gobernanza que aúnen los diversos niveles administrativos, creen espacios de cooperación entre los sectores públicos y privados y refuercen las estructuras de participación, de tal manera que se cree el marco idóneo que propicie la transición hacia los nuevos modelos.

Dentro del amplio contexto de las políticas urbanas se encuentran las dirigidas a los procesos de regeneración urbana. Constituyen una parte de las mismas y son cruciales para la consecución del doble objetivo ambiental y social. Esta investigación se centra en ellas, por entender precisamente, que son uno de esos retos perpetuos de lo urbano. Después de estar en la sombra durante tres décadas, con la crisis económica y el declive del sector de la construcción, han pasado a primera plana de la escena política española, lo cual ha generado una gran producción

de discursos y documentos teóricos cuya implementación a escala local no parece haberse producido en la misma proporción. Desde el punto de vista de la reflexión y de las propuestas teóricas, se ha entendido la necesidad de evolucionar en la concepción de las políticas hacia un contexto más complejo. No obstante, la implementación de las mismas se ha dado de manera débil y desigual.

Esto supone una oportunidad para el estudio de los factores que determinan esas dinámicas. Conocer cuáles son los planteamientos que se han desarrollado hasta el momento y las pautas de implantación de dichas políticas es primordial para poder realizar planteamientos de futuro. Además, actualmente, la crisis económica ha agudizado las dificultades existentes, aumentando la polarización social que se da en las ciudades pero, a su vez, ha paralizado el urbanismo expansivo de los últimos años y ofrece una gran ocasión para la reflexión.

### **1.1.2. LA REGENERACIÓN URBANA DESDE LA PERSPECTIVA SOCIAL**

En este trabajo se adopta una perspectiva socio-urbanística, aun sabiendo que las políticas de RU responden también a otros objetivos de gran relevancia, como pueden ser los ambientales o económicos.

Se parte de la base de que las ciudades son sistemas dinámicos y complejos, que cambian con el tiempo influenciados bien por factores endógenos bien por agentes externos. Las transformaciones socio-económicas, culturales, tecnológicas o políticas que se dan en el transcurso de su vida van moldeando tanto la morfología como las dinámicas y sistemas de funcionamiento de las mismas. Como expone Roberts, estos procesos de transformación son generalmente *“la respuesta a las necesidades, oportunidades o intereses detectados en cada momento, y están influenciados por el pensamiento ideológico y el sistema social, económico o cultural existente”* (Roberts, 2000, p.11).

A su vez, como bien describía Aguacil (2006, p.155), *“la ciudad es un satisfactor de primer orden de las necesidades humanas, pero también el lugar donde las relaciones sociales han construido un orden y una organización social, frecuentemente desigualitaria y conflictiva”*. Desde esta perspectiva, el modelo urbano condiciona y a su vez es condicionado por la vida social y puede facilitar o dificultar la integración o la exclusión de las personas que en ella habitan.

La configuración de la ciudad contemporánea ha contribuido, precisamente, a incrementar la polarización social generando sistemas articulados por medio de infraestructuras y fragmentados en parcelas que dividen la población en base a la renta y al estatus social. Esta separación espacial se ha visto incrementada esta última década por el *boom* del mercado inmobiliario primero y a la crisis económica después (Leal, 2005).

Bajo estas circunstancias, en las ciudades se han producido dinámicas segregacionistas, por las que en ciertas áreas, en su mayoría las creadas bajo características deficientes, se han dado procesos de degradación social, económica y física de forma continuada, mientras que en otras, se han *encerrado* los colectivos de la zona alta de la estratificación social. Esto ha generado ciudades con grandes desequilibrios y graves problemas de integración social, más segregadas y

más excluyentes, donde coexisten, pero de una forma separada, como si fuesen dos mundos paralelos, áreas urbanas integradas en el sistema urbano y en las dinámicas de la ciudad y áreas urbanas excluidas del sistema, donde se concentra la población más vulnerable.

La condición de vulnerabilidad de la población residente en estas áreas está condicionada por las características del propio hábitat que conforman sus formas de vida y los procesos sociales estructurantes, posibilitando o limitando la inserción al sistema (Renes, 2000). La vinculación de la exclusión social con la dimensión espacial de las ciudades es, en consecuencia, muy estrecha, pudiéndose definir la vulnerabilidad urbana como una situación de fragilidad y desventaja de un lugar geográfico, por la que la potencialidad a la exclusión de la población del mismo es mayor (Hernández, 1997).

Las áreas más vulnerables no son capaces de salir de su estado de riesgo o exclusión por sí mismas. Es más, el proceso de degradación física y socio-económica se puede retroalimentar entrando en una dinámica negativa en la que su situación cada vez es más extrema. Por tanto, estas son áreas de actuación prioritaria, donde la Administración Pública, en tanto en cuanto se considera la garante de los derechos fundamentales y del justo reparto de los recursos públicos, debería centrar sus esfuerzos. Para ello, es necesario atender a la ciudad consolidada y transformar el planteamiento desarrollista de las últimas décadas en estrategias innovadoras que generen calidad urbana en sus múltiples dimensiones y contribuyan a construir ciudades más justas y equitativas, donde la totalidad de las personas puedan acceder a una vivienda digna y ejercer su derecho a la ciudad. En este aspecto, las políticas urbanas en general, y las de RU en particular, son uno de los elementos clave para el futuro.

### 1.1.3. **MOTIVACIÓN PERSONAL**

Mi interés en el tema proviene de unos años de formación en masteres donde los discursos de varios profesores, especialmente del área de urbanismo, ampliaron la visión que tenía de la ciudad y de la práctica urbanística, introduciéndome en un mundo complejo donde las infinitas dimensiones de lo urbano se entrelazaban y enriquecían el ejercicio profesional que hasta el momento había desarrollado.

A partir de esos años, tomé conciencia de la vinculación existente entre el espacio urbano y la construcción social que se desarrolla en el mismo, lo cual potenció mi preocupación por los desequilibrios socio-espaciales de las ciudades y el interés por las políticas dirigidas a ellos.

La práctica investigadora en el grupo CAVIAR, me permitió compartir estas reflexiones así como trabajar sobre ellas en entornos concretos. De esa experiencia deriva la percepción de lo alejados que están los ámbitos teóricos de los reales: la iniciativa ESAZU<sup>1</sup>, me hizo entender mejor las intervenciones de transformación urbana a nivel local, comprobando la fuerza de los

---

<sup>1</sup> ESAZU es una iniciativa surgida en el seno del grupo de investigación CAVIAR (UPV/EHU), mediante el cual a lo largo de cuatro años (2010-13) se desarrollaron 3 procesos participativos en barrios donostiarras con el fin de trabajar sobre la cultura participativa y el diálogo social en los procesos de transformación urbana desde la docencia (Grijalba, 2016).



procesos participativos y, a su vez, las grandes dificultades existentes para lograr un espacio para el dialogo social de calidad; la participación en la elaboración del *Diagnóstico de las necesidades de intervención en la renovación del parque edificado de la CAPV*<sup>2</sup> me permitió conversar con varios agentes de gran experiencia en el ámbito de la rehabilitación y la regeneración urbana y captar su sentir, negativo en general.

Estos años de dedicación a la investigación en este campo no han hecho más que acrecentar mi motivación. Consciente de las grandes dificultades que entraña, parto desde el convencimiento de que actuar sobre la ciudad consolidada es la clave para lograr ciudades más sostenibles y justas y de que en los años próximos se creará el contexto socio-económico y político adecuado que posibilite una transformación real en ese sentido.

---

<sup>2</sup> El proyecto, desarrollado en 2011, tenía el objeto de realizar un Inventario de las edificaciones residenciales construidas antes de 1980 en la CAPV y su entorno urbano asociado, con la finalidad de definir los conjuntos urbanos prioritarios y las estrategias de Rehabilitación del Gobierno Vasco. El Grupo CAVIAR (UPV/EHU) participó en colaboración con Tecnalía y el grupo de investigación Arquitectura, Urbanismo y Sostenibilidad (*giou+s*)(UPM).

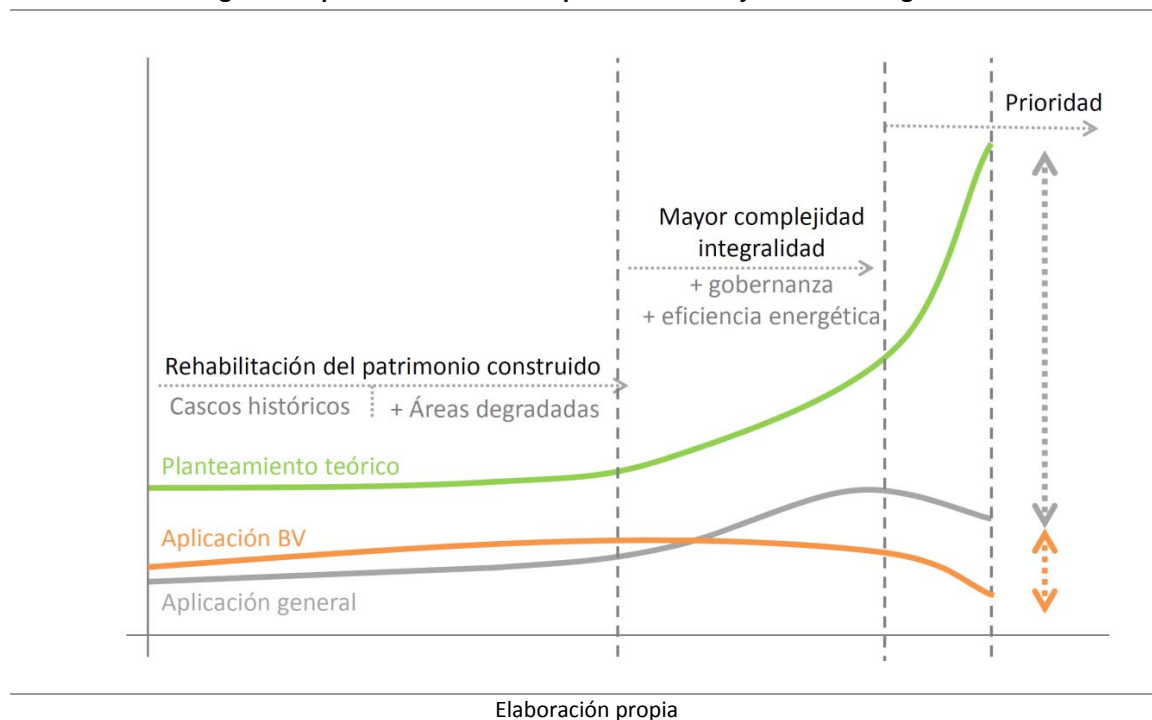
## 1.2. OBJETIVOS E HIPÓTESIS

Esta investigación parte de la base de que la desigualdad social en las ciudades tiene una componente espacial de gran influencia y de que las intervenciones de RU en la ciudad consolidada son una de las claves para lograr ciudades más equitativas. Desde esta premisa, el objetivo de este trabajo es conocer los planteamientos de los programas que se han impulsado desde el Gobierno Vasco a lo largo de las últimas décadas e identificar los factores incidentes en la implementación de las mismas en las áreas de mayor vulnerabilidad urbana, para desde su conocimiento poder formular aportaciones y lograr políticas urbanas más eficaces y justas en el futuro.

Esta investigación se basa en las siguientes hipótesis de trabajo:

- El planteamiento teórico de la política de RU está muy por encima de la implementación de la misma. Las actuaciones locales desarrolladas en este marco no recogen la complejidad expuesta en los documentos estratégicos, ni siquiera en las disposiciones de motivos de los planes y programas.
- El impacto de la política de RU sobre la desigualdad socio-espacial de los sistemas urbanos ha sido mínimo, incluso en ocasiones ha tenido un efecto negativo, al incidir de manera más contundente sobre los centros urbanos, acrecentando la diferenciación de las áreas con mayor vulnerabilidad urbana.

**Fig. 1.1: Representación de las hipótesis de trabajo de la investigación**



- La tendencia de los últimos años a diseñar políticas de RU más integrales e integradoras puede estar incidiendo en una menor implementación de las mismas en las áreas más vulnerables.
- Los instrumentos de gestión pública son claves para lograr la eficacia en la implementación de los programas. Su relevancia es mayor cuanto más complejos son los planteamientos de RU y mayor es la vulnerabilidad urbana del área.

Las preguntas clave para la investigación son:

- ¿Cómo ha evolucionado la política de RU a escala europea? ¿Cómo se ha visto eso reflejado en la política estatal y autonómica?
- ¿Qué planes y programas se han impulsado en la CAPV? ¿Cuáles son sus planteamientos teóricos y en qué medida se han implementado?
- ¿Cómo se distribuyen las intervenciones en el territorio y que afección tienen sobre las áreas más vulnerables?
- ¿Cuáles son los factores incidentes en las dinámicas de implementación de los programas a escala autonómica? ¿Y a escala local?
- ¿Cuáles son las pautas que debe de seguir la política de RU en el futuro?

### 1.3. ACLARACIONES TERMINOLÓGICAS

Antes de continuar con la exposición, y dada la ambigüedad con la que se emplean las palabras en el ámbito de la regeneración urbana, se estima necesario esclarecer el modo en el que se usan los principales términos en este trabajo. Se recoge un análisis de mayor profundidad en torno a la procedencia y utilización de las denominaciones en las políticas urbanas en el apartado 2.2 del capítulo 2. En esta primera aproximación, simplemente se quieren dar las pautas necesarias para facilitar la comprensión de los apartados que se exponen a continuación.

En este trabajo se asume que cualquier intervención de *Regeneración Urbana (RU)* como su propio nombre lo indica, pertenece a la escala urbana e incorpora las múltiples dimensiones de la ciudad. La integralidad, por tanto, en el sentido de asumir las componentes sectoriales de una manera global, es inherente al término. Al igual que se asume la integración de la intervención en la estrategia de desarrollo de la ciudad o la región en su conjunto. En consecuencia, asumida la necesidad del planteamiento multidimensional de la RU y superada, en cuanto a acepción terminológica, la definición de *Regeneración Urbana Integrada*<sup>3</sup> que se daba en la *Declaración de Toledo* (MDU-UE, 2010), se entiende que el propio término de Regeneración Urbana lleva intrínsecos los valores asociados a los términos integral e integrado, y por ende, no es necesario incluirlos en este contexto.

A su vez, se estima coherente y adecuado, en la medida que sea posible, valerse de la terminología adoptada en la política vasca. En este sentido, compartiendo en general las definiciones realizadas en los últimos planes y textos normativos, las acepciones terminológicas utilizadas en este documento, son asimilables a las definiciones expuestas en la Ley 3/2015, de 18 de junio, de vivienda (ver apartado 2 del capítulo 2).

Por otra parte, la política dirigida a la ciudad consolidada en la CAPV, aúna las intervenciones de rehabilitación vinculadas al ámbito de la vivienda o del edificio y las de renovación o regeneración urbana en un mismo marco estratégico, que se denomina *Rehabilitación y Regeneración Urbana (RRU)*. Dentro de esta línea se han insertado a lo largo de los años los planes y programas dirigidos tanto a rehabilitación del patrimonio edificado como a la regeneración de entornos urbanos.

En este trabajo se ha optado por adoptar este término cuando se hace referencia a la política vasca en su conjunto, aun siendo perfectamente conscientes de la distancia que separa la rehabilitación de la regeneración y por lo tanto la amplitud de la expresión. Al contrario, se utilizarán los términos de *Regeneración Urbana (RU)* o *Rehabilitación (R)* de manera

---

<sup>3</sup> Definición de la Declaración de Toledo: “La regeneración urbana integrada se concibe como un proceso planificado que ha de trascender los ámbitos y enfoques parciales hasta ahora habituales para abordar la ciudad como totalidad funcional y sus partes como componentes del organismo urbano, con el objetivo de desarrollar plenamente y de equilibrar la complejidad y diversidad de las estructuras sociales, productivas y urbanas, impulsando al mismo tiempo una mayor ecoeficiencia ambiental”, (MDU-UE, 2010, p.7).

independiente cuando se quiere precisar el tipo de intervención al que se quiere hacer referencia.

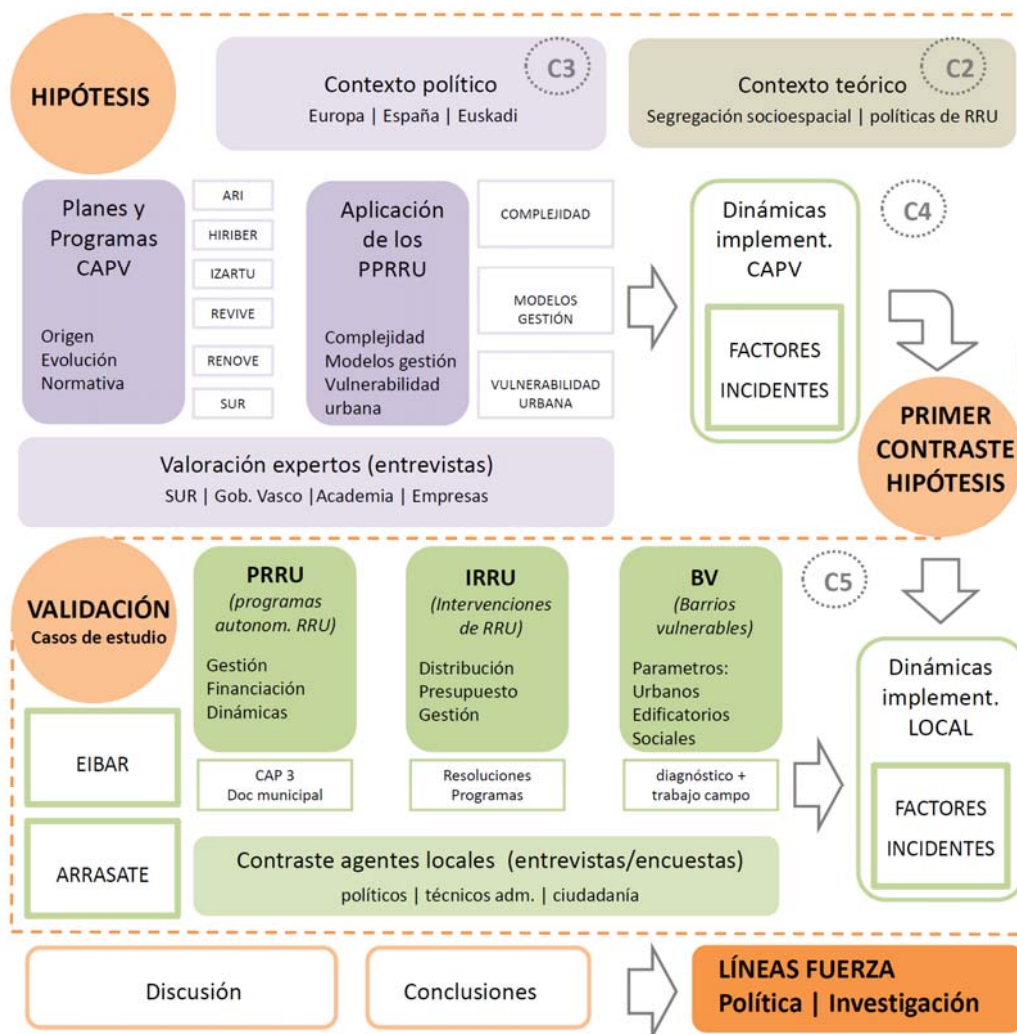
Se utilizan los mismos criterios para las expresiones utilizadas para los programas e intervenciones asociados a la política de RRU en la CAPV. Las principales acepciones terminológicas utilizadas en este trabajo son dos: *Planes y Programas de Rehabilitación y Regeneración Urbana* (PPRRU) e *Intervenciones de Rehabilitación y Regeneración Urbana* (IRRU).

### 1.4. ESTRUCTURA DE LA TESIS Y METODOLOGÍA

La investigación está estructurada en cuatro grandes bloques de trabajo: el estado del arte y el contexto político por un lado, constituyen la parte más teórica de la investigación; el estudio a escala autonómica y los casos de estudio a escala local, por otro, son partes más empíricas. Por tanto, la metodología utilizada es mixta, los dos primeros bloques se han realizado en base al análisis teórico, mientras las otras dos se han centrado en casos específicos.

En la figura que se expone a continuación se presenta la estructura de trabajo, de tal manera que se pueda entender el desarrollo cronológico de la investigación, a la vez que se visualizan los *ítems* más relevantes y los cuatro bloques de trabajo antes citados (C2, C3, C4 y C5 haciendo referencia a los capítulos en los que se recogen sus resultados).

**Fig. 1 2: Esquema de la estructura y metodología de trabajo**



En los siguientes apartados se describen los objetivos y métodos utilizados en cada uno de los bloques de trabajo.

#### **1.4.1. BLOQUE 1: CONTEXTO TEÓRICO**

El objetivo de este apartado es definir el marco teórico y conceptual que sustente y oriente la investigación, así como conocer el estado actual de la ciencia con respecto al tema objeto de estudio. Esta fase no se limita estrictamente al desarrollo de esta tesis doctoral, ya que en el grupo de investigación CAVIAR, desde la línea Regeneración Urbana<sup>4</sup>, se viene construyendo el corpus teórico en el que se basa la investigación.

El método utilizado para ello ha sido la revisión bibliográfica: se ha realizado una exhaustiva búsqueda de las publicaciones más relevantes en las bases electrónicas y bibliotecas especializadas. Los resultados han sido recopilados en una base de datos organizada por temas, realizando una ficha descriptiva de aquellos más significativos para la investigación. Posteriormente, se han sistematizado los enfoques y teorías existentes y se han definido los conceptos clave para el desarrollo del marco teórico que se recoge en el capítulo 2.

#### **1.4.2. BLOQUE 2: CONTEXTO POLÍTICO**

En este bloque de trabajo se pretende conocer con detalle la evolución y situación actual de la política en materia de RU, tanto en el contexto europeo, como estatal y autonómico. Para ello se ha realizado la búsqueda específicamente para el tema tratado. En este caso, una proporción importante de los documentos recopilados no proviene de fuentes indexadas en centros de documentación científica, sino de fuentes oficiales de las Administraciones europeas, españolas o vascas y los organismos dependientes de ellas. Se ha recabado documentación muy variada (legislación, planes y programas, comunicados, informes o actas, etc.) desde los numerosos recursos electrónicos disponibles.

Con esta información se ha realizado un cronograma para cada uno de los ámbitos administrativos, donde se han determinado los acontecimientos o hitos más importantes en esta materia. A cada uno de ellos se le ha vinculado la documentación asociada y a los más relevantes se les ha añadido una ficha descriptiva. Todo ello ha sido utilizado para la construcción del contexto a distintas escalas y para la elaboración del discurso cronológicamente estructurado que se presenta en el capítulo 3.

---

<sup>4</sup> El Grupo de investigación CAVIAR, Calidad de Vida en la Arquitectura, pertenece al Departamento de Arquitectura y está dirigido por el profesor Rufino Hernández Minguillón, que a su vez es el director de esta tesis doctoral. Desde 2010, se trabaja sobre la línea investigación Regeneración Urbana, donde se inserta este trabajo.

### 1.4.3. **BLOQUE 3: ANÁLISIS DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LOS PPRRU A ESCALA AUTONÓMICA**

El planteamiento metodológico de este bloque tiene mayor complejidad dado que los objetivos que se plantean son más diversos: pretenden estudiar las dinámicas existentes y los factores con mayor incidencia en la implementación de los Planes y Programas de Rehabilitación y Regeneración Urbana (PPRRU). Para ello, se ha realizado la base de datos con todos los programas y las actuaciones implementadas en la CAPV y, posteriormente, se ha profundizado en el estudio de los posibles factores incidentes.

En general, en la recopilación de la información se ha acudido tanto a fuentes secundarias como a las fuentes primarias y, aunque la investigación se base principalmente en métodos de análisis cualitativo, la información ha sido completada en algunos de los apartados con datos cuantitativos. A continuación se describen los objetivos y métodos utilizados en las diversas tareas realizadas:

#### 1.4.3.1. **Identificación y estudio de los PPRRU de la CAPV**

En base a la información recopilada en el análisis del marco político, se determinaron las políticas específicas y el espacio temporal al que se ceñiría la investigación. Se optó por abarcar en su totalidad los planes y programas impulsados por el Gobierno Vasco desde la década de los 80 hasta la actualidad, con el fin de poder contrastar la evolución detectada en el discurso político con el grado de implementación de los programas y de comprender de manera global la incidencia de cada una de ellas sobre las áreas vulnerables.

Los PPRRU estudiados se han clasificado en dos grupos, Programas históricos (1983-2012) y Programas vigentes (2013-16), y se ha generado una base de datos que recopila la siguiente información para cada uno de los casos:

- **Contexto estratégico:** se han identificado los planteamientos políticos y estratégicos en los que se insertan los programas
- **Normativa vinculada:** se ha estudiado en profundidad la legislación de desarrollo para cada programa, tanto en su formulación propositiva realizada en base a decretos y órdenes, como en las resoluciones de las subvenciones concedidas. Se ha creado una base de datos cuyas referencias más significativas se recogen en el apartado Legislación en las referencias bibliográficas (capítulo 7).

**Nivel de Implementación:** a partir de las resoluciones de las sucesivas órdenes con las que se han implementado los PPRRU y de las bases de datos proporcionadas por el Observatorio Vasco de la Vivienda (OVV)<sup>5</sup>, se ha podido componer un mapa que recoge la distribución geográfica de las intervenciones realizadas y la financiación de

---

<sup>5</sup> El Observatorio Vasco de la Vivienda (OVV) es un espacio de información que recoge toda la estadística oficial de la Viceconsejería de Vivienda, a la vez que realiza estudios e informes de evaluación y seguimiento de la política de esta Viceconsejería.



las mismas para el total del territorio vasco. En el programa RENOVE se han considerado tres de las cuatro anualidades programadas, porque en el periodo de análisis de estos datos no se disponía de las resoluciones correspondientes a las convocatorias del 2016.

- **Valoración de los agentes vinculados a la RRU:** Una vez realizada la caracterización de todos los programas se ha acudido a los agentes vinculados a las políticas de RU, con el objetivo de contrastar y completar las valoraciones realizadas mediante el análisis documental. En el periodo que se realizaron las entrevistas el Programa RENOVE (2013-16) no estaba definido, por lo que no se valoró en las entrevistas.

El método utilizado para dicha aproximación ha sido la entrevista semi-estructurada<sup>6</sup>, en la que se recopila la información procedente de conversaciones abiertas y flexibles basadas en un protocolo establecido previamente (ver anexo 4A). La selección de los entrevistados se realizó mediante la identificación de una red plural de 17 agentes provenientes de distintos ámbitos y disciplinas. Finalmente 3 de las entrevistas no se pudieron realizar, por lo que fueron 14 las personas entrevistadas (ver anexo 4B). Las entrevistas fueron grabadas y transcritas *verbatim* para su posterior análisis, donde se identificaron las cuestiones clave, organizando las opiniones recopiladas en torno a ellas.

#### 1.4.3.2. Estudio de los factores incidentes

En base al análisis previo, a los datos recabados en las entrevistas y a la perspectiva socio-urbanística desde la que se han formulado las hipótesis y preguntas de la investigación, se han determinado los tres principales factores incidentes a analizar en profundidad en este trabajo: la complejidad de los programas, el modelo de gestión pública y el nivel de vulnerabilidad urbana. El objetivo es conocer como se interrelacionan y como inciden en las dinámicas de implementación de los PPRRU. Para ello, primeramente se estudian por separado para posteriormente, ahondar en la afección que tienen unas sobre otras.

Se presentan a continuación los objetivos y métodos específicos utilizados en cada uno de los estudios:

- **Análisis del nivel y tipo de complejidad de los PPRRU**

El objetivo de este estudio no consiste en obtener un conocimiento exhaustivo de los programas, sino en disponer de una herramienta ágil que los describa y clasifique en función de su nivel y tipo de complejidad. En este contexto, y en base a la fundamentación teórica que se presenta en el capítulo 2, se han establecido las dos dimensiones determinantes de la complejidad: la *Integralidad* y la *Integración Urbana*. La primera hace referencia a la capacidad de albergar los múltiples ámbitos sectoriales vinculados a los sistemas urbanos, mientras la

---

<sup>6</sup> De acuerdo con Darlington y Scott (2003) la realización de entrevistas en profundidad se considera apropiada cuando el objeto de estudio no puede observarse directamente; la entrevista es una herramienta altamente válida para conocer la opinión de las personas en un tema específico, como es el caso.

segunda, se refiere a la vinculación a estrategias urbanas de escalas territoriales más amplias que la de la propia actuación.

Dentro del marco analítico propuesto, se crea una metodología propia que sirve para el análisis tanto de las políticas, como de las actuaciones. El diseño de este método persigue incluir el máximo posible de los ámbitos temáticos vinculados al hecho urbano pero, a su vez lograr una herramienta de fácil aplicación, de forma que se pueda abarcar el análisis de los casos necesarios para esta investigación con los recursos disponibles.

Los ámbitos de trabajo definidos para cada una de las dimensiones han sido definidos según los planteamientos descritos en el marco teórico. Una vez definidos, se ha valorado la idoneidad de los mismos mediante la comparativa con la herramienta de evaluación creada en el proyecto *Estrategia para el diseño y evaluación de planes y programas de regeneración urbana integrada*, realizado en el *Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio de la Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Madrid* en el mismo periodo de esta tesis y publicado recientemente (Hernández et al. 2016). Partiendo de la base de que este trabajo, fruto del debate y reflexión entre expertos de diversas disciplinas, abarca con la suficiente amplitud la multidimensionalidad de la RU, se ha comprobado que el método diseñado en esta tesis incorpora de alguna manera todos los ámbitos que en la herramienta de evaluación de la UPM se recogen, a excepción de los relacionados con la gobernanza que, en este caso, se evalúan independientemente.

Finalmente, se han estructurado los siguientes 4 ámbitos de trabajo para cada dimensión:

#### **INTEGRACIÓN URBANA:**

- Equilibrio social
- Accesibilidad-Centralidad urbana
- Complejidad
- Metabolismo urbano

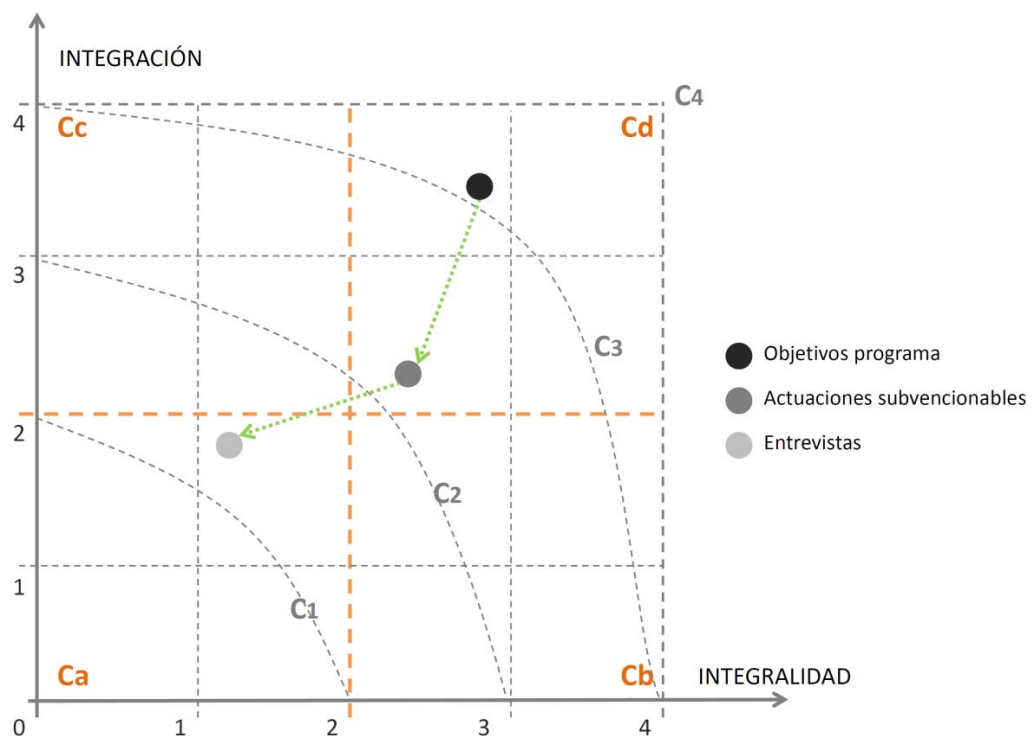
#### **INTEGRALIDAD**

- Arquitecto-urbanística
- Socio-económica
- Socio-cultural
- Ambiental

En base a la vinculación de los programas con cada uno de estos ámbitos, se le confiere una valoración, que puede oscilar en un rango de intensidad del 0 al 4, siendo 0 muy bajo y el 4 muy alto. De la combinación del nivel en ambas dimensiones, se obtiene la intensidad ( $C_1$ ,  $C_2$ ,  $C_3$  y  $C_4$ ) y el tipo de complejidad ( $C_a$ ,  $C_b$ ,  $C_c$  y  $C_d$ ) del programa o actuación analizado.

Las valoraciones se realizan en base al análisis cualitativo de los datos recabados y se representan gráficamente con el objetivo de obtener una visión conjunta e intuitiva de los resultados. El diseño del diagrama utilizado está basado en las representaciones realizadas por Blanco (2005) y Subirats (2005) para clasificar los escenarios de desfavorecimiento social y los tipos de ciudades respectivamente, analizados dentro del marco teórico. En este caso, a la clasificación por tipos de estos diagramas se le ha añadido la representación del nivel de complejidad.

**Fig. 1.3: Diagrama para la representación del grado y tipo de complejidad de los PPRRU y las IRRU**



Elaboración propia

Asimismo, dado que el principal objetivo de la investigación es el estudio de las divergencias, se ha diseñado una representación que permita la comparación y la visualización de la evolución de los elementos analizados en un solo diagrama. Para ello, en esta primera fase se estudian separadamente los objetivos definidos en los planes y programas y las especificaciones de las actuaciones que se subvencionan, así como la valoración realizada por los agentes entrevistados. Cada uno de ellos se representa mediante un punto en función de la valoración sobre el grado de integración urbana o integralidad, de tal manera que se pueda visualizar la diferencia de forma directa.

- **Análisis de los modelos de gestión pública de la RRU**

El modelo de gestión pública en la CAPV está directamente vinculado a las Sociedades Urbanísticas de Rehabilitación (SUR). Por lo que son estas las que se han estudiado. Parte de este trabajo se realizó en el seno del proyecto de investigación *La gestión pública de la rehabilitación y regeneración urbana. Análisis de la potencialidad de las sociedades urbanísticas de rehabilitación en el contexto actual de crisis económica* (Grijalba, 2014) financiado por el Instituto Vasco de Administración Pública (IVAP). El objetivo del proyecto era realizar un inventario de las SUR de la CAPV y analizar su *modus operandi*. Para ello se utilizaron los siguientes métodos:

- **Recopilación de datos desde fuentes secundarias:** se recurrió a dos tipos de fuentes: inventarios o trabajos relativos a estas sociedades (Departamento de

vivienda y asuntos sociales, 2005; OVV, 2011) y memorias anuales y páginas web de las sociedades.

- **Recopilación de datos de fuentes primarias, cuestionario:** El objetivo de esta tarea era obtener información precisa y validada sobre las SUR de una forma uniforme. La técnica de recopilación de datos utilizada fue el cuestionario (ver anexo 4C). Este se diseñó en base a las 5 variables de interés para la investigación y fue testado por tres de los responsables de las SUR y adaptado según sus sugerencias. Todas las sociedades a excepción de tres, colaboraron en el envío de datos (ver anexo 4D). La información se organizó en fichas con las que se redactó el inventario.
- **Análisis de los modelos predominantes:** el estudio de los resultados se realizó de forma gráfica y uniformada, separando cada variable, de tal manera que se pudieran comparar las sociedades entre sí e identificar las características comunes entre ellas.

En este documento no se ha considerado necesario incluir las fichas de todas las SUR, dado que no aportaban información relevante al estudio. En cambio, el análisis de los modelos y su influencia en la implementación de las políticas es una parte esencial de la investigación, recogida en el capítulo 4.

- **Estudio de la vulnerabilidad urbana a nivel municipal**

El objetivo era detectar los municipios o regiones con peores indicadores de vulnerabilidad urbana para tener una visión global de la situación en el contexto autonómico. Es por ello que se utilizaron los indicadores que proporciona UDALMAP<sup>7</sup> con nivel de desagregación municipal.

En lo que se refiere al método, en los estudios existentes sobre segregación socio-espacial o vulnerabilidad urbana en el marco estatal, el nivel de multidimensionalidad de los indicadores, así como el tratamiento estadístico utilizado, es muy variado: algunos estudios se basan en indicadores filtro o indicadores básicos con los que detectan los territorios de mayor vulnerabilidad (Blanco et al., 2014; Hernández-Aja et al., 1997; Hernández-Aja et al., 2015); otros sin embargo utilizan indicadores sintéticos producidos en operaciones estadísticas complejas (Arias, 2000); y otros se basan en el análisis clúster para realizar clasificaciones tipológicas (Goñi Ros, 2007; Departamento de Vivienda, Obras Públicas y Transporte, 2011a; CES, 2014)

En esta investigación se ha optado por el primer método. La utilización de tres indicadores básicos representativos que permiten detectar las zonas con población en peores condiciones socio-económicas y donde se dan mayores deficiencias en la vivienda. Los indicadores se han seleccionado basándose en la propuesta de la OCDE<sup>8</sup> y en su adaptación al caso español en el

---

<sup>7</sup> UDALMAP es un sistema integrado de información territorial con base en los municipios de la CAPV que integra un panel de Indicadores de sostenibilidad y un panel de equipamientos e infraestructuras municipales, desarrollados en colaboración por el Órgano Estadístico del Departamento de Hacienda y Administración Pública del Gobierno Vasco y el *Euskal Estatistika Erakundea*/Instituto Vasco de Estadística (EUSTAT).

<sup>8</sup> La metodología propuesta por la OCDE consistía en dos indicadores básicos: tasa de paro y nivel de renta

*Análisis urbanístico de barrios desfavorecidos* (Hernández, 1997)<sup>9</sup> pero se han modificado en función a la disponibilidad, a los recursos que ofrece UDALMAP y a la representatividad en el caso concreto que se estudia. Los tres indicadores utilizados son los siguientes:

- **Población de más de 10 años que ha completado al menos Estudios Secundarios (%)**: porcentaje de población de 10 y mas años de edad con al menos estudios secundarios post-obligatorios sobre el total de la población de ese mismo rango de edad (EUSTAT, 2011).
- **Población parada registrada en Lanbide<sup>10</sup>** (población de 16 a 64 años) (%): número de parados registrados en Lanbide, por cada 100 habitantes de 16 a 64 años. (EUSTAT, 2011).
- **Índice de confort de las viviendas familiares principales**: es un indicador calculado por el EUSTAT que mide de forma sintética la existencia o ausencia de instalaciones y servicios de las viviendas familiares principales, de forma que su valor permite aproximarse al grado de comodidad o bienestar que pueden tener (EUSTAT, 2011).

Cada uno de ellos, en el análisis específico, ha aportado datos que han servido para la comprensión de la composición territorial a escala autonómica. Además se ha creado un Índice sintético que aglutina todos y que clasifica los municipios en 5 niveles de vulnerabilidad:

- Vulnerabilidad muy alta
- Vulnerabilidad alta
- Vulnerabilidad media
- Vulnerabilidad baja
- Vulnerabilidad muy baja

Por otra parte, a sabiendas de que existen áreas urbanas de vulnerabilidad alta dentro de ámbitos territoriales no identificados mediante los indicadores municipales, el estudio autonómico de vulnerabilidad urbana se ha complementado con parte de los resultados del análisis estadístico desarrollado a nivel de sección censal en el *Diagnóstico de necesidades de intervención en la renovación del parque edificado de la CAPV* (DVOT-GV, 2011). Concretamente se han introducido el numero de secciones censales identificados como de prioridad muy alta, alta y medio-alta para cada municipio<sup>11</sup>, de tal manera que ambas capas de datos se suplementan y dan una visión mas real de la situación actual de la vulnerabilidad urbana en la CAPV.

---

<sup>9</sup> Al no existir datos sobre el nivel de renta con el grado suficiente dedesagregación (a nivel de sección censal) en España se substituyó por dos variables proxy. El análisis estadístico en este caso se realizó con tres indicadores básicos: tasa de paro, porcentaje de población analfabeta y sin estudios y carencia de servicios básicos en las viviendas.

<sup>10</sup> Servicio Vasco de Empleo

<sup>11</sup> El diagnóstico para el Gobierno Vasco se realizó en base a un set de 16 indicadores, clasificando las secciones censales de la CAPV en 8 tipologías mediante un Análisis Clúster jerárquico. Las tipologías se clasificaban en función del nivel de vulnerabilidad urbana siendo las utilizadas en este trabajo las tres de mayor nivel.

#### 1.4.4. **BLOQUE 4: ANÁLISIS DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LOS PRRU A NIVEL LOCAL**

La investigación de este bloque de trabajo se basa en dos casos de estudio de escala municipal, Eibar y Arrasate, y tiene como objetivo ahondar en la aplicación de los planes y programas autonómicos en el contexto local. Se analizan, por una parte, las características de las actuaciones subvencionadas y, por otra, las dinámicas distributivas de estas, con especial atención al nivel de implementación e impacto en las áreas más vulnerables.

La selección de los casos de estudio responde a la voluntad de realizar la comparación entre dos municipios que tienen elementos de semejanza pero, a la vez, diferencias considerables tanto en las características socio-urbanísticas como en las dinámicas de gestión e implementación de las políticas de RU. Ambos son municipios de tamaño medio, en los que se dio un fuerte crecimiento en la etapa de la industrialización con un posterior periodo de declive que han sabido solventar mediante la creación de nuevos posicionamientos estratégicos. Por otro lado, ambos pertenecen a dos de las comarcas más prolíficas en la aplicación de los PRRU, con una larga trayectoria y una actividad mayor que el resto de los municipios en los últimos años. Al contrario, morfológica y socio-culturalmente son diferentes y el sistema de gestión de la RU también varía considerablemente. Por lo que su comparación resulta de interés para el análisis de las dinámicas e identificación de los factores incidentes.

Al igual que en el apartado anterior este bloque está compuesto por varios análisis paralelos con objetivos específicos pero cuya recopilación de datos se ha realizado de manera simultánea y utilizando los mismos medios:

- **Observación directa** en varias visitas de campo realizadas a cada municipio
- **Encuestas a la ciudadanía:** se ha diseñado una encuesta que además de recopilar datos de interés ha posibilitado conversar con varias personas y conocer su perspectiva con respecto a su barrio de una manera más cercana. (ver anexos 5E y 5F).
- **Entrevistas con los agentes vinculados:** una vez recopilados todos los datos y realizados los diagnósticos, los datos se han contrastado y completado mediante las entrevistas semi-estructuradas en profundidad realizadas a los técnicos y políticos de ambos Ayuntamientos y Sociedades Urbanísticas (ver anexo 5C y 5D).

A continuación se describen las tareas realizadas en este bloque de trabajo:

##### 1.4.4.1. **Estudio de la Vulnerabilidad Urbana a nivel de barrio**

El objetivo en este caso era delimitar los barrios o áreas vulnerables de los dos municipios de estudio y clasificarlos según su nivel de vulnerabilidad. Desde el punto de vista metodológico, la multifactorialidad a la que se hace referencia en el análisis del marco teórico (capítulo 2) hace que el análisis de los barrios vulnerables resulte complicado. Sobre todo si tenemos en cuenta que, tal y como coincide la mayoría de expertos, la situación de debilidad en cualquiera de las dimensiones analizadas puede estar compensada por la posición relativa de las demás

dimensiones y, por tanto, la determinación del fenómeno causal del desfavorecimiento no es directa (Blanco, 2004).

En este sentido, las aproximaciones cuantitativas basadas en los datos estadísticos no son suficientes para la comprensión de los procesos de vulnerabilidad urbana, sobre todo cuando se trabaja a escala de barrio o distrito, donde entender las dinámicas de los sistemas sociales es necesario para un diagnóstico fiable (Alguacil Gómez et al, 2014; Srivastava & Thomson, 2009). En este caso se hace necesario el trabajo de campo que posibilite conocer el lugar con mayor profundidad, utilizando técnicas cualitativas de diagnóstico participado.

En el caso de los municipios de menor tamaño la posibilidad de utilizar los datos estadísticos es menor. Según han podido constatar varios autores, en los estudios en los que se evalúa la segregación socio-espacial mediante indicadores sintéticos, a efectos de la medición cuantitativa, utilizar unidades socio-espaciales mayores diluye la manifestación de la segregación (Bailey, Gent, & Musterd, 2016; Lavía, 2008; Östh, Clark, & Malmberg, 2015). Por tanto, en los casos en los que las unidades morfológicas urbanas son inferiores que las unidades estadísticas de menor dimensión disponible (en municipios de pequeño y mediano tamaño es habitual), el estudio estadístico de la segregación socio-espacial puede no revelar la polarización existente en los pequeños núcleos.

Esto unido a que los límites administrativos que equivaldrían a la escala de barrio, las secciones censales, no coinciden en la mayoría de los casos con la delimitación morfológica y social de la ciudad, hace que a pesar de la ingente cantidad de datos disponibles<sup>12</sup>, los resultados de los métodos cuantitativos de análisis no sean efectivos para la mayoría de las ciudades y pueblos vascos (Pennese & Grijalba, 2012).

Por ello en este estudio, una vez comprobado que efectivamente en los casos que se estudian los límites de las secciones censales no son coincidentes con los de los barrios (ver anexo 5B), se ha optado por realizar el análisis de vulnerabilidad urbana mediante métodos cualitativos.

El estudio tiene su punto de partida en el trabajo desarrollado para el *Diagnóstico de las necesidades de renovación del parque edificado de la CAPV* antes citado (Departamento de vivienda, obras públicas y transporte, 2011a), donde desde el grupo de investigación CAVIAR se realizó el trabajo de campo e identificación de los barrios en el territorio guipuzcoano. El método consistió en contrastar los datos del análisis estadístico realizado a nivel de sección censal mediante entrevistas a los técnicos de los ayuntamientos y las SUR, así como visitas a los barrios identificados.

Este análisis se ha completado en una segunda fase, fuera ya del trabajo realizado para el diagnóstico del Gobierno Vasco. Dado que los objetivos no son idénticos, se han adaptado los

---

<sup>12</sup> En el transcurso de las últimas décadas, las bases de datos estadísticas españolas han experimentado cierta mejora que se hace evidente en la diversificación de fuentes, ampliación del detalle territorial y adecuación a internet y las nuevas tecnologías. Sin embargo, la cantidad ingente de datos que se produce se recoge de forma dispersa y descoordinada y dificulta los intentos de homogeneización y utilización de los mismos (García-Almirall et al., 2008).

parámetros considerados determinantes a las necesidades de la investigación actual. En su definición se han considerado estudios precedentes realizados desde una perspectiva socio-urbanística similar (Arias, 2000; Blanco, 2004; Bruquetas, Moreno, & Walliser, 2005; Alguacil, Camacho, & Hernández, 2014; y Subirats, 2005)(el análisis de los mismos se presenta en el capítulo 2). Finalmente el conjunto de parámetros utilizado en este estudio es el siguiente:

#### **PARÁMETROS URBANOS**

- CT\_ Continuidad de la trama
- ACU\_ Accesibilidad y conectividad
- DS\_ Dotaciones y servicios
- MAU\_ Medio ambiente urbano

#### **PARÁMETROS EDIFICATORIOS**

- HAB\_ Habitabilidad
- EC\_ Estado de la construcción
- ACE\_ Accesibilidad
- AE\_ Antigüedad edificios

#### **PARÁMETROS SOCIALES**

- EX\_ Población en condición de exclusión
- SP\_ Concentración población extranjera
- CO\_ Conflictividad
- EP\_ Envejecimiento de la población
- AS\_ Asociativismo
- SP\_ Sentido de pertenencia
- PV\_ Percepción vecinal desfavorecimiento

La información disponible de los barrios se ha completado por medio de visitas a los barrios y entrevistas con la comunidad vecinal y personal de la Administración local, en función de estas tres dimensiones y sus parámetros determinantes, logrando una visión multidimensional de la situación de las áreas seleccionadas y clasificándolas en función del nivel de vulnerabilidad urbana en los siguientes 4 niveles:

- Vulnerabilidad muy alta
- Vulnerabilidad alta
- Vulnerabilidad media
- Vulnerabilidad baja



La síntesis de los resultados se ha recogido en las fichas que se presentan en el anexo 5A de este documento.

#### 1.4.4.2. Identificación y caracterización de las actuaciones de RRU

Paralelamente al desarrollo del diagnóstico de la vulnerabilidad urbana, se han identificado todas las actuaciones de RRU financiadas por los programas del Gobierno Vasco llevadas a cabo en ambos municipios de estudio. Posteriormente, se ha recabado toda la información necesaria para cada una de las intervenciones, estructurándola en los siguientes cuatro ámbitos:

- **Contexto en el que se inserta la actuación:** posibles planes o estrategias de nivel municipal o regional en las que pudiera estar incluida la intervención.
- **Localización:** la escala y la ubicación precisa de la intervención dentro de la trama urbana
- **Características de la actuación:** determinación de las acciones específicas realizadas.
- **Financiación:** el presupuesto total de la actuación, el porcentaje subvencionado por el programa al que pertenece y la aportación de otro tipo de ayuda, si la hubiera.
- **Gestión de los procesos:** nivel de participación de las SUR, de la Administración Local y de la ciudadanía y su interrelación.
- **Impacto de la actuación** según la percepción de la comunidad vecinal y de los responsables de la administración local entrevistados.

Con estos datos se ha podido obtener una visión global de las actuaciones de RRU subvencionadas por el Gobierno Vasco en cada uno de los casos de estudio.

#### 1.4.4.3. Estudio de los factores incidentes y la incidencia en las dinámicas de implementación de los programas

De la misma manera que se ha hecho en el estudio autonómico, se analiza la interrelación existente entre los factores determinantes estudiados. En este caso se hace especial hincapié en la vinculación entre el grado de vulnerabilidad urbana de las áreas y las características de las intervenciones realizadas en ellas, en cuanto al tipo y nivel de complejidad y a la financiación recibida desde el Gobierno Vasco. De la misma manera, se analiza la forma en la que se articulan las relaciones entre las entidades locales que gestionan los programas de RRU y la participación de la ciudadanía en los procesos.

El estudio de la complejidad de los programas se ha realizado con el mismo método de evaluación que se ha utilizado en el análisis de escala autonómica. En este caso, se valoran las actuaciones en vez de los programas, lo cual permite observar la divergencia existente entre el planteamiento teórico de los programas y el de las actuaciones financiadas.

Los resultados cualitativos se han recogido en un plano donde se solapa la información sobre los barrios vulnerables con el de las intervenciones de RRU, mostrando la vinculación entre ambos factores desde un punto de vista espacial. Posteriormente se han valorado estos resultados

cuantitativamente, lo que ha posibilitado corroborar con cifras lo que se intuía gráficamente. La información cualitativa, recogida tanto en las visitas como en las entrevistas, ha servido para contrastar los resultados cuantitativos y para comprender mejor las dinámicas que se dan en la escala local.

# 2

## MARCO TEÓRICO

---

*En este apartado se exponen las principales teorías en las que se enraíza la investigación. Primeramente se profundiza en el término exclusión social, para establecer así la perspectiva social con la que se atiende a la cuestión urbana en este trabajo. Posteriormente, se vincula dicha visión a la dimensión territorial mediante los conceptos segregación y vulnerabilidad urbana. Finalmente se aborda la cuestión central, las políticas de regeneración urbana y su impacto en la desigualdad urbana y en los colectivos vulnerables.*

## 2.1. LA DIMENSIÓN TERRITORIAL DE LA EXCLUSIÓN SOCIAL

### 2.1.1. COMPLEJIDAD DE LOS PROCESOS DE EXCLUSIÓN SOCIAL

La lógica de las relaciones de desigualdad que se dan en la sociedad ha cambiado considerablemente en las últimas décadas. Como explica Subirats (2005) en sus análisis sobre la segregación urbana, mientras que en la sociedad industrial predominaban relaciones de subordinación vertical generadas por la lógica de clase, en la actualidad, se tiende a la polarización social en términos de dentro/fuera, que implica la ruptura de los parámetros básicos de integración social que se daban en la sociedad fordista y que supone que ciertos colectivos queden completamente excluidos del sistema.

En este contexto, la situación de desfavorecimiento de dichos colectivos, incluso la vinculación de los múltiples factores que intervienen en ella, no puede explicarse exclusivamente en términos de distribución de recursos materiales, como se había venido haciendo con la noción tradicional de pobreza, sino que requiere un concepto más amplio que incluya características estructurales y multidimensionales del sistema social. En los trabajos publicados a lo largo de los últimos años se han utilizado diferentes términos como *marginación*, *privación* o *infraclases* en referencia a fenómenos sociales similares (de Durana & Arriba, 2002). En cambio actualmente, el término que ha conseguido mayor consenso en el debate político y académico europeo es el de *exclusión social* (Arroyo, 2016). Se creó en los años 70 en Francia (Martin & Leaper, 1996) y a partir de los 90 se generalizó su uso tanto en Europa como en el resto del mundo.

Mientras que la palabra *pobreza* hace referencia a la situación de la persona con respecto al grado de privación material, el de *exclusión social* se refiere al proceso mediante el cual los individuos o grupos son total o parcialmente excluidos de la participación plena en la esfera política, cultural y social de la sociedad en la que viven (Meneses, 2011; Subirats, Carmona, & Brugué, 2005). Por tanto, el concepto exclusión social engloba al de pobreza pero va más allá. Es un concepto pensado para recoger las complejidades sociales crecientes, cuyo potencial descriptivo es notablemente más amplio (Subirats, 2005).

Entre las diversas definiciones que se han dado, una de las más aceptadas es la de Castel (1991), en la que se señala una división en tres zonas de organización o cohesión social en las que se distribuyen los riesgos de exclusión social en función de la situación laboral y de los soportes relacionales:

- Zona de integración, seguridad o estabilidad
- Zona de vulnerabilidad, precariedad o inestabilidad
- Zona de exclusión o marginación.

Según esta concepción, los individuos basculan de unas zonas a otras en un proceso en el que tiene un peso importante la relación con el mercado laboral, pero en el que a su vez intervienen las redes de protección familiares o la solidaridad comunitaria o pública. Desde esta perspectiva,

en la que las fronteras entre las distintas situaciones son fluidas y altamente cambiantes en función de las características personales o contextuales, se subraya el carácter dinámico del proceso, al mismo tiempo que se afirma que las situaciones de riesgo y vulnerabilidad no pertenecen exclusivamente al estatus de sectores determinados, sino más bien al contrario, pueden afectar de forma generalizada a todas las personas y colectivos.

El riesgo y la vulnerabilidad son conceptos importantes en esta situación dinámica ya que las intervenciones apropiadas en esos estadios pueden hacer reversibles los procesos de exclusión o, al contrario, inducirlos a situaciones extremas de los que es más difícil salir (Subirats, 2005).

Además, en la literatura estudiada se recoge otra característica propia de la exclusión social: la multifactorialidad. Los procesos rara vez se dan por un único factor inductor. Normalmente la interrelación de varias dificultades es la que conduce al individuo o grupo a una situación de vulnerabilidad o exclusión social. En este aspecto, a la dimensión económica basada en el acceso a los recursos materiales se le añaden los aspectos relacionales (lazos familiares y sociales), los culturales y educativos, los referidos a la autonomía de las personas y a la capacidad de participación socio-política y, asimismo, los aspectos vinculados al contexto espacial (Atkinson, 2000).

Es la interacción o suma de varios de estos factores lo que produce la dinámica marginadora, ya que como lo define Subirats (2005, p.13) se trata de *“un fenómeno poliédrico, formado por la articulación de un cúmulo de circunstancias desfavorables, a menudo fuertemente interrelacionadas”*. Años más tarde Meneses (2011, p.53), basándose en un planteamiento similar, lo describió como *“un proceso dinámico y acumulativo de barreras y dificultades que apartan de la participación en la vida social a personas, familias, grupos y regiones, con relaciones desiguales con el resto de la sociedad”*.

En gran medida las dificultades de las que se hacen eco tanto Meneses como Subirats hacen referencia a factores inductores que tienen su origen en el sistema socio-económico global y, por tanto, tienen un carácter estructural.

Uno de los factores clave para entender los procesos de exclusión social en la actualidad está en el cambio sufrido por el sistema productivo europeo en la era postindustrial. La globalización económica y el declive industrial han dado lugar a profundas transformaciones en las estructuras del mercado de trabajo (de Durana & Arriba, 2002). Las pautas de empleo actuales favorecen, por un lado, el crecimiento de ocupaciones de alta cualificación y, por otro, los trabajos precarizados y escasamente cualificados. En consecuencia, se está dando una progresiva polarización entre los diversos sectores (Leal, 2007). A su vez, las nuevas lógicas de producción, con tendencia a la externalización de la mano de obra a mercados productores más baratos, han provocado que grandes colectivos de personas se hayan quedado sin empleo y con escasas expectativas de reinsertarse en el sistema laboral.

A estos hechos se le suma la merma del Estado de Bienestar y el descenso de los niveles de protección social, que han contribuido a acrecentar los procesos de exclusión y pobreza. Las prestaciones y servicios no se han adecuado a las necesidades de una sociedad cambiante y los

recortes implementados en la última década han reducido considerablemente la protección pública de los más desfavorecidos. El estudio realizado a nivel europeo por Arbacci (2007) sobre la vinculación de la exclusión social con las condiciones del Estado de Bienestar y el sistema inmobiliario, muestra que en los países en los que no se ha reforzado el esquema asistencial, la debilidad y naturaleza estigmatizadora de ésta da lugar a problemas particulares de los individuos o grupos no protegidos por carreras laborales estables.

La situación se ha agudizado además a causa de la crisis financiera internacional iniciada en 2007 y el periodo de recesión económica prolongada derivada de la misma. Por una parte, han aumentado considerablemente la población desempleada y la inseguridad laboral y, por otra, se han visto disminuidas las prestaciones y los servicios públicos, generando situaciones de vulnerabilidad y riesgo generalizado y aumentando las desigualdades.

Junto a los cambios en el sistema socio-económico europeo, se han dado importantes transformaciones en la dimensión relacional que afectan directamente a los procesos de exclusión social. La tendencia, originada por diversos factores, es que las redes sociales y familiares de protección de los individuos tiendan a disminuir, aumentando la exposición de las personas o grupos a los procesos de exclusión social.

Una de las causas de ese debilitamiento en el sistema relacional son los cambios que se han dado en las pautas familiares: los núcleos familiares cuentan con un número menor de miembros por el descenso de la natalidad, el envejecimiento de la población, el aumento de las rupturas y la mayor existencia de familias monoparentales. Paralelamente, han aumentado los hogares unipersonales, siendo el colectivo de mayor vulnerabilidad el de las personas mayores por el gran riesgo de sufrir aislamiento social o pobreza. En el otro extremo, se ha diversificado la estructura de los hogares, dando lugar a un abanico mucho más variado de tipologías, dándose pautas de hacinamiento en la población de menor escala social (Aguacil, 2014).

Además, el acceso de las mujeres al mundo laboral ha supuesto un gran cambio en el sistema social y familiar. La erosión del modelo patriarcal y los avances en la autonomía de las mujeres se han dado con una serie de contradicciones (discriminación en el ámbito laboral, mantenimiento de los roles domésticos de cuidado, debilidad de las políticas de educación infantil y de atención a la vejez, etc.) y han generado escenarios con nuevas inestabilidades sociales, en los que la variable género resulta determinante (Damonti, 2014).

A su vez, en Europa se ha dado un vertiginoso aumento de los flujos migratorios internacionales desde mediados de los años noventa. Este fuerte crecimiento en un periodo temporal tan corto ha generado un proceso de transformación y diversificación social acelerado, sobre todo en aquellos barrios y ciudades donde la población extranjera se ha asentado de forma masiva (Fullaondo, 2007). Tal y como muestran Domínguez, Parreño y Díaz (2010) en su estudio sobre la inmigración en las ciudades españolas, la intensidad de los flujos y el asentamiento espacialmente segregado han dificultado la integración, generando patrones de marginalización en la mayoría de los casos.

Se trata, en su mayoría, de personas procedentes de países en vías de desarrollo, potencialmente vulnerables, con grandes diferencias socio-culturales que dificultan su inserción y con gran precariedad laboral y altas tasas de desempleo. Además del apoyo necesario para su inserción en redes de convivencia, la población inmigrante necesita ayuda específica en temas como la inserción laboral, la educación y la vivienda. Consecuentemente, los servicios públicos se enfrentan a una nueva situación, con un importante incremento de la demanda y con una nueva tipología de usuarios que presenta unas características particulares que hacen necesaria una adecuación de la intervención social.

A los múltiples factores citados se les suma la transformación de los sistemas de valores que, aunque sea de una manera sesgada, también incide sobre la vulnerabilidad de ciertos colectivos: el cada vez menor sentido comunitario y solidario hace que las redes de protección comunitaria se debiliten y no cubran las carencias existentes en el Estado de Bienestar.

En esta investigación se asume el carácter multifactorial y dinámico de los procesos de exclusión y se trabaja sobre la influencia que la componente territorial ejerce sobre ellos. Todo proceso de exclusión social está vinculado en menor o mayor medida al contexto espacial que la acoge. El hecho de que la diversidad entre territorios y ciudades o áreas urbanas dentro de una misma ciudad sea tan grande hace que los factores inductores se den de forma desigual en ellas, y en consecuencia, que la fragmentación o polarización de la sociedad se reproduzca en la dimensión espacial. En palabras de Aguacil:

*“...las relaciones sociales son posibles porque están siempre vinculadas a un «lugar» dotándose y dotándole de las formas y elementos apropiados para su desenvolvimiento, conformando así un hábitat que es su soporte y escenario, si bien las propias relaciones sociales se ven mediadas por las formas del hábitat y la organización de los elementos que lo conforman. Así, las relaciones sociales y el hábitat se influyen recurrentemente, se interpenetran modificándose mutuamente.”* (Aguacil, 2000; pp.155)

### **2.1.2. LA COMPONENTE ESPACIAL DE LA EXCLUSIÓN SOCIAL**

En la literatura existente sobre los procesos de exclusión social destacan dos aproximaciones a la componente espacial, basadas en dos escalas territoriales diferenciadas: se han estudiado por una parte, las desigualdades territoriales generadas a escala de país o región y, por otra, las variables urbanas que inciden a la de ciudad o barrio.

En el primer caso, algunos trabajos analizan la desigualdad existente entre los países europeos (Martínez, Cañón, & Carbonell, 1998), incluso entre las comunidades autónomas o regiones de un mismo país (CES, 2014; Subirats, 2005). En todos ellos se concluye que la desigual presencia de factores de exclusión a escala regional o nacional configura un marco altamente determinante para los procesos de exclusión y/o inclusión.

Sin embargo, las fuertes especificidades de la escala local y especialmente urbana, acaban generando fuertes diferencias dentro de las propias regiones, de tal manera que se generan procesos de exclusión incluso en las regiones o países en los que no se dan factores inductores

de forma generalizada. Cada sociedad, incluso cada espacio local, presenta sus propias dinámicas y umbrales de exclusión e inclusión (Atkinson, 2000).

Es ésta la escala, la local, en la que se analiza la desigualdad en otros estudios. La aproximación a la componente espacial de la exclusión se realiza en este caso desde el ámbito urbano. En estos estudios predomina la visión de la ciudad como sistema social donde, además del propio continente físico, cobran importancia las personas y las relaciones que se dan entre ellas. Desde esta perspectiva, el uso y apropiación del espacio físico urbano está condicionado por dos factores: la configuración social y los modelos urbanos predominantes.

Estos dos factores están altamente interrelacionados e influyen uno sobre el otro continuamente. Por ejemplo, los cambios socioeconómicos y socioculturales acaecidos en las últimas décadas han modificado de forma sustancial los ámbitos de convivencia primaria y los patrones de uso del espacio. En el esquema clásico industrial-patriarcal, se distinguían claramente el ámbito público (espacio productivo y de representación política), asignado a los hombres, y el ámbito privado (espacio familiar y de cuidados), asignado a las mujeres. Los cambios sociales que se vienen dando han difuminado esta separación.

Por otra parte, el modelo urbanístico predominante ha creado un nuevo orden en el que se generan modelos urbanos extensivos, con espacios funcionalmente especializados. Esta tendencia crea necesidades de movilidad mucho mayores, generalmente dependientes del coche, y reduce la actividad peatonal en los espacios urbanos. Consecuentemente se reduce la intensidad relacional en la vida cotidiana, aumentando el riesgo de aislamiento social.

Ya en 1998, la comunicación *Marco de actuación para el desarrollo urbano sostenible en la Unión Europea* (Comisión Europea, 1998) asumía esta interrelación cuando afirmaba que las áreas urbanas son el escenario de múltiples formas de discriminación y que los fenómenos de exclusión social no pueden en absoluto desvincularse de la dimensión urbana o territorial, ya que se dan en él y son parte de él.

A este respecto, Delgado (2006) matiza que la morfología urbana no es un factor determinante de la exclusión social, pero sí una variable altamente condicionante y necesaria para la comprensión de los procesos de polarización o exclusión, dado que en las áreas urbanas que sufren procesos acumulados de vulnerabilidad la propia componente espacial incide directamente sobre las oportunidades y la calidad de vida de sus vecinos.

Esta variable morfológica, que se divide en la mayoría de estudios entre los parámetros referidos al ámbito de la vivienda y los del ámbito urbano, conforma la dimensión territorial de la exclusión social a la que se hace referencia en esta investigación (Arroyo, 2016; Renes, 2000; Subirats, 2005).



### 2.1.3. EL FENÓMENO DE LA SEGREGACIÓN SOCIO- ESPACIAL

La estratificación socio-espacial puede adquirir diferentes formas espaciales<sup>1</sup>. La expresión más tratada y estudiada, que además resulta de especial interés para el estudio que se recoge en esta exposición, es la relativa a la segregación residencial o el comportamiento residencial diferenciado de los grupos sociales (Leal, 2002).

Bruquetas, Moreno y Walliser lo definen como la separación física de distintos núcleos dentro de la ciudad en función de la posición socioeconómica de sus habitantes. Según estos autores, el resultado de esta segregación es la *“proliferación de comunidades distintivas con características específicas en diferentes áreas de la ciudad, dando lugar a zonas de población muy homogéneas”* (Bruquetas et al., 2005, p.15). Desde una perspectiva similar, Antolín, Fernández y Llorente (2010, p.67) lo definen como *“un fenómeno espacial resultado de la combinación de desigualdad social y heterogeneidad en el espacio urbano, que genera el desigual reparto de los grupos y categorías sociales en unidades, barrios o distritos que conforman el espacio urbano”*. Asimismo, la segregación residencial existe, según la definición de Fullaondo (2007, p.503), *“cuando algunas áreas muestran una sobre-representación y otras áreas una infrarrepresentación de un grupo poblacional determinado”*.

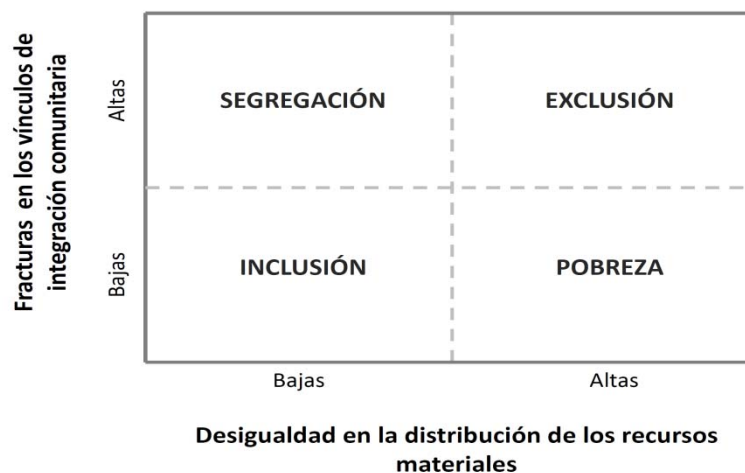
La doble causalidad del fenómeno (referida a la dimensión social y física) descrita por Antolín es expuesta también por Fullaondo (2007) cuando asume que la morfología social, junto con la jerarquía residencial, es la generadora de espacios sociales diferenciados en la ciudad.

No obstante, no siempre la segregación espacial está vinculada a fenómenos de exclusión: éste es un concepto de ámbito social, que no necesariamente tiene una componente espacial; por otra parte, la segregación es un concepto territorial, que puede darse en diferentes escalas y con distintas expresiones, pero que no tiene por qué estar relacionado con la exclusión social (Leal, 2002). Es decir, puede haber grupos segregados bien integrados en la sociedad, al igual que puede haber grupos excluidos no segregados espacialmente.

En la figura que se muestra a continuación, Blanco sintetiza estas posibles variables interrelacionando en un mismo diagrama el nivel de la integración comunitaria y el nivel de desigualdad en la distribución de recursos materiales. El resultado son cuatro posibles escenarios de desfavorecimiento social.

---

<sup>1</sup> Desde la perspectiva sociológica, la inexistencia de interacción entre grupos sociales se analiza también mediante las manifestaciones que se dan en otros ámbitos urbanos fuera del residencial, como por ejemplo, en los medios de transporte, con la diferente utilización de dichos medios o simplemente con la separación de clases en el interior de ellos, o en los servicios públicos como en la enseñanza o la sanidad, o en los lugares de ocio y de diversión (Leal, 2002)

**Fig. 2.1: Posibles escenarios de desfavorecimiento social**

Fuente: (Blanco, 2004)

Esta disociación de los conceptos exclusión-segregación no ha sido tan clara a lo largo de la historia. Superada ya la concepción ecológica de la segregación realizada por Mackenzie (1925) de la Escuela de Chicago, que calificaba el fenómeno como algo espontáneo y natural, el actual debate se asienta sobre las teorías originadas en los análisis urbanos realizados en Estados Unidos a finales del siglo XX. La tesis sobre el concepto *underclass* de Wilson (1987) y particularmente la teoría de la polarización de Sassen en *The Global City* (1991), de Fanstein en *The Divided Cities* (1992) y de Mollenkopf y Castells en *Dual City* (1991) han sido referencias generalizadas en la nueva conceptualización de la morfología social de la ciudad contemporánea (Arbaci, 2007; Musterd & Ostendorf, 2005; Subirats, 2005). Estos trabajos, centrados en las ciudades globales norteamericanas, contribuyeron a la complejización del análisis de los procesos segregativos, incorporando la escala macro-global al análisis de los fenómenos locales y desarrollando la idea de que la globalización trae consigo una polaridad social sobre todo en las ciudades consideradas globales: Nueva York, Londres y Tokio (Leal, 2007).

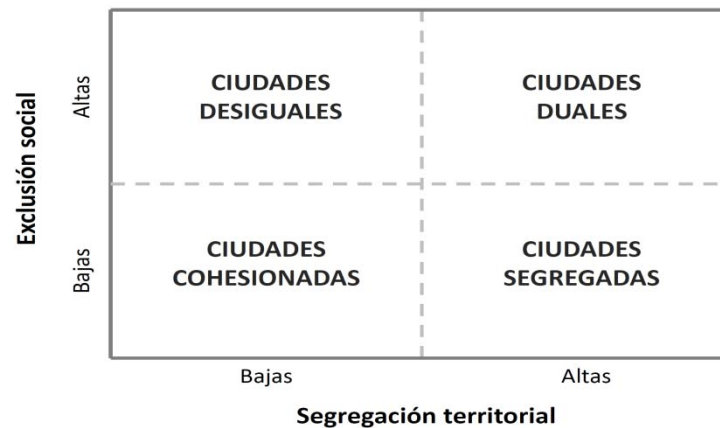
Los planteamientos de la época sobre los fenómenos segregativos, basados en los conceptos de *hyperghetto* y *underclass* y los estudios realizados sobre las *inner neighbourhoods* de Estados Unidos, partían de una visión dualista del orden urbano, donde el fenómeno de la segregación espacial se vinculaba incuestionablemente a la clase étnica haciendo un planteamiento un tanto reduccionista del fenómeno.

En la última década, estos argumentos se han ido reemplazando gradualmente por una perspectiva de contexto, en el que la vinculación entre la clase social y la segregación no es tan directa y en el que el análisis se realiza desde un abanico de variables socioeconómicas y urbanas más amplio (Wessel, 2000).

En los estudios de Musterd y De Winter (1998), por ejemplo, se introducen nuevas tipologías de ciudades, que reconocen la concepción de la *Ciudad Dual* descrita por los autores anteriores

pero introducen otra serie de modelos en los que no necesariamente la exclusión va de la mano de la segregación<sup>2</sup>. Más recientemente, Subirats (2005), en su análisis sobre la influencia del territorio en los procesos de exclusión, se basa en estas últimas teorías y propone una clasificación de las ciudades dividida en cuatro grandes tipos según el grado y la relación entre los procesos de segregación territorial y exclusión social.

**Fig. 2.2: Tipos de ciudades según el nivel de exclusión social y de segregación territorial**



Fuente: (Subirats, 2005)

Esta clasificación hace también referencia a la diferenciación entre las ciudades americanas y las europeas. La ciudad dual, con máximos niveles de segregación espacial y exclusión social se da sobre todo en las ciudades americanas, mientras que en Europa la mixticidad étnica en los barrios es mayor y, por tanto, la segregación no se da tanto por la raza sino por la clase social (Arbaci, 2007; Musterd & De Winter, 1998). Incluso dentro del continente europeo las diferencias entre los países del norte y los del sur son notorias, los países del sur se caracterizan por tener menores niveles de segregación residencial para la mayor parte de colectivos y, en cambio, una fuerte precariedad habitacional (Bayona, 2007).

### 2.1.3.1. Factores que inciden en los procesos de segregación socio-espacial

Varios autores han publicado estudios acerca de los factores influyentes sobre la segregación socio-espacial de las ciudades. Estos factores pueden tener un origen estructural y, por tanto, pertenecer al sistema en su conjunto, o responder a un contexto específico. A su vez, pueden ser factores vinculados al ámbito físico y morfológico o al ámbito social e individual. Las clasificaciones no son homogéneas y, en general, los estudios no se centran en un solo factor o ámbito, sino que exploran la interrelación que se da en los procesos de segregación.

<sup>2</sup> Musterd y De Winter (1998) distinguen entre ciudades duales (fuerte segregación social y territorial), ciudades segregadas (división territorial de la población marcada pero con niveles de cohesión social relativamente elevados) y ciudades desiguales (ciudades con fuertes desigualdades sociales que no se expresan en una segregación territorial fuerte).

En cuanto a los factores vinculados al ámbito morfológico, uno de los aspectos destacados por Antolín y otros (2009), hace referencia a la estructura histórica de las ciudades. Ésta ha ido evolucionando a lo largo de los siglos, dando respuesta a las necesidades y recursos de las sociedades a las que pertenecía, creando en su camino áreas urbanas con condiciones muy heterogéneas, con tramas urbanas, tipologías y usos edificatorios propios, que forman un mosaico de morfologías muy diversas que influye en la actualidad en el comportamiento socio-espacial de las ciudades.

Sin embargo, los aspectos más citados son los relativos a la vivienda que, estando en relación con la composición morfológica de las ciudades, pertenecen al ámbito socio-económico y están enraizados en el sistema y agudizados por el boom inmobiliario sufrido en España en las últimas décadas. Se pone de relieve el carácter socialmente selectivo y espacialmente segregador del actual mercado. A escala europea este factor tiene una creciente relevancia, marcada por un aumento generalizado de la tenencia en propiedad y por un considerable aumento de los precios, pero también por la disminución de la intervención de los Estados en la producción y rehabilitación de viviendas sociales (Leal, 2002). España se caracteriza por una presencia pública muy débil en este aspecto por lo que el mercado de la vivienda se establece como un factor clave en la potenciación de la segregación (Antolín, Fernández, & Llorente, 2010; Leal, 2002; Subirats, Carmona & Brugué, 2005). Tal y como lo explica Blanco (2014), los elevados precios de algunos bienes en una economía de mercado son la forma de seleccionar la demanda. En este sentido, el incremento generalizado de los precios de las viviendas ha contribuido a profundizar aún más las diferencias espaciales, a la vez que ha actuado como un selector de grupos de renta en el espacio urbano.

Otro aspecto a tener en cuenta es el régimen de tenencia de la vivienda. En los sistemas equilibrados, donde se combinan viviendas en propiedad y en alquiler de manera generalizada en la trama urbana y en los que el alquiler social juega un papel relevante, se produce menor polarización en el acceso a la vivienda (Arbaci, 2007). También la distribución espacial de dichas viviendas tiene efectos notables en la segregación: los hogares con menores rentas, al no poder acceder a una vivienda en propiedad, buscan viviendas en alquiler y eso hace que se concentren en los lugares donde exista mayor cantidad de estas, generando espacios socialmente segregados (Bailey, Gent, & Musterd, 2016).

La distribución equitativa no solamente tiene que ver con la vivienda. Como expone Esping-Andersen (2001), el sistema de dotación de equipamientos y de servicios públicos, como pueden ser las infraestructuras de transporte, sanidad o educación, puede generar diferencias estructurales en las ciudades, influyendo directamente sobre la movilidad residencial y la igualdad de oportunidades de las áreas urbanas (Bailey et al., 2016).

En este sentido, la Administración Pública, a través de la planificación estratégica o de la sectorial, debería realizar el máximo esfuerzo para dar un trato equitativo al conjunto de ciudadanos, proveyendo servicios básicos en la totalidad de su área de intervención incluso interviniendo para suplir los desequilibrios creados por la propia evolución de la ciudad. Desde esta perspectiva, las políticas urbanas se identifican como factores altamente influyentes y, dentro de ellas, las políticas de regeneración urbana constituyen un instrumento clave para

facilitar que esas áreas con mayores dificultades se mantengan o reinserten en el sistema urbano.

En el nivel más individual o sociológico, los trabajos publicados hacen referencia a dos factores relevantes: por una parte, la tendencia a la homogeneidad social de las personas y, por otra, la tendencia a la proximidad familiar.

En el primero de los casos, se parte del planteamiento de que la segregación se da como un proceso defensivo: las personas eligen vivir cerca de la gente que se asemeja sociológicamente, por un sentido de comunidad y seguridad (Bailey et al., 2016; Hochstenbach, Musterd, & Teernstra, 2015). Este fenómeno se da indistintamente en los diferentes grupos sociales, pero ocurre de una manera más contundente en los grupos minoritarios o en los situados en los extremos de la estratificación social. La clase social más elevada elige vivir en áreas selectas, donde la gente que no pertenece a su misma clase no pueda entrar o acceda de manera controlada<sup>3</sup>. Asimismo, las clases más vulnerables buscan vivir juntas como una forma de combatir la adversidad y beneficiarse de la solidaridad vecinal, incluso también en este caso, controlar a aquellos que invaden su territorio.

En varios estudios realizados en los últimos años se constata que los procesos de segregación van en aumento y que esa tendencia se genera predominantemente por las categorías sociales altas y rentas superiores (Leal, 2007; Blanco, Nel-lo, Brugué & Jiménez, 2014). Es decir, que el principal cambio en la distribución de los grupos sociales en el espacio urbano proviene de la expansión de las áreas con un valor social más elevado, en las que se concentran los individuos situados en lo más alto de la escala social y por un aumento de la segregación en los barrios *bien estantes* (Blanco, Griggs, & Sullivan, 2014). Esto es debido a que en una sociedad de consumo como la europea, las clases sociales más altas tienen un mayor grado de movilidad, o dicho de otra manera, una mayor capacidad para escoger su residencia (Bayona, 2007).

El segundo factor sociológico relevante es el criterio de priorizar la proximidad a la familia y a los amigos y la permanencia en los lugares de procedencia a la hora de seleccionar el lugar donde vivir, por encima de la imagen social de la zona o de la proximidad al lugar de trabajo o de los equipamientos (Leal, 2007). Esta estrategia de los nuevos hogares o de los hogares jóvenes puede explicarse por la existencia de un débil Estado de Bienestar, cuyos beneficios según Esping Andersen (2001) se concentran especialmente en las personas mayores y en las de mediana edad y desatiende a los jóvenes y los niños, sobre todo en los países del sur de Europa, que tienen la necesidad de apoyarse en sus redes familiares y sociales casi durante toda su vida. Esta práctica se da en mayor medida en las clases sociales más bajas y genera un efecto mitigador de los procesos de segregación de las áreas más desfavorecidas.

---

<sup>3</sup> El término anglosajón para referirse a espacios residenciales en los que se concentran las rentas altas y las categorías sociales elevadas es *gated neighbourhoods o communities* (Atkinson, R., & Flint, J., 2004; Webster, C., Glasze, G., & Frantz, K., 2002)

### 2.1.3.2. Incidencia del tamaño del municipio en las dinámicas de segregación socio-espacial

La dimensión del municipio no es un factor inductor propiamente dicho, pero incide en el grado de segregación espacial (Östh, Clark, & Malmberg, 2015). La mayoría de los estudios publicados se han realizado en ciudades de escala metropolitana. Sin embargo, en los numerosos sistemas polinucleares urbanos de Europa existen múltiples municipios o ciudades de tamaño intermedio o pequeño<sup>4</sup> y, habida cuenta del caso estudiado en esta misma investigación<sup>5</sup>, se ha creído oportuno profundizar en esta cuestión y exponerla en un apartado independiente.

Las características del proceso de exclusión que se dan en grandes ciudades son claramente distintas de las que se dan en ciudades y municipios de escala intermedia, y también, en contextos rurales, justamente porque tanto sus estructuras físicas, como socio-culturales o socio-económicas son muy diversas.

Por un lado, en términos generales, vivir en la ciudad amplía los márgenes de autonomía y de oportunidades de las personas, pero reduce los lazos y los vínculos de carácter comunitario (Subirats, 2005). Por otro, las grandes ciudades atraen en mayor medida a nuevos pobladores en busca de oportunidades de trabajo, ofreciendo espacios de habitabilidad deficiente donde además, la existencia de personas del mismo origen facilita la inserción a los nuevos inmigrantes, lo que acaba concentrando y densificando situaciones de carencia y exclusión. Además, la distribución de las dotaciones y servicios y la influencia de las infraestructuras es mucho más notable dada su mayor dimensión y dependencia a los sistemas de movilidad.

Al contrario, las ciudades de tamaño medio, en general, son sistemas más equilibrados, con escalas más humanas que ayudan al ciudadano a identificarse con su ciudad, presentan menos conflictividad social y acarrear menores costos sociales (Llop & Bellet, 2004a). Esta circunstancia debería de propiciar que los procesos de segregación social no fuesen tan intensos en estos sistemas. Sin embargo, tal y como se muestra en el estudio Barrios y Crisis realizado por el Instituto de Gobierno y Políticas Públicas (IGOP)<sup>6</sup>, el nivel de segregación, tanto inferior como superior<sup>7</sup>, en los municipios de mediana y pequeña dimensión de la región metropolitana de Barcelona es tan alto como en la propia ciudad (Nel & Donat, 2014).

---

<sup>4</sup> La definición de la ciudad media o intermedia se ha realizado desde dos perspectivas: desde la cuantitativa, el Banco Mundial considera las ciudades medianas cuando su población es menor a 1.000.000 habitantes, mientras que en la Unión Europea el espectro se mueve entre los 50.000 y 500.000 habitantes (Bellet & Llop, 2004a); desde la perspectiva del análisis cualitativo, se estudia su posición con relación al territorio o región, valorándose el liderazgo en la producción y distribución de bienes y servicios.

<sup>5</sup> En la CAPV solamente las tres capitales superan los 100.000 habitantes y Bilbao, siendo el municipio de mayor población, no llega a los 350.000 habitantes. Los casos de estudio seleccionados para este trabajo no superan los 30.000 habitantes.

<sup>6</sup> El Instituto de Gobierno y Políticas Públicas (IGOP) es un centro de investigación de la Universidad Autónoma de Barcelona (UAB) cuyo objetivo es impulsar la investigación; la formación y la transferencia social en el ámbito del gobierno y las políticas públicas desde una mirada interdisciplinaria.

<sup>7</sup> En este estudio se analiza tanto la segregación de las clases sociales más bajas (segregación inferior) como de las más altas (segregación superior)

En las ciudades medias y pequeñas la segregación se da en núcleos urbanos más pequeños y, por tanto, la proximidad a áreas urbanas de morfologías sociales y físicas diferentes es mayor. No obstante, los procesos segregativos se dan de una manera similar.

En el estudio realizado por Arias sobre la desigualdad urbana en España (2000) se constataba el alto grado de desfavorecimiento de las ciudades pequeñas<sup>8</sup>. Según los datos de este estudio, entre los municipios menores de 1 millón de habitantes, los de menos de 50.000 habitantes son los que tienen más población desfavorecida (24,5%), en tanto que las ciudades medias son las que albergan menos (12,9%). Además, entre las ciudades pequeñas, a medida que disminuye el tamaño municipal aumenta la proporción de población residente en secciones desfavorecidas respecto a los valores nacionales.

Por otra parte, los recursos con los que cuentan estas ciudades son más escasos y, consecuentemente, el nivel de competitividad por lograr un posicionamiento superior a las demás ciudades de su rango o por entrar en las redes de infraestructuras de nivel nacional o internacional es mucho mayor. El desequilibrio territorial incide directamente sobre ellas y la posibilidad de marginalización de la ciudad en su conjunto es mayor (Ganau & Vilagrasa, 2003).

En los espacios rurales estas dinámicas están alimentadas por las escasas oportunidades que estos lugares procuran en el actual sistema socioeconómico. La carencia de buenas infraestructuras de comunicación puede aislar a pueblos enteros y excluir a sus habitantes del resto del territorio. La importante ausencia de oportunidades de empleo, junto con el bajo nivel de vida, provoca el éxodo de los jóvenes desarticulando de esta manera la vida social y aumentando las dinámicas de envejecimiento de la población (Arroyo, 2016; Lloyd, 2016). La segregación espacial en estos sistemas habitualmente no se da a escala urbana, sino a escala regional.

De todas maneras, como bien describe Aguacil (2006), en el mundo rural la pobreza se da de una manera más tradicional, comprende básicamente la dimensión económica pero no la espacial o relacional y, por tanto, incluso los grupos de menores recursos tienen mayor capacidad de supervivencia. En el mundo urbano, a diferencia del rural, la pobreza es más intensa y más compleja, ya que intervienen múltiples dimensiones que se interrelacionan y retroalimentan entre sí, como se ha expuesto anteriormente.

#### **2.1.4. VULNERABILIDAD Y DESFAVORECIMIENTO URBANO**

La segregación socio-espacial en las ciudades se da cuando existen barrios que quedan fuera del sistema urbano *normalizado* (Renes, 2000). Cuando la población segregada pertenece a la zona alta de la estratificación social, la separación suele ser voluntaria. Es decir, el individuo o el

---

<sup>8</sup> En este caso la clasificación de las ciudades según su población se realiza de la siguiente manera: ciudades pequeñas (20.000-50.000 habitantes); ciudades medias (100.000-500.000 habitantes); grandes municipios (más de 500.000 habitantes)(Arias, 2000).

colectivo tienen la opción de vivir en diversas zonas de la ciudad y, por elección propia, optan por residir junto a colectivos similares a él, que le dan seguridad y sensación de pertenencia. Sin embargo, en las zonas donde la población segregada pertenece a los extractos sociales inferiores, este proceso se da mayoritariamente de manera obligada o muy condicionada, bien sea por la incapacidad de las personas de acceder a una vivienda en otro barrio, bien sea por la necesidad de la red familiar y social para la subsistencia.

Es evidente que el proceso segregativo en ambos casos es notablemente diferente tanto por las causas como por sus efectos. La concentración de la población de menores recursos en áreas urbanas aisladas del resto de la ciudad, en declive económico y situación de degradación social y ambiental, reduce las posibilidades de movilidad ascendente en la escala social y induce a la formación de subculturas (Alguacil, 2006). El contexto espacial tiene ciertos condicionantes que aumentan el potencial de riesgo a la exclusión social de sus moradores y, por tanto, es el propio ámbito geográfico (barrio o área<sup>9</sup>) en su conjunto el que se puede calificar como vulnerable.

De la misma manera que Castel (1991) identificaba una zona intermedia, inestable, entre la inclusión y la exclusión social, donde el riesgo de entrar en procesos de marginalización es alto, en términos urbanos se establece la condición de vulnerables a los barrios o áreas urbanas en las que se interrelacionan un conjunto de circunstancias (ambientales, sociales, económicas y políticas) que aumentan el potencial para que se den procesos de desfavorecimiento o degradación en el ámbito espacial y social en su conjunto (Bruquetas, Moreno, & Walliser, 2005). Es decir, tampoco desde la perspectiva territorial el concepto vulnerabilidad alude a una situación consolidada, sino a la existencia de unas determinadas condiciones de riesgo y desventaja que pueden hacer posible la inmersión del barrio en esa situación crítica de desfavorecimiento (Alguacil, Camacho, & Hernández, 2014).

A su vez el término vulnerabilidad urbana, tal y como la describen en el Observatorio de Vulnerabilidad Urbana del Ministerio de Fomento<sup>10</sup>, hace referencia a la potencialidad a que la población de un contexto territorial determinado sea afectada por una situación adversa conformada por un conjunto multidimensional y dinámico de dificultades. Estas dificultades no solamente tienen su origen en los condicionantes de desfavorecimiento social (vinculados especialmente a los cambios estructurales que se vienen dando), ni físico (relacionados con la posición de desventaja del barrio en cuanto a posicionamiento en el sistema urbano y el nivel cualitativo y cuantitativo del parque residencial y dotacional del barrio), sino también en la

---

<sup>9</sup> Dependiendo de las características dimensionales, morfológicas y sociales del conjunto urbano donde se concentran las condiciones de vulnerabilidad urbana se hace referencia a áreas vulnerables o barrios vulnerables. El primero de ellos es genérico y no se refiere a unidades específicas, ni por tamaño ni por tipificación. Mientras que el término barrio hace referencia a un espacio dotado de cierta homogeneidad y continuidad morfológica y socio-cultural, que además es percibida como unidad por sus habitantes (Hernández, 1997). En este trabajo se utilizan ambos términos en función al tipo de delimitación al que se hace referencia.

<sup>10</sup> El Observatorio de la Vulnerabilidad Urbana es una iniciativa del Ministerio de Fomento, donde se da cabida a distintos estudios relacionados con la Vulnerabilidad Urbana en España, en desarrollo de lo establecido en la Disposición adicional primera del 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.



componente subjetiva, vinculada al estado psicosocial, que tiene que ver con la percepción negativa que puedan tener los residentes de su ámbito social (Alguacil et al., 2014).

Es por tanto, la combinación de condicionantes tanto objetivos y subjetivos como globales y contextuales, lo que determina el nivel de vulnerabilidad urbana de cada territorio.

#### 2.1.4.1. Procesos hacia la vulnerabilidad urbana

Los barrios vulnerables surgen mayoritariamente a través de dos tipos de procesos: por una parte, la creación de barrios con grandes carencias estructurales desde su concepción, ocupados desde sus orígenes por las clases sociales más bajas, que propician los procesos de degradación focalizados y mantenidos en el tiempo; por otra, la transformación se da por la ocupación, por estos mismos grupos, de ámbitos urbanos de mayor centralidad que fueron abandonados por sus pobladores originales (Blanco, 2004; Cassiers & Kesteloot, 2012).

En el primer caso, el factor urbanístico, y en particular el bajo precio inmobiliario, fueron determinantes en la concentración de grupos vulnerables (Arias, 2000). Su condición de periferia, junto con la carencia de redes de transporte accesibles a la ciudad, hace que la dificultad para acceder a los servicios y dotaciones del mismo sea mayor con respecto a otros barrios. Por otro lado, son barrios que se construyeron con cierta celeridad para dar respuesta a la urgencia habitacional de la época y se caracterizan por la baja calidad constructiva y del espacio público. En la mayoría de los casos, han mantenido su condición de vulnerabilidad a lo largo de los años, incluso han empeorado en la última década, debido a la tendencia de los nuevos colectivos de menores recursos (inmigrantes pobres, sectores jóvenes de rentas muy bajas, etc.) a ubicarse y concentrarse en ellos, atraídos precisamente por los precios más bajos del alojamiento.

El segundo caso, se ha dado sobre todo en los cascos históricos y áreas colindantes céntricas. A partir de la segunda mitad del siglo XX, ante las carencias funcionales y de habitabilidad de las viviendas de estas áreas, la clase media y alta que residía en ellas se trasladó de forma generalizada hacia barrios de la periferia mejor dotados y accesibles. Los núcleos abandonados, semivacíos y obsoletos, se fueron degradando y devaluando, creando así ámbitos perfectos para acoger a las clases sociales con menos recursos.

En ambos casos, a las dificultades derivadas de la cohabitación de sectores poblacionales muy diferentes desde el punto de vista social, cultural y demográfico, que a su vez acumulan múltiples factores de desfavorecimiento (desempleo o el empleo precario, bajo nivel educativo y formativo, dependencia de las prestaciones sociales, nivel alto de desestructuración familiar, etc.), se le suma un parque de viviendas inadecuado y devaluado, un espacio público deteriorado y abandonado o inexistente, una dotación de servicios y equipamientos muy escasa y múltiples dificultades para acceder al sistema urbano colindante.

Este cúmulo de circunstancias adversas hace que estas áreas tengan auténticas dificultades para salir por sí mismas de su estado de vulnerabilidad. Además, el proceso de degradación se retroalimenta, entrando en lo que Alguacil denomina *círculo de declive irreversible*.

*“Este fenómeno deviene de la movilidad poblacional que provoca un doble efecto: por un lado, el efecto salida, o el efecto huida, de aquellos sectores menos vulnerables que ante la degradación del barrio huyen y dejan hueco a los sectores que sólo pueden acceder a un espacio devaluado. Se produce entonces el «efecto llamada» hacia aquellos sectores más precarizados de la sociedad que no tienen acceso posible a otras zonas de la ciudad. La sustitución de población y el trasiego permanente impide el arraigo y reproduce la marginación en todas sus dimensiones y provoca finalmente una estigmatización de estos barrios” (Aguacil, 2006; pp166).*

Las condiciones de desventaja de estos barrios, además, afectan directamente a las oportunidades de los que en ellos residen, mermando la capacidad de sobrellevar las situaciones de vulnerabilidad social y profundizando aun mas las dificultades para afrontar los retos económicos, sociales o medioambientales, creando un efecto ampliamente estudiado en la literatura, conocido como *Neighbourhood Effect* (Bailey, 2012; Hastings, 2009; Van Ham, Manley, Bailey, Simpson, & Maclennan, 2012).

La existencia de este fenómeno ha sido la justificación y la base para el diseño e implementación de políticas de mixtura social por parte de varios Gobiernos (Galster, 2007). Sin embargo, son varios los autores que ponen en duda la potencialidad de este efecto y la eficacia de las políticas de dispersión de la población vulnerable. La concentración y la proximidad espacial de la población ayuda a la creación de redes sociales y funcionales (Fullaondo, 2007), aumenta el poder de autogestión y cohesión social (Delgado, 2006), lo cual tiene un papel fundamental en la mejora de las condiciones de vida y en la disminución del nivel de vulnerabilidad de sus residentes.

Volviendo a los tipos de proceso, hay un factor determinante que distingue claramente la potencialidad de transformación de los barrios o áreas y precisamente en general distingue los barrios obreros de los barrios céntricos: su localización geográfica en la trama urbana, que en buena medida marca su posición estratégica dentro de los procesos de crecimiento y desarrollo urbano y, por lo tanto, dentro de la agenda pública (Blanco, 2004; Subirats, 2005). Mientras que los barrios situados en la periferia requieren de grandes inversiones en infraestructura para poder conectarlos al sistema urbano, los centros históricos ya están en el núcleo del sistema y por tanto, su potencialidad en el mercado inmobiliario actual y su importancia estratégica en la planificación de la ciudad son mucho mayores. Esto debería de representar una oportunidad para la recuperación de estos espacios y favorecer nuevas oportunidades a la población de los mismos. Sin embargo, en muchas ocasiones, constituye un factor de riesgo más para la población de menores ingresos ya que son vulnerables de ser expulsados en procesos de gentrificación<sup>11</sup>.

Estos procesos están asociados a la revalorización económica de ciertas zonas céntricas ocupadas por clases populares, que empiezan a ser atractivas para las clases medias y altas. Dicha transformación puede estar vinculada a la incipiente tendencia a valorar los beneficios de la centralidad por las clases socio-económicas acomodadas y, en ocasiones, puede estar

---

<sup>11</sup> Del inglés *gentrification*, que a su vez procede de la palabra *gentry* (pequeña nobleza local).

inducido por las políticas urbanas implementadas desde lo público: la inversión en la mejora de las condiciones urbanísticas, de movilidad, de servicios, etc. o la introducción de nuevos residentes a través de políticas de mixtura social, puede revalorizar la zona hasta tal extremo que los colectivos más vulnerables no puedan asumir el encarecimiento de las viviendas y se vean obligados a trasladarse a otros barrios más asequibles (Lees, 2008). Este fenómeno se da con mayor agudeza en los barrios donde la tasa de vivienda en propiedad es menor.

Evidentemente, en este tipo de procesos el nivel de vulnerabilidad de las áreas gentrificadas disminuye, pero al contrario, la problemática de la población en riesgo de exclusión social no se soluciona sino que se traslada.

#### **2.1.4.2. El nivel de vulnerabilidad urbana desde una visión multifactorial**

Como bien se ha venido describiendo hasta el momento, las situaciones de vulnerabilidad urbana tienen un carácter dinámico y multidimensional, es decir, son cambiantes en el tiempo y responden a un cúmulo de circunstancias interrelacionadas de ámbitos muy diversos. Pese a la importancia de factores como el precio de la vivienda y la renta familiar en el proceso de segregación, su capacidad explicativa en el análisis de los procesos de desfavorecimiento resulta menor, ya que un barrio no se degrada social y urbanísticamente tan solo por tener precios comparativamente más bajos. La concurrencia de otros factores que actúen de forma simultánea resulta imprescindible para transformar la mera segregación espacial por renta en exclusión social (Bruquetas et al., 2005).

Sin embargo, a pesar del auge de la teoría de la complejidad en el análisis de los procesos urbanos, existen multitud de estudios que han tratado la segregación o vulnerabilidad urbana desde una perspectiva sectorial. Por un lado, destacan los análisis basados en aspectos socioeconómicos, en los que la principal variable es la renta familiar o el valor de la vivienda, en una aproximación puramente monetaria de la pobreza (Bailey et al., 2016; Leal, 2002; Madariaga, Martori i Cañas, Joan Carles, & Oller, 2012; Whelan, Layte, Maître, & Nolan, 2001). Por otro lado, varios trabajos se basan en aspectos socio-culturales, basados en la mayoría de los casos en la nacionalidad de procedencia de los residentes (Bayona, 2007; Fullaondo, 2007; García-Almirall, Fullaondo, & Frizzera, 2008; Lavía Martínez, 2008; Östh et al., 2015). Estos estudios sirven para caracterizar fenómenos muy concretos de segregación socio-espacial pero no ahondan en la causalidad y la complejidad de la vulnerabilidad urbana de forma integral.

Al contrario, los autores que se aproximan al fenómeno desde una perspectiva multidimensional tienen en común que toman en consideración un abanico más amplio de factores. Entre ellos el enfoque más común es el basado en la segregación o delimitación residencial (Alguacil et al., 2014; Arbaci, 2007; Bruquetas et al., 2005; Costa & Porcel, 2013; Musterd & De Winter, 1998) donde la vulnerabilidad de un ámbito se analiza además de a través de las características físicas y urbanísticas del lugar, a través de las condiciones de desfavorecimiento de la población que vive en el mismo. Es una aproximación compleja, que sirve para identificar las áreas o barrios más vulnerables y entender los procesos de degradación que se dan en ellos.

Arias (2000), una vez estudiados 50 casos de áreas vulnerables, clasificó los factores inductores de la vulnerabilidad en físicos (distorsión entre la infraestructura y los usos, deterioro y

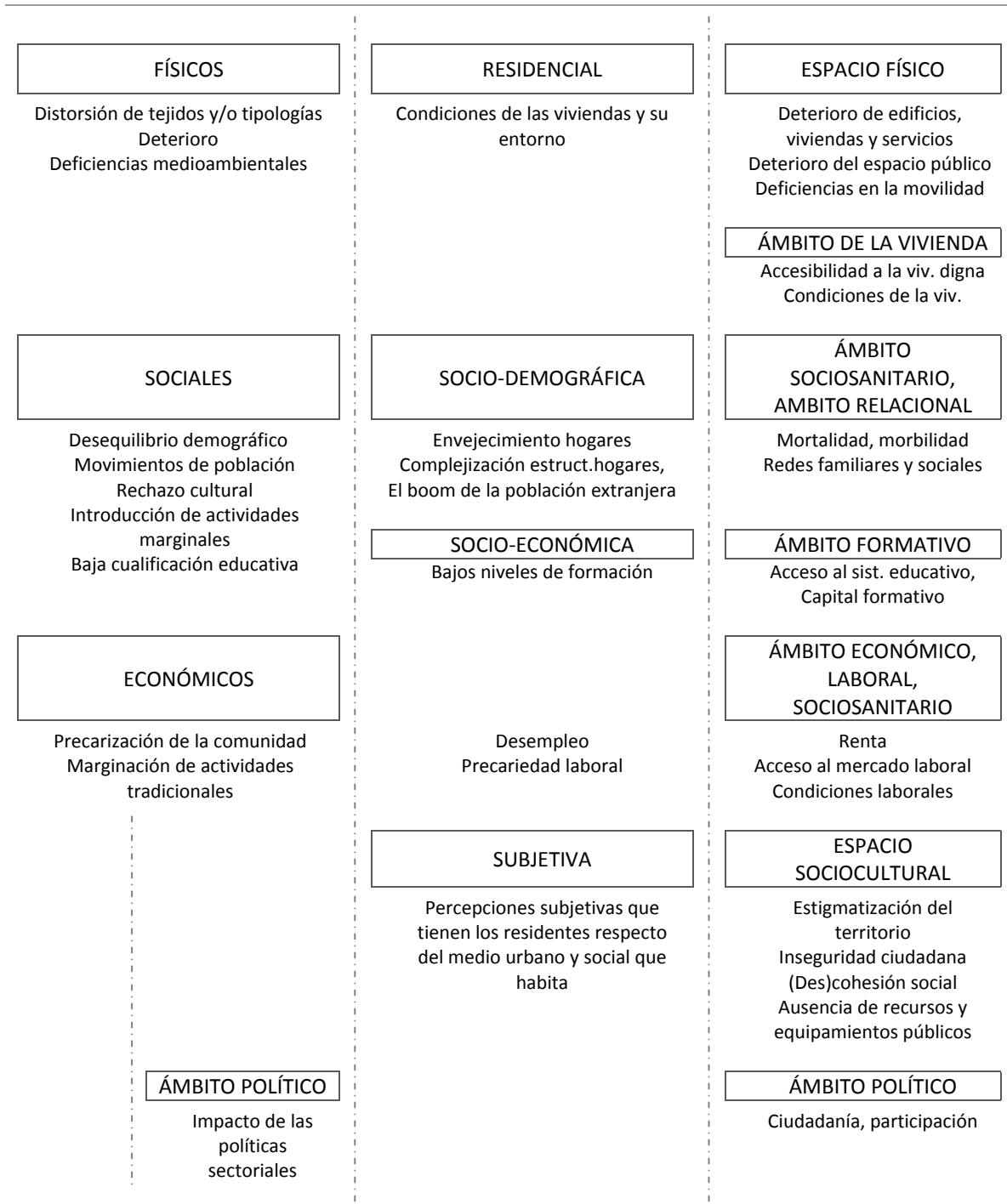
deficiencias ambientales), sociales (desequilibrios demográficos, inmigración, baja cualificación educativa, rechazo cultural y aparición de actividades marginales) y económicos (precarización de la comunidad, marginación de actividades tradicionales e impacto de políticas sectoriales). Bruquetas, en el 2005, destacó los mismos factores, pero en este caso, creó un nuevo grupo para los factores vinculados a las políticas sectoriales desarrolladas en las áreas vulnerables.

Más recientemente en el *Catálogo de Barrios Vulnerables*, puesto en marcha por la Dirección General de Suelo y Políticas Urbanas del Ministerio de Fomento, en colaboración con el Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio (DUyOT) de la Universidad Politécnica de Madrid (UPM), se redefinieron los grupos, manteniendo en esencia los propuestos anteriormente, pero añadiendo un cuarto eje que recogía la componente subjetiva de estas situaciones de vulnerabilidad (Alguacil Gómez et al., 2014). Los cuatro ejes básicos propuestos en este estudio son: la vulnerabilidad socio-demográfica (envejecimiento, complejización de la estructura de los hogares y el boom de la población extranjera); la vulnerabilidad socio-económica (el desempleo, precariedad laboral, bajos niveles de formación); la vulnerabilidad residencial (las deficientes condiciones de las viviendas y su entorno); y la vulnerabilidad subjetiva (percepciones subjetivas que tienen los residentes respecto del medio urbano y social que habita).

En los estudios realizados por el IGOP sobre los factores de exclusión social, se añade también el ámbito político, pero en este caso se refiere a la situación de vulnerabilidad del individuo o colectivo debido a la denegación total o la restricción parcial de los derechos fundamentales de ciudadanía (inmigrantes ilegales, o sin nacionalidad, personas inmersas en procesos penales) y al nivel de participación, tanto a nivel asociativo como electoral (Blanco et al., 2014).

En la figura que se expone a continuación se realiza una síntesis de los factores inductores recogidos por los autores mencionados.

Fig. 2.3: Síntesis de factores inductores de la vulnerabilidad urbana



Elaboración propia. Fuente: (Aguacil et al., 2014; Arias, 2000; Blanco, 2004; Bruquetas et al., 2005; Subirats et al, 2005)

Desde una perspectiva más sociológica, donde se entiende la exclusión social como la carencia de interacción entre individuos o colectivos diversos, cada vez mas autores reconocen que los estudios sobre segregación deberían ir más allá del análisis espacial basado en la aproximación residencial (Lee & Kwan, 2011; Li & Wang, 2016; Schnell & Yoav, 2001). En este sentido, los estudios basados en la actividad diaria del individuo amplían la idea del barrio como único

ámbito de exclusión y lo extienden a los contextos laborales, culturales etc. donde la población realiza su actividad diaria.

Este planteamiento no descarta el anterior, sino que lo complementa. Como expone Li (2016), la condición espacial es un factor indispensable para comprender los procesos de segregación urbana y la movilidad de la población en su cotidianeidad es un factor determinante de la potencialidad del individuo a interactuar con grupos sociales diversos y aliviar el riesgo de exclusión social.

Por tanto, el conjunto de las variables espaciales, sociales, económicas, culturales, incluso relacionales, junto con la interrelación que se da entre ellas, conforman la casuística multifactorial que da lugar a los distintos niveles e intensidades de vulnerabilidad urbana de un ámbito geográfico específico. Identificar dichos factores es determinante para realizar un diagnóstico integral y poder diseñar y priorizar las estrategias urbanas de mejora de las áreas de mayor vulnerabilidad.

## 2.2. POLÍTICAS DE REGENERACIÓN URBANA PARA LA INCLUSIÓN SOCIAL

### 2.2.1. INCIDENCIA DE LA INTERVENCIÓN PÚBLICA EN LOS DESEQUILIBRIOS URBANOS

Son varios los factores que inciden sobre las dinámicas sociales que se dan en las ciudades, como se ha expuesto en apartados anteriores. Sobre varios de ellos ejerce en mayor o menor medida influencia la Administración Pública a través de las múltiples dimensiones de intervención en las que participa. Como han descrito recientemente Bailey, Gent y Musterd (2016), las transformaciones que se dan en la escala de barrio muchas veces tienen su origen en las políticas públicas urbanas (privatización de servicios, programas de regeneración o acciones de nuevos desarrollos, por ejemplo) o en las estrategias que se vienen dando desde el planeamiento (concentración de determinadas tipologías de vivienda en áreas urbanas concretas, como viviendas sociales o viviendas dirigidas a colectivos sociales determinados, o localización de servicios y equipamientos o infraestructuras de movilidad, por ejemplo).

La responsabilidad de la Administraciones Públicas en la evolución de la segregación o la vulnerabilidad urbana de determinadas áreas es clara según varios autores. En palabras de Bruquetas (2005), son precisamente la inacción o ciertas acciones de los poderes públicos los que transforman la predisposición de una determinada zona a entrar en crisis, incluso a pasar desde una situación de vulnerabilidad a una de desfavorecimiento.

A nivel estatal, el estudio *Barris i crisi*, realizado por el IGOP (2015) ha mostrado como con la crisis económica de la última década la segregación urbana se ha incrementado. Sin embargo, esta tendencia al alza ya venía dándose décadas antes. En el análisis de barrios vulnerables recogido en el *Atlas de barrios vulnerables de España* (Hernández Aja et al., 2015) se puede constatar que ya se había producido un crecimiento significativo de la desigualdad en el periodo 1991-2001 (se dio un incremento de casi el 60% en el número de barrios vulnerables que pasó de 378 en 1991 a 604 en 2001, mientras que la población analizada creció tan sólo un 4%). Por tanto, aunque la crisis haya podido agudizar los procesos de segregación en los últimos años, es evidente que, incluso en los años de prosperidad, los desequilibrios en el ámbito urbano aumentaron y eso hace pensar que las políticas urbanas de esa época, basadas casi exclusivamente en la creación de nuevos desarrollos en las periferias, tuvieron un efecto perverso en la ciudad construida más desfavorecida.

En la época actual, en la que la crisis económica no acaba de remitir y la situación de desequilibrio de las ciudades es cada vez mayor, es necesario dar un giro a la relación y priorización de los recursos públicos y redefinir las políticas urbanas, entendidas éstas en el marco de la definición de la *European Network of Urban Knowledge*:

*“La política urbana es multidisciplinaria, y se ajusta constantemente a nuevas demandas (...) Las políticas urbanas exitosas integran múltiples campos. Los principales son: mercado de trabajo, planeamiento del espacio, hábitat, vivienda, sustentabilidad del*

*medio ambiente, seguridad, movilidad, economía, cultura y políticas de inclusión social (...). El principal desafío de las políticas urbanas es la creación de ciudades inclusivas, atractivas, seguras y capaces de ofrecer oportunidades para todos”*

La responsabilidad de la implementación de dichas políticas no corresponde únicamente a la escala local, sino que intervienen otras esferas de gobierno. La inclusión de diversos sectores pertenecientes a distintos niveles administrativos hace que dichas políticas tengan en general un carácter multinivel.

Por otra parte, como explica Atkinson (2000), el objetivo de las políticas urbanas no debe ser el de gestionar los programas para combatir la exclusión social en su conjunto, dado que el abanico de políticas de empleo, seguridad, inmigración, juventud, dependencia, etc. es realmente amplio y depende de otros ámbitos políticos, que además normalmente cuentan con mayores recursos económicos. Dicho cometido sería inabarcable. La finalidad de las políticas urbanas debe ser lograr la convergencia de todas ellas para un objetivo común, concebida desde una perspectiva espacial.

Este objetivo común puede estar orientado hacia la mejora de la cohesión social o sostenibilidad ambiental o competitividad económica. En este sentido, afirman Blanco y Subirats (2012), que sin abandonar la vertiente urbanística-económica que sigue siendo muy significativa en la estrategia de los gobiernos locales, las agendas urbanas se han hecho más plurales y complejas, y en respuesta a ello las políticas urbanas han asumido una mucha mayor extensión en estos últimos años. Aun así, la desigualdad de intereses entre las distintas finalidades y las lógicas heredadas de las políticas urbanas tradicionales provocan tensiones entre los distintos departamentos o niveles de gobierno, incluso entre la sociedad civil, y hacen que la estructuración de las mismas sea realmente complicada.

En este contexto, existen grandes retos para el futuro desde el punto de vista urbano. El primero de ellos, el que se profundiza en esta exposición teórica, es el de minimizar el desequilibrio social del territorio y la desigualdad de oportunidades de los colectivos que habitan la ciudad. El segundo, que no se trata de una forma directa en este trabajo pero que se considera igual de importante, es la de atajar la insostenibilidad ambiental de las ciudades actuales, mediante el control del crecimiento expansivo, generador de residuos y consumidor voraz de recursos y territorio, y la reducción del consumo de energía y la contaminación, del que hace tiempo ya no puede hacerse cargo nuestro planeta. El tercero, recogido ampliamente en la literatura y probablemente el que tiene más protagonismo en la evolución de los núcleos urbanos en la actualidad, es el de fortalecer el protagonismo de las ciudades desde la actividad local para competir en una economía globalizada.

La consecución de los objetivos en uno de los ejes puede conllevar el empeoramiento en los otros ámbitos. La política urbana, desde su visión integral debería favorecer el equilibrio entre los tres. En este sentido, la política de regeneración urbana, es una de las políticas urbanas específicas que, entendida como integral e integrada, podría responder a los distintos retos de las ciudades actuales desde una visión sistémica. Por una parte, estas políticas promueven la intervención en las áreas urbanas existentes, con modelos que se centran en controlar el



crecimiento ilimitado y la expansión urbana y promueven la mejora de la ecoeficiencia urbana y los sistemas de transporte más sostenibles. Por otra, buscan mejorar la calidad de los espacios públicos y residenciales más necesitados y combatir la componente espacial de la exclusión social. Por último, proponen revitalizar los núcleos urbanos e industriales en declive para precisamente potenciar la economía local.

### **2.2.2. USO TERMINOLÓGICO EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE REGENERACIÓN**

Existe una gran confusión terminológica que se plasma en una indeterminación conceptual y metodológica en cuanto a las actuaciones de transformación de la ciudad existente. Los términos *rehabilitación*, *renovación*, *regeneración*, *reordenación*, etc. se utilizan de manera confusa en las publicaciones y en los planteamientos políticos. Por tanto, antes de continuar con la exposición del marco teórico, se considera preciso realizar un análisis de los mismos y esclarecer el uso que se va a hacer de ellos en este documento, para evitar ambigüedades o confusiones en la comprensión del trabajo que se presenta.

En 2011, un grupo de expertos del Instituto Universitario de Urbanística de la Universidad de Valladolid recogió la visión panorámica sobre cómo se está enfocando en los diversos países de la UE la *Regeneración Urbana Integrada* (Alvarez & Roch, 2010). Del estudio se desprende que existe cierto consenso sobre los conceptos básicos vinculados a la rehabilitación de viviendas y edificios. Sin embargo, la concepción que se tiene sobre el término *Regeneración Urbana* es algo más dispar y, según el estudio, se asocia mayoritariamente a actuaciones vinculadas a la dimensión física.

Basándose en este informe, Moya y Díez publicaron un excelente trabajo que reunía las acepciones terminológicas referidas a las intervenciones en la ciudad existente. Para ello primeramente realizaron la clasificación de las intervenciones según la escala de actuación. Se definen como *acciones* “*las intervenciones que se refieren a la ejecución material de la intervención, y se identifican con lo que en la normativa urbanística se ha denominado con frecuencia como obras*”. Por otra parte, los procesos son “*las intervenciones que aluden a los procedimientos y metodologías para llegar a las ‘acciones’, que engloban y articulan*” (Moya & Díez, 2012, p.114). Clasifican las acciones y procesos en función del tipo de intervención y, a partir del análisis de las publicaciones más relevantes, asocian a ellos los términos cuyo uso está más extendido. En esta propuesta, la expresión *Regeneración Urbana* no comprende los aspectos sociales y se entiende que tampoco los económicos. El término que abarca la multidimensionalidad de las variables es la *Regeneración Urbana Integrada*.

No obstante, el uso del término *Regeneración Urbana* para referirse a intervenciones que incluyen acciones tanto físicas como socio-económicas también está extendido. En el *Informe Europeo de Ciudades Sostenibles* el grupo de expertos sobre medio ambiente urbano describe la regeneración urbana como “*el proceso de hacer reversible el declive económico, físico y social de nuestras ciudades y pueblos cuando se haya llegado a una situación en la que las fuerzas de mercado por sí solas no bastan para ello*” (Comisión Europea, 1996, p.231).

Igualmente la definición proporcionada por Roberts en el año 2000, una de las más amplias realizadas al respecto, la define como *"una visión global e integrada que lleva a la resolución de los problemas urbanos y que pretende lograr una mejora duradera de las condiciones económicas, físicas, sociales y ambientales de un área que ha sido sujeta a cambio"* (Roberts, 2000, p. 17)<sup>12</sup>. En este caso, a las dimensiones social, económica y física, asociadas a la definición de la Comisión Europea, se le suma la componente medioambiental.

Si analizamos la terminología utilizada en la política vasca, observamos que los documentos que se han aprobado recientemente, y que hoy en día están vigentes, son coherentes entre ellos y guardan relación con el planteamiento de Roberts. El *Plan estratégico de Rehabilitación de Edificios y Regeneración Urbana 2010-2013* (PERHRU), ya clarifica desde su propio título que el término *Rehabilitación* se refiere a la escala edificatoria y el de *Regeneración* a la urbana. Aunque no se da una definición clara de cada uno de los términos, se refiere a la política vinculada a ellos de esta manera:

*"Se trata de una política de rehabilitación (de viviendas y edificios) y regeneración urbana (de barrios y ciudades), que busca sistematizar la atención al conjunto del parque residencial de Euskadi, para su conservación permanente y mejora progresiva, contemplando no sólo la componente física (fundamental desde el punto de vista de los inmuebles y del espacio urbano) sino también la componente social, de forma que se consiga una regeneración social y económica"* (DVOT-GV, 2010c, p.6).

Asimismo, en la Ley 3/2015 de Vivienda del Gobierno Vasco en el artículo 3, se definen específicamente los siguientes conceptos:

- **Regeneración Urbana:** *"es el proceso de intervención pública que integra los aspectos relacionados con el medio ambiente, las condiciones físicas, urbanas, sociales y económicas, y plantea alternativas para mejorar la calidad de vida de la población y las condiciones de la edificación, urbanización y dotaciones de un conjunto urbano o núcleo de población"*.
- **Rehabilitación:** *"acción de planificar, gestionar y ejecutar las obras o trabajos de adecuación urbanística, estructural o constructiva de un edificio, incluyendo las medidas precisas para su sostenibilidad, todo ello con el fin de devolverle las condiciones adecuadas al uso para el que se halla calificado. A los efectos de esta ley, la rehabilitación viene siempre referida al patrimonio edificado"*.
- **Renovación de la edificación o reedificación:** *"es la acción de sustitución del edificio o patrimonio edificado por otro de nueva construcción"*.
- **Reurbanización:** *"es la acción de planificar, gestionar y ejecutar las obras o trabajos de intervención en el suelo urbanizado, y que tiene por objeto la adecuación de espacios libres, zonas verdes, viales y redes de infraestructuras"*.

---

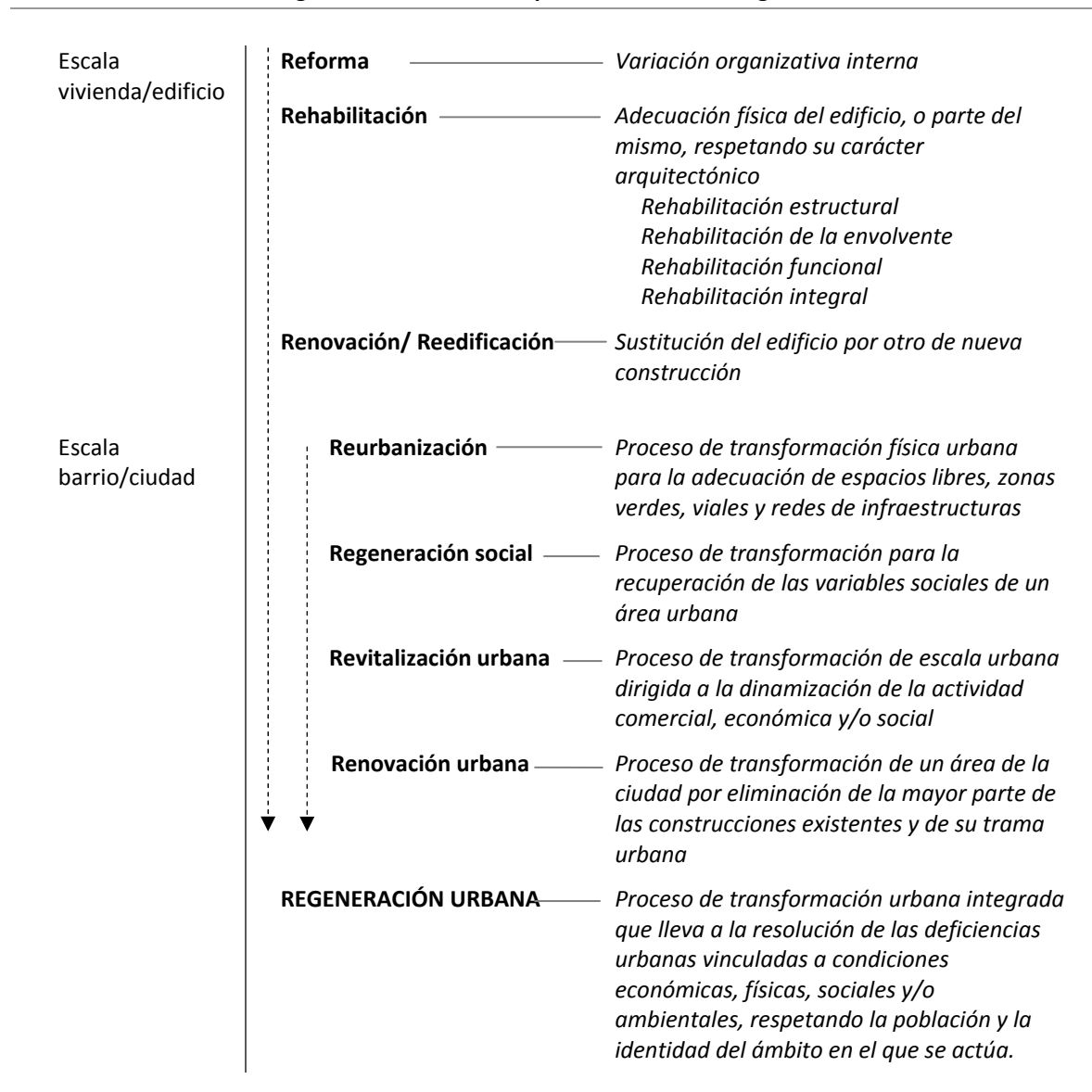
<sup>12</sup> Traducción propia de la siguiente versión en inglés: *"comprehensive and integrated vision and action which leads to the resolution of urban problems and which seeks to bring about a lasting improvement in the economic, physical, social and environmental condition of an area that has been subject to change"*.

- **Revitalización urbana:** “acción o conjunto de acciones, vinculadas a las operaciones de Regeneración Urbana de un barrio, núcleo o conjunto edificatorio, con la adopción de medidas incentivadoras de la actividad comercial, económica y social del mismo”.

Como se ha expuesto en la introducción, en este trabajo se utiliza el término *Regeneración Urbana* con su acepción más amplia, manteniendo en esencia las definiciones recogidas en los documentos oficiales más recientes de la política vasca. Por tanto, son intrínsecas al propio término la integralidad o multidimensionalidad y la escala urbana o estratégica.

A continuación se muestran de una manera esquemática las definiciones de los términos más representativos adoptados en este trabajo.

**Fig. 2.4: Definiciones adoptadas en esta investigación**



Elaboración propia

### 2.2.3. CARACTERÍSTICAS DETERMINANTES DE LAS POLÍTICAS DE RU

Los procesos de intervención pública sobre los barrios de mayor vulnerabilidad se realizan sobre áreas que por sí solas no son capaces de acometer la regeneración y, por tanto, necesitan estímulos externos para que se produzca el cambio de dinámica negativa en la que se encuentran. La manera en la que se introducen estos estímulos y su concepción, al igual que el proceso que estos generan, dependen de muchos factores.

**Fig. 2.5: Esquema de los factores que determinan el modelo de RU**



Elaboración propia

Las variables propias del lugar, como pueden ser el tipo de necesidades o la escala de intervención, condicionan fuertemente la estrategia a diseñar. La intervención puede enfocarse especialmente en una de las dimensiones, social, física, económica o medioambiental, si es que el ámbito de actuación así lo requiere, pero se ha de tener en cuenta que es mucho más probable lograr la regeneración real si se consideran las dimensiones de una manera holística.

Otra de las variables, muy asociada a las características del lugar, es la situación del área de intervención con respecto a la centralidad urbana. La potencialidad de regeneración es mayor en aquellos barrios céntricos que puedan resultar interesantes para los agentes privados. Pero a su vez, el riesgo de sufrir procesos de gentrificación es mucho mayor (MDU-UE, 2010). Estos procesos, si bien se han dado sobre todo en las ciudades americanas, también se han producido en varias ciudades europeas.

Otro de los condicionantes de la estrategia de RU es la propiedad del suelo y de los edificios existentes. A mayor proporción de suelo y edificios públicos, más accesible será la puesta en marcha del proceso y más sencilla su gestión. Sin embargo, los requerimientos de intervención pública en esos casos son mucho mayores. Al contrario, en los procesos de regeneración en los que la mayoría de edificios son de propiedad privada, y más aun si se trata de multipropiedades, el abanico de agentes intervinientes se multiplica y la implementación y la gestión del proceso se complejiza enormemente.

La estructura pública de gestión existente, sobre todo en estos últimos casos, condiciona la implantación del proceso y la consecución de los objetivos. Además, factores del ámbito político o ideológico también son influyentes en la definición del modelo de RU que se desarrolle.

La variabilidad de los factores es muy amplia, por lo que el planteamiento de cualquier estrategia o proceso de RU irá estrechamente vinculado a las características particulares que se dan en el entorno físico, socio-económico o político del área de intervención. Son procesos específicos, diseñados *ad hoc* para cada caso. No obstante, la revisión de la literatura muestra ciertos factores que se vislumbran claves en el futuro de la estrategia de RU.

#### **2.2.3.1. Integralidad: la capacidad de albergar la multidimensionalidad urbana**

Existe un amplio consenso en la literatura a partir de los años 90 en que las políticas sectoriales tradicionales no son suficientes para trabajar con la complejidad urbana creciente y, en particular, para acometer la transformación que revitalice el área respetando a su población en los barrios de mayor vulnerabilidad. La integración de las políticas de los ámbitos físico, social y económico resulta clave para el éxito de los procesos de regeneración. Para ello no es suficiente con la mera suma de programas sectoriales, sino que se han de entrelazar los objetivos y buscar sinergias entre los procedimientos, para que la intervención sea lo más eficaz posible (Renes, 2000).

Como ya se ha expuesto en apartados anteriores, la condición de multidimensionalidad de lo urbano se caracteriza por su complejidad, dada la amplitud y ambigüedad en la definición de los ámbitos. Realmente, la interrelación de las temáticas hace que las mismas cuestiones puedan clasificarse de diversas maneras en función de en que se ponga el acento. Esto hace que cada autor realice su propia agrupación (véase figura 2.3, factores inductores de vulnerabilidad urbana). De cualquier manera, la matriz resultante de la superposición de la escala de la intervención y la integralidad es realmente extensa y compleja de gestionar.

En este contexto, la mejora de la eficacia en la implementación de las políticas de regeneración viene dada por la disminución de los solapamientos y contradicciones, que a menudo se dan en las intervenciones urbanas por la posibilidad de que un mismo problema pueda ser afrontado desde diversos ámbitos. La creación de un marco contextual que dota al proceso de una visión general y haga que los pequeños programas e intervenciones de otra manera dispersas se estructuren y se coordinen mejor es esencial (Van Kempen & Van Beckhoven, 2006).

No obstante, tal y como describen Aalbers y Van Beckhoven (2010), este planteamiento no está exento de dificultades. En general, los mecanismos administrativos no están preparados para

ello, lo cual puede causar problemas organizativos. Por otra parte, si no se realiza con especial cuidado, el hecho de que los objetivos sean más difusos y de escala mayor, puede dificultar la participación de la ciudadanía. Por último, al integrar los diversos ámbitos en uno, existe el riesgo de que la dimensión social pierda fuerza dentro del proyecto global, dada la tendencia a la priorización de acciones físicas en la política tradicional (Aggett, 2005). En estos casos la población de menores recursos se ve perjudicada directamente por los planteamientos integrales.

Otra de las complejidades de la integralidad es que para que los planteamientos sean reales, se deben de coordinar diversas disciplinas y departamentos de distintos niveles de gobierno. Esto no es nada sencillo, partiendo de la base de que tradicionalmente la fragmentación sectorial ha sido muy grande en las políticas urbanas. Pasar de ese *modus operandi* fragmentado, a trabajar sobre un objetivo común, donde la multitud de agentes publico-privados colaboran y buscan sinergias, requiere además de mayores recursos y un liderazgo sólido, un cambio de filosofía en la manera de entender la política.

Por ello, a pesar de que aunque a nivel discursivo la integralidad de la política de regeneración está muy asumida desde hace décadas, no lo es así a nivel de implementación de los programas (Aalbers et al., 2010).

### **2.2.3.2. Integración: la capacidad de incorporar las áreas a regenerar en el sistema urbano**

La escala en la que se concibe y enmarca la intervención es otro factor determinante en la definición del modelo de RU. Una vez superados los planteamientos basados en la mera actuación física sobre las viviendas o edificios, durante mucho tiempo se ha defendido la escala de barrio como unidad de intervención idónea para la RU. Sin embargo, la experiencia de estos últimos años, ha arrojado dudas sobre si actuar aisladamente sobre un área urbana específica, obviando la relación con el contexto territorial en la que se inserta, es el camino más adecuado para la recuperación de los barrios desfavorecidos. Mientras hay autores que aun defienden su eficacia, cada vez más voces proponen ampliar la visión de los procesos de vulnerabilidad urbana al contexto global de la ciudad o región (Matesanz & Hernández, 2016).

En los programas de RU basados en la delimitación de las áreas de actuación (*area based policies*), los problemas socio-económicos de la población se entienden como inherentes al propio barrio (Matthews, 2012) y, en consecuencia, los programas se diseñan con el objetivo de recuperarlos para su inserción en el sistema urbano desde una visión local y ensimismada. Se actúa en el ámbito físico y/o en las dinámicas económicas, sociales o culturales que se dan dentro del barrio. Desde esta perspectiva, los barrios delimitados como vulnerables o desfavorecidos son puntos negros en el planeamiento urbanístico, sobre los que hay que actuar sectorialmente. Esto puede generar la estigmatización de los barrios en los que recae toda la responsabilidad de su propia situación.

Al contrario, los planteamientos estratégicos a nivel de ciudad o región aceptan las afecciones de la desigualdad social en la concentración de población desfavorecida y por tanto, plantean estrategias de nivel urbano o regional para aliviar los problemas de los barrios vulnerables

(Matthews, 2012). La escala metropolitana o la escala regional, en las zonas de menores desarrollos urbanos, se convierten así en el nuevo escenario de los programas de RU.

La visión global del sistema urbano posibilita afrontar de manera más holística los planteamientos de regeneración de las áreas vulnerables y evitan en mayor medida las desigualdades sociales y el trato diferencial de las *area based policies* (Atkinson, 2000). Por otra parte, esta escala permite la positiva integración de las acciones de RU con las múltiples estrategias de desarrollo local y regional (De Gregorio, 2014; Morgan, 2004) y abordar las cuestiones clave vinculadas a la cohesión social y a la sostenibilidad ambiental global que se exponen a continuación:

- **Equidad social:** Como se ha visto en apartados anteriores las dinámicas de la ciudad contemporánea tienden a segregar espacialmente los colectivos, agrupando y desvinculando del resto los grupos de mayor polaridad. Como argumentan Matesanz y Hernández, (2016), una política pensada desde la escala urbana o territorial comprende de una manera más global estas dinámicas y sus consecuentes desequilibrios. Contextualizar la política de RU en un mapa sociológico más allá del propio barrio o área a regenerar, priorizar las acciones y diseñar las estrategias a escala urbana es una de las claves para combatir la segregación y lograr que la política de RU sea una herramienta de cohesión global.
- **Accesibilidad y equilibrio de la centralidad urbana:** Los sistemas urbanos tienden a la distribución desigual de los servicios e las infraestructuras sobre el territorio, creando áreas de gran centralidad donde se concentran dinámicas urbanas de gran intensidad, que a su vez, generan vacíos urbanos excluidos del sistema (Castrillo & Matesanz, 2015). Las políticas de RU diseñadas desde una perspectiva territorial más amplia, posibilitan el estudio de dichas redes y el diseño de estrategias locales que las equilibren (De las Rivas, 2013).
- **Complejidad urbana:** La ciudad alberga gran variedad de grupos sociales y actividades. Sin embargo, el urbanismo moderno tiende a clasificar el suelo en función de su uso creando espacios urbanos zonificados y controlados, donde se agrupan morfologías urbanas homogéneas y dinámicas y culturas similares entre sí. Esta simplificación de los usos aumenta la segregación social, empobreciendo el ámbito relacional y aumentando la vulnerabilidad a la exclusión de los colectivos más débiles (Pennese & Grijalba, 2011) y reduce la posibilidad de tener cubiertas las necesidades básicas de las personas en un entorno cercano y accesible para la vida cotidiana (Max-Neef, Elizalde & Hopenhayn, 1986), generando necesidades de movilidad adicionales.

El aumento de la complejidad de las áreas urbanas consolidadas puede ser un factor determinante en la disminución de vulnerabilidad de las mismas y una oportunidad para la generación de nuevas centralidades que devuelvan las áreas excluidas y aisladas al sistema urbano.

- **Metabolismo urbano y territorial:** El sistema urbano es un subsistema antrópico que depende del sistema natural. Esta relación inicialmente sinérgica, ha ido

evolucionando a medida que las ciudades han ido expandiéndose y convirtiéndose en grandes consumidoras de recursos y territorio, transformándose en una relación parasitaria que hace peligrar la subsistencia del planeta (Mumford, 1956). Uno de los retos a los que nos enfrentamos en este siglo es la de redefinir los sistemas urbanos para que su metabolismo reduzca el consumo de recursos y energía y sea capaz de gestionar los residuos que genera en un sistema cerrado (Naredo, 2008). Integrar las áreas urbanas vulnerables en los cambios estructurales de los subsistemas urbanos es otro de los aspectos esenciales de los procesos de regeneración.

En España las políticas de RU se han basado mayoritariamente en planteamientos dirigidos a áreas específicas previamente delimitadas<sup>13</sup>. En municipios de menor tamaño se encuentran mayor cantidad de iniciativas que contemplan la ciudad en su conjunto para su estrategia de RU, pero en las ciudades de tamaño medio o grande se mantiene la tendencia a acotar unas áreas y diseñar programas específicos para ellas (Huete, Merinero, & Muñoz, 2016). Al contrario, otras políticas sectoriales, como por ejemplo el planeamiento urbano o la movilidad, se han diseñado tradicionalmente desde una visión global de la ciudad o de la región.

Esta diversidad de las escalas dificulta en ocasiones la integralidad de las estrategias y la coordinación de los diferentes programas (Coaffee, 2004; Goodchild, Jeannot, & Hickman, 2010) por lo que utilizar la escala municipal o metropolitana para la política de RU facilitaría la integralidad de las políticas sectoriales.

No obstante, hay quien duda sobre la eficacia de tan ambicioso planteamiento: el alejamiento de la zona de intervención hace que la participación vecinal y el compromiso de los agentes locales sea más difícil de lograr; la pérdida de especificidad de los programas puede conllevar a la menor eficacia de las acciones y se hace necesaria la creación de estructuras de gestión adecuadas a esos nuevos contextos (Coaffee, 2004; Smith, Bellaby, & Lindsay, 2010).

Por tanto, la estrategia deberá buscar el equilibrio entre la atención *ad hoc* de la escala de barrio o área urbana y la integración del mismo en el sistema urbano de nivel municipal, regional o metropolitano, según sea el caso. Esta nueva visión exige incorporar las áreas vulnerables al planeamiento urbano y a la estrategia de escala de ciudad o región.

### 2.2.3.3. Complejidad: integración / integralidad

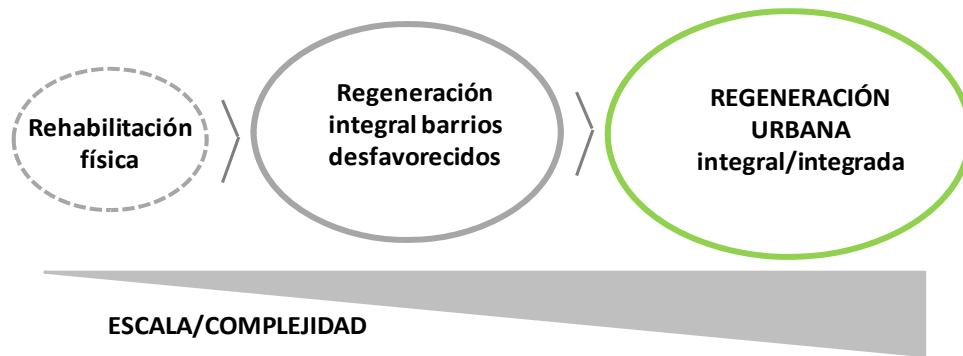
El integrar las condicionantes de integración urbana e integralidad en la política de RU hace que la manera de entender los procesos y, por ende, de plantear las estrategias de futuro se complejice enormemente. Los modelos basados meramente en la rehabilitación física han dado paso a planteamientos de regeneración integral de barrios e, incipientemente, a políticas estratégicas de mayor integralidad e integración urbana.

---

<sup>13</sup> En el análisis realizado por Huarte et al. (2016) sobre las intervenciones realizadas recientemente dentro del ámbito del programa URBANA en España, se constata que solamente el 12,78 % de las acciones tenían un planteamiento de escala de ciudad o de escala metropolitana, en contra de lo que se aconseja en las bases del programa.



Fig. 2.6: Evolución de los modelos de RU



Elaboración propia

El grado de complejidad de las estrategias e intervenciones de RU se conforma en función de dos dimensiones: la integralidad e integración urbana. Sin embargo, la relación entre ambas no es siempre proporcional y homogénea: un mayor nivel de integralidad no necesariamente viene acompañado de un mayor grado de integración de la misma en la estrategia urbana. Existen planteamientos en los que el grado de integración es muy alto, sin embargo no lo es el de integralidad, y al contrario.

Desde esta perspectiva, de la misma manera que Blanco y Subirats proponían sendos diagramas para los escenarios de desfavorecimiento social y tipos de ciudad, las políticas e intervenciones de RU también se podrían agrupar en función de estas dos dimensiones. Como se puede observar en la figura que se expone a continuación la matriz resultante del grado de integralidad e integración urbana prefigura cuatro tipos de procesos de RU, que a su vez se asocian a tipos específicos de complejidad. Por otra parte, este mismo diagrama proporciona una graduación en cuanto a la intensidad de la complejidad: cuanto mayor es la combinación entre ambas dimensiones mayor complejidad se la presupone a la política o intervención.

En base a esta matriz se podrían estudiar tanto los planteamientos que se realizan en las diversas políticas urbanas como las propias intervenciones, tal y como se ha expuesto en la descripción de la metodología recogida en el capítulo introductorio.

**Fig. 2.7: Tipologías de RU y R según nivel de integralidad e integración urbana**

Elaboración propia

Estrechamente vinculado al nivel de complejidad está el factor temporal. Al contrario que en la construcción de nuevos desarrollos, en la regeneración se trabaja sobre la ciudad habitada en la que se dan situaciones mucho más pixeladas y diversas y cuyo conocimiento es más difícil de adquirir. Precisamente por ello, el desarrollo del proceso tiene mayores incertidumbres y es más lento cuanto mayor es el nivel de integración e integralidad del proyecto. Los procesos de RU requieren de su maduración y pretender acelerarlos aumenta el riesgo de que se enquisten.

Tanto para diseñar y gestionar el proceso a largo plazo, como para aunar las diferentes dimensiones que se acogen en él, es esencial la planificación estratégica (Carter & Roberts, 2000). Esta debe recoger la visión global de la regeneración en el tiempo, pero a su vez, comprender la programación anual y el sistema para su seguimiento. Sin esta programación el riesgo de que se diluyan los objetivos es mayor. Aunque es cierto que tratándose de procesos a largo plazo y dada la variabilidad de las intervenciones se requiere cierta flexibilidad en el planteamiento estratégico, para que el diseño del proceso pueda adaptarse a las nuevas necesidades.

En este contexto, los modelos de gestión y la innovación en los sistemas de gobernanza urbana se consideran claves para la implementación eficiente de lo establecido en el nivel teórico. También en este ámbito la variabilidad de los modelos es enorme y está muy vinculado al contexto territorial.

#### 2.2.3.4. Gobernanza urbana y la gestión de la RU

La política de RU a escala local en Europa se ha ido transformando a lo largo de los últimos 30 años. Ante la debilidad de las administraciones locales, debido a su falta de autonomía económica y legal y la influencia de la corriente neoliberal, a principios de los 80 los poderes públicos fueron perdiendo poder, dejando cada vez más servicios en manos de gestores públicos

o privados. Se fue pasando así de modelos de gestión directa a modelos de gestión indirecta, basados en el mercado.

El primero, el más tradicional, se basa en la jerarquía administrativa. Desde el sector público se realiza el planteamiento de la operación y se establecen las medidas para llevarlo a cabo y el sector privado se incorpora al proceso una vez definidas las condiciones, en caso de que le interese. En función de la centralidad del área de actuación, el sector privado se verá más o menos atraído. Generalmente en las áreas periféricas en las que el sector no tiene gran interés, la intervención pública es casi única.

Otra opción es que la Administración Pública establezca una serie de condiciones favorables en dichas áreas menos atractivas, como pueden ser las deducciones fiscales, la simplificación administrativa para la tramitación de licencias o ayudas económicas por actuaciones de dinamización de empleo, por ejemplo. Es el sector privado, atraído por esas condiciones, el que dinamiza el proceso, pudiéndose llegar a un modelo de gestión indirecta. En este caso, se requiere menor inversión pública, pero el riesgo de perder el control y la visión estratégica de la intervención es mayor. Además, las experiencias que ha habido a lo largo de la historia de intervenciones lideradas y gestionadas por el sector privado (sobre todo en la década de los 80 en el Reino Unido) han fracasado, porque en el fondo han precisado de una fuerte implicación del sector público (Hall, 1991).

A partir de los 90, la comprensión de la complejidad de la problemática urbana hizo que se impulsara la diversificación de los actores y gestores en los procesos de RU, para buscar nuevas formulas de decisión, implementación y seguimiento de los programas (Blanco, Bonet, & Walliser, 2011; Van Boxmeer & Van Beckhoven, 2005). Se introdujo así un tercer modelo (*Third way*), la *Gobernanza Urbana*, una nueva forma de gobierno basada en tres pilares fundamentales (Mullins & Van Bortel, 2010):

- **La coordinación intergubernamental e interdepartamental**, necesaria para lograr modelos de gobernanza compatibles con la sostenibilidad y la eficacia de las políticas .
- **La asociación y/o cooperación entre actores**, tanto privados como públicos, que trabajan sinérgicamente y aumentan con su unión la capacidad económica y gestora.
- **La creación de nuevos espacios para la participación de la ciudadanía** en los procesos de transformación urbana que posibilitan planteamientos más democráticos e inclusivos y logran resultados más duraderos, sobre todo en barrios desfavorecidos

En este modelo el papel que desempeña cada uno de los sectores no está tan claro (Carter et al., 2000). El sector público, colabora con el privado mediante la creación de partenariados en los que se diseña la estrategia y se gestiona el proceso. En estas asociaciones es conveniente que participen los agentes tanto públicos como privados de los distintos sectores involucrados en el proceso de RU, de tal manera que se compartan intereses y conocimiento y se posibilite un planteamiento común.

Esta colaboración permite incorporar un abanico más amplio de actuaciones y de agentes al proceso de regeneración, diversificar las fuentes de financiación y mejorar su eficacia (Aparicio &

Di Nanni, 2011). Para ello es esencial que el sector público descentralice la gestión del proceso y, a su vez, se requiere mayor planificación y nuevos sistemas de seguimiento.

Estas formulas, sin embargo, no pueden ser genéricas. La aplicación universal y simplificada de la política en un contexto complejísimo como es el urbano no tiene buenos resultados (Ball & Maginn, 2005). Cuanto más se tenga en cuenta el contexto y la situación específica en el diseño de los programas e instrumentos de gestión, mayor será su eficacia.

Tampoco es conveniente caer en la positivización excesiva de los partenariados publico-privados (PPP), como en muchos casos se ha hecho por parte de los gobiernos que los promueven (Muir, 2004). No hay investigación suficiente para evaluar su funcionamiento dado su corto recorrido, y en los análisis realizados hasta el momento se pone en duda que el sistema de partenariado proporcione un escenario apropiado para lograr el compromiso de la ciudadanía (Matthews, 2012) y se constata la gran variedad de las experiencias, siendo unas altamente participativas y otras claramente elitistas (Taylor, 2007).

En EE.UU. y Reino Unido la tendencia actual es que el sector privado y el publico cooperen formando agencias locales de regeneración (las agencias británicas de rehabilitación de origen publico<sup>14</sup> se están abriendo al sector privado y las agencias privadas americanas<sup>15</sup> cada vez incorporan mas miembros de la Administración Pública). Mediante estos consorcios se crean sistemas con los que se puede acometer mejor la gestión integral de los procesos de RU y se pretende aumentar la eficacia en la aplicación de las políticas públicas.

Otra cuestión que se ha de tener en consideración es el nivel administrativo en el que se soporta la gestión de la RU. En la mayoría de los estados europeos la iniciativa se lleva a nivel local; son los ayuntamientos los encargados de impulsar los procesos, lograr la financiación necesaria, diseñar las acciones específicas y de implementarlas, al mismo tiempo que son los que mayores competencias tienen en este ámbito.

Dentro de este panorama se dan diversas vertientes en función de la autonomía de los entes locales con respecto al diseño y toma de decisiones estratégicas. En un extremo están los sistemas en los que responsabilidad total recae en la Administración Local. En estos casos desde la Administración Central se establece un mecanismo de financiación a los municipios y son estos los que diseñan y gestionan el proceso. Esto supone, en parte, que desde la escala local cada uno de las administraciones, concededoras de las oportunidades y necesidades de su ámbito, sea capaz de determinar el tipo de intervención más adecuado. En contra, delegar todo el peso de las iniciativas de RU a la escala local supone dejar en manos de la voluntad o saber hacer de las entidades locales la puesta en marcha y desarrollo de los procesos de regeneración, con las desigualdades territoriales que eso supone. Además, la experiencia demuestra que la tendencia de estas administraciones es la de acometer actuaciones dirigidas a la realización de

---

<sup>14</sup> *Urban Development Corporations*, URC (véase apartado 4.1)

<sup>15</sup> *Community Development Corporations*, CDC . Son organizaciones de base comunitaria creadas en la década de los 70, que comenzaron con actividades relacionadas con la vivienda asequible y la gestión del alquiler social y se han ido afianzando en los barrios y en la aplicación a escala local de las políticas de RU en general (Molina, 2015).

obras y que incluso, esos fondos en ocasiones se desvían a actuaciones que poco tienen que ver con la RU.

En el otro extremo está la opción en la que los planes estratégicos y programas de financiación, se configuran y gestionan en niveles de gobierno superiores y los ayuntamientos son los encargados de implementarlos. En el caso de Francia, por ejemplo, es la Administración Central la que gestiona los programas desde una agencia de nivel nacional creada para ello<sup>16</sup>. En este tipo de mecanismos, es el Gobierno Nacional el que establece las áreas en las que se debe de intervenir y las medidas que se impulsarán. Este sistema tiene varias positividads: los programas se aplican de forma sistemática en todo el territorio y es posible llevar un mayor control de las medidas que se adoptan. Por el contrario, los planteamientos realizados a escalas tan amplias pueden tener el riesgo de ser demasiado teóricos y alejarse de la situación y necesidades reales de los municipios, y consecuentemente perder aplicabilidad.

En un punto intermedio estaría una tercera opción en la que predomina la gestión local pero en la que las demás instituciones tienen cierta participación. Habitualmente se realiza mediante la financiación a los ayuntamientos en el contexto específico de un programa de RU. En estos programas gestionados a nivel territorial, se establecen las estrategias y objetivos generales y el contexto de actuación para lograrlos, pero es la propia Administración Local la que determina con cierta flexibilidad las características del proceso y el diseño de la intervención. Este planteamiento, que parece se impone en la política de RU actual, ha posibilitado la puesta en marcha de procesos innovadores y realizar casos piloto que han servido de referencia. Pero también es cierto, que en muchas ocasiones las Administraciones Locales se han visto superadas por los requerimientos de gestión necesarias y por la débil estructura de cooperación entre las instituciones.

De cualquiera de las maneras, es evidente que la gestión local es clave en los procesos de RU y lo va a ser más, cuanto mayor sea el nivel de complejidad de las mismas. Esto requiere que se dote al sistema de una estructura de gestión e intervención local lo suficientemente fuerte como para poder asumir una responsabilidad de tales características.

---

<sup>16</sup> *Agence Nationale de Renouvellement Urbain, ANRU* (véase apartado 3.1.6)



# 3

## MARCO POLÍTICO

---

*La comprensión de la evolución que ha tenido la política de RU es necesaria para el análisis de las dinámicas de implantación de los programas y la planificación de la estrategia futura. En ese sentido, el recorrido que se ha hecho en España, y paralelamente en la CAPV, está muy influenciado por el desarrollo de las estrategias a nivel europeo. A continuación se realiza una retrospectiva de las políticas de RU en ambos contextos, con el fin de entender las claves de las estrategias actuales y de futuro.*

### 3.1. CONTEXTO EUROPEO

Aunque las políticas urbanas no son parte de las formaciones específicas sectoriales del Consejo de la Unión Europea, durante los últimos años los Estados miembros de la Unión Europea (UE) han venido cooperando conjuntamente en los temas urbanos mediante Reuniones Informales de Ministros, Reuniones de los Directores Generales, o bien a través de grupos de trabajo. La UE no tiene competencia legislativa sobre el ámbito de las políticas urbanas, por lo que su labor ha consistido, por una parte, en desarrollar documentos informativos o propositivos y, por otra, en impulsar iniciativas indirectas a modo de incentivos, para favorecer que los Estados miembros acometieran programas de RU.

La dimensión urbana se introdujo en la política del marco comunitario en los 80 como un asunto de interés común para hacer frente a la situación de emergencia en la que se encontraban las ciudades europeas. A lo largo de los más de 35 años de su trayectoria, la perspectiva desde la cual se ha venido enfocando la problemática de las ciudades ha ido evolucionando, ajustándose y adaptándose a la incorporación de nuevos paradigmas globales tales como la sostenibilidad y la gobernanza y a los cambios estructurales y funcionales desarrollados en la composición de la propia institución de la UE.

Así, la política urbana, entre la que se encuentra la específica de RU, constituyó un tema central en las reflexiones y debates en el seno de la comisión en los 90. Posteriormente, en el 2000, ha pasado a formar parte de los compromisos específicos por parte de los Estados miembros con el objetivo de construir un marco común de desarrollo urbano sostenible europeo (Atkinson, 2001).

El recorrido de la política europea, ha influenciado la política nacional y a su vez la autonómica. Entender su origen y evolución permite contextualizar los planes y programas analizados en esta investigación.

En el siguiente apartado se realiza un recorrido por los principales hitos de las últimas décadas, a fin de entender los principales cambios tendenciales de la política vinculada a la RU en el contexto comunitario.

#### 3.1.1. **DESDE LAS POLÍTICAS DE ESTADO A LA POLÍTICA COMUNITARIA**

En los años 50 y 60, la ciudad industrial europea sufría grandes problemas de insalubridad, degradación física e inseguridad sobre todo en los núcleos urbanos más céntricos. Ante dicha problemática la estrategia más utilizada de la época, era la basada en el llamado *método Bulldozer*, heredado de las actuaciones en las ciudades estadounidenses y que consistía en el derribo y posterior reedificación de núcleos urbanos. No obstante, la reacción ante la pérdida de patrimonio arquitectónico e identitario que suponían estas actuaciones no tardó en llegar, y ante las insistentes protestas de la década de los 70, en 1975, se aprobó la *Carta de Ámsterdam*, *Carta europea de patrimonio arquitectónico* (Consejo de Europa, 1975).



La aprobación de este documento supuso la puesta en valor de los centros históricos y áreas centrales de las ciudades y un paso importante en la concepción de las actuaciones de transformación en la ciudad consolidada llevadas a cabo en los estados europeos: se generó cierta conciencia sobre la importancia de la ciudad antigua y, en general, las intervenciones de renovación urbana dieron paso a las prácticas basadas en acciones de restauración y conservación.

En aquella época, y a lo largo de la década de los 80, se dieron importantes cambios sociales como se ha mencionado anteriormente. En el contexto económico postindustrial, aumentó la complejidad de la composición social de las ciudades y aparecieron nuevas tipologías de pobreza que empezaron a generar nichos de exclusión, que supusieron conflictos de convivencia en varias ciudades europeas. Las herramientas de planeamiento tradicionales, sin embargo, no se habían transformado de la misma manera y no existía todavía una estrategia conjunta a nivel europeo para acometer dicha problemática. Consecuentemente, algunos países occidentales reaccionaron creando sus propios programas de regeneración.

Países como Inglaterra o Francia, ante la acuciante situación de emergencia de algunos núcleos urbanos, impulsaron las primeras políticas de regeneración urbana en Europa, que posteriormente servirían como base para el diseño de la política comunitaria (Couch, Sykes, & Börstinghaus, 2011).

La regeneración urbana como política comunitaria se introdujo en Europa a partir de los años 80 desde el enfoque de la rehabilitación física y económica de las áreas urbanas degradadas. Posteriormente, en los 90, se vio fortalecida y afianzada con la introducción de estrategias vinculadas a la sostenibilidad social y cultural (Colantonio, Dixon, Ganser, Carpenter, & Ngombe, 2009)

### 3.1.2. HACIA UNA POLÍTICA URBANA INTEGRADA

El primer elemento clave en el desarrollo de la política urbana en Europa fue el *Libro verde sobre medio ambiente urbano* (Comisión Europea, 1990), publicado con el objetivo de incitar a la reflexión en el ámbito comunitario sobre los problemas de las ciudades europeas. Este documento, vigente aun hoy en día, recoge el contexto de actuación, da una serie de directrices y orientaciones dirigidos a los Estados miembros y establece los canales de financiación de la CEE para desarrollar acciones concretas de mejora de las ciudades.

Hasta esta época, las políticas de regeneración se daban de una manera sectorial y principalmente se centraban en los aspectos físicos. Sin embargo, durante la década de los 90, se abandonó el enfoque meramente físico en favor de un enfoque más integrado del desarrollo urbano<sup>1</sup>; se vinculó a la estimulación de las actividades económicas y ambientales, a la mejora social y cultural. En el *Libro Verde* se anunciaba ya la intención de responder a la problemática

---

1 El documento *Fourth Environmental Action Programme (1987-1992)* (Comisión Europea, 1987) ya expresaba la necesidad de utilizar planteamientos integrales en las políticas urbanas, resaltando el vínculo existente entre las estrategias regionales y las políticas medioambientales.

urbana a través de una política específica de carácter transversal, al afirmar que era necesario que las distintas políticas sectoriales tuvieran en cuenta los problemas de las áreas urbanas y se coordinasen para llegar a constituir una estrategia comunitaria para las ciudades europeas.

Este documento fue concebido como un instrumento para identificar las problemáticas de las conurbaciones Europeas, así como para diseñar propuestas o estrategias que solucionaran los “*problemas*” de las ciudades. Se estructuró en varios ámbitos y se señalaron las líneas de acción prioritarias para cada uno de ellos. Entre las acciones propuestas se encontraban los *Proyectos Piloto Urbanos*, PPU<sup>2</sup>, laboratorios de experimentación para la regeneración urbana de barrios desfavorecidos situados en territorio europeo con el que se gestó posteriormente la iniciativa comunitaria URBAN<sup>3</sup>. Este fue el primer instrumento comunitario diseñado específicamente para ejercer una acción directa de revitalización y mejora de las ciudades y tuvo gran repercusión en los años posteriores. Se basó en la experiencia de los programas anteriormente aplicados en algunos países europeos como el Reino Unido (*Urban Programme*, 1968) y Francia (*Politique de la ville*, 1977), o en los Estados Unidos, (*Urban Renewal*, 1949)(De Gregorio, 2010).

A partir de este momento la Comisión centró su atención en las ciudades, potenciando la investigación, aumentando el presupuesto económico destinado a las ciudades a través de los fondos estructurales y potenciando el diálogo entre la Comisión y las ciudades a través del Comité de Regiones. La política regional a su vez, cobró protagonismo en el periodo 1994-1999, con la reforma de los Fondos Estructurales, que al considerarla un instrumento principal para lograr la integración económica, aumentó considerablemente la dotación económica destinada a este ámbito.

En este contexto, la Comisión Europea aprobó en 1994 la Iniciativa Comunitaria URBAN, programa dirigido a las zonas urbanas con el objetivo de tratar los problemas de degradación de las mismas, basado en la experiencia de los PPU y las reflexiones teóricas desarrolladas en el *Libro Verde*. El programa financiado con los Fondos FEDER, impulsaba la regeneración económica y social de las ciudades y barrios en crisis, con el fin de fomentar un desarrollo urbano sostenible en Europa. No contaba con un presupuesto elevado y, por tanto, su objetivo no era solucionar los problemas de las ciudades europeas en general, sino actuar a modo de ejemplo demostrativo, de tal manera que las acciones implantadas en cada país ejerciesen un efecto positivo en las políticas nacionales.

Basado en un enfoque *area-based*, concentraba recursos y esfuerzos en la mejora de una parte de la ciudad aquejada de degradación. Fue innovador por su planteamiento, por los instrumentos creados y por los nuevos conceptos que se introdujeron:

---

<sup>2</sup> A partir del artículo 10 de los fondos FEDER, Fondo Europeo de Desarrollo Regional (instrumento financiero de la Comisión Europea cuya finalidad es la ayuda para el desarrollo económico de las regiones deprimidas de la Unión Europea) la Comisión Europea se capacitó para usar una pequeña parte de los recursos del fondo (cerca de un 1%) para financiar estudios o planes piloto que tengan que ver con el desarrollo regional en el ámbito comunitario. Se llevaron a cabo primeramente en Marsella y Londres (1990) y posteriormente (1991-1993), en 31 ciudades europeas.

<sup>3</sup> Las iniciativas comunitarias son instrumentos financieros especiales de los Fondos Estructurales que propone la Comisión por propia iniciativa a los Estados miembros para ayudar a resolver problemas que tienen un impacto particular en el ámbito europeo. A menudo sirven para consolidar experiencias y visiones innovadoras llevadas a cabo a través de los Proyectos Piloto.

- **Enfoque integrado:** para que las acciones desarrolladas tuvieran efecto y durabilidad, debían de comprender la dimensión de la ciudad o barrio en su globalidad, porque las acciones de rehabilitación meramente físicas no lograban un cambio de rumbo en el proceso de degradación de estos núcleos urbanos.
- **La gestión de los procesos a escala local:** la necesidad de involucrar a la población y a los agentes locales en el proyecto de regeneración mediante procesos participativos y el liderazgo de la estrategia de los gobiernos locales.
- **Principio de subsidiariedad:** dentro del marco general establecido por la iniciativa, en cada caso se deben elaborar estrategias específicas que garanticen la contextualización de las acciones.
- **Complementariedad** con las estrategias urbanas de mayor escala con el objetivo de lograr la integración funcional del área degradada en la ciudad.

URBAN I financió programas en 118 zonas urbanas (3,2 millones de personas), en los 15 países que formaban entonces la UE. España fue el país que concentró un mayor número de proyectos, un total de 29 (de los cuales uno, el de Barakaldo, se sitúa en la CAPV). Según la evaluación publicada en 2003, *La cooperación con las ciudades, la Iniciativa Comunitaria URBAN* (Comisión Europea, 2003a) la aportación comunitaria de 900 millones de euros se dirigió a la rehabilitación de las infraestructuras, a la creación de puestos de trabajo, a combatir la exclusión social y a mejorar la calidad del medio ambiente.

Ante la buena aceptación de la iniciativa URBAN, la Comisión lanzó una segunda convocatoria en el año 2000. Los objetivos de la nueva iniciativa comunitaria en esta segunda fase se recogían en la *Comunicación de la Comisión a los Estados miembros, de 28 de abril de 2000*, de la siguiente manera (Comisión Europea, 2000, art.3).

*“La formulación y aplicación de estrategias innovadoras para la regeneración económica y social de las ciudades pequeñas y medianas o de los barrios en dificultades de las grandes ciudades”.*

*“La mejora y el intercambio de conocimientos y experiencia en relación con la regeneración urbana y el desarrollo sostenible en las zonas afectadas”.*

En esta fase, se detectó la necesidad de realizar una evaluación previa minuciosa y sistemática de las zonas de actuación con el objetivo de que los proyectos se adecuasen mejor a las necesidades mediante el prediseño de estrategias generales que respondiesen al diagnóstico realizado. Esto hizo que la elección de las áreas de actuación se justificase mejor (De Gregorio, 2010) y se establecieron indicadores comunes para el seguimiento de los programas.

De 2000 a 2006, la Iniciativa Comunitaria URBAN II invirtió un total de 730 millones de euros en la regeneración económica y social sostenible de 70 zonas urbanas de los cuales 10 eran españolas (entre ellas una se sitúa en la CAPV, el URBAN San Sebastián-Pasaia).

En las dos convocatorias URBAN, que suman más de 200 proyectos, se adquirió experiencia en la aplicación de planteamientos integrales en la regeneración urbana. No fue un programa de

aplicación masiva pero sirvió a los Estados miembros, y sobre todo a los que tenían menor experiencia, como introducción a la aplicación de las políticas de Regeneración Urbana (Gutiérrez, 2010). Elementos como la transversalidad de las acciones, una fuerte colaboración horizontal, el potenciar el empoderamiento local y la concentración de los recursos económicos en áreas degradadas fueron los factores clave en estas iniciativas<sup>4</sup>.

El programa URBAN, además, según el análisis de De Gregorio (2012a), logró que los barrios periféricos, hasta entonces ignorados por su menor potencialidad económica y visibilidad frente a las actuaciones en áreas urbanas de mayor centralidad, se tuvieran en cuenta. Por su parte, la Comisión en su evaluación (Comisión Europea, 2003a), destacaba que el valor añadido de URBAN es el propio método de aplicación que implica la integración de diferentes dimensiones urbanas como el desarrollo económico local, la exclusión social o la regeneración física y medioambiental, así como la gestión local del proceso y la estrecha cooperación tanto de las autoridades locales como de la colectividad local.

Precisamente uno de los rasgos distintivos de URBAN II es el grado de descentralización con el que se confía la gestión a las autoridades locales. Esta misma característica, sin embargo, como se recogía en el análisis la literatura en el capítulo anterior, es la que ha hecho que para algunas entidades locales resultara demasiado complicado llevar la gestión del programa. Los Ayuntamientos con pocos recursos, se vieron en ocasiones desbordados por las exigencias de llevar a cabo programas muy complejos, en los que intervenían muchas instituciones. Esta es una de las razones principales por las que no se lograron los objetivos previstos en algunos de los casos.

En 2002, dada la necesidad detectada de compartir el conocimiento adquirido en los proyectos URBAN, se puso en marcha el programa URBACT de intercambio de experiencias entre ciudades europeas y para la promoción de desarrollos urbanos sostenibles. En el primer programa (2003-2006) participaron 28 proyectos, organizados en seis temas: participación ciudadana, desarrollo económico y empleo, población inmigrante, renovación urbana basada en el enfoque integrado, seguridad urbana y población joven. En principio, los participantes de la red eran las ciudades participantes en las iniciativas *Urban Pilot Projects* (1989-1999), URBAN I (1994-2000) y URBAN II (2000-2006). Posteriormente, en 2004, se abrió a todas las ciudades europeas. El primer programa se denominó URBACT I, se financió con los fondos de la Iniciativa Comunitaria URBAN y estuvo activo en el periodo 2002-2006.

### **3.1.3. ENTRE DOS PLANTEAMIENTOS: LA REGENERACIÓN AREA-BASED Y LA POLÍTICA TERRITORIAL**

Paralelamente a la implementación de los programas URBAN, se fueron gestando nuevos planteamientos que influenciaron directa o indirectamente la perspectiva desde la que se planteaba la regeneración urbana en Europa. Por una parte, se introdujo con fuerza la sostenibilidad como eje transversal de las políticas europeas y, por otra, se dejó de plantear la

---

<sup>4</sup> Los documentos de evaluación de la iniciativa URBAN están disponibles en la página web Infoeregio.

cuestión de las ciudades únicamente desde la visión de la problemática de degradación y se reforzó la idea de la potencialidad y la competitividad de las ciudades.

En 1994, en la *Primera Conferencia Europea sobre Ciudades Sostenibles*, 80 entidades locales y 253 representantes de organizaciones internacionales, gobiernos nacionales, centros científicos, asesores y particulares firmaron la *Carta de las ciudades europeas hacia la sostenibilidad o Carta de Aalborg* (CCES, 1994), comprometiéndose a participar en las iniciativas locales de la *Agenda 21 de Naciones Unidas* y a desarrollar programas hacia un desarrollo sostenible. Esta iniciativa, aun no estando dirigida particularmente a la regeneración urbana, tiene ciertas similitudes en los planteamientos con la Iniciativa URBAN, dado que fomenta la integración de las dimensiones social, económica y ambiental y el planteamiento a nivel local, dando importancia a la participación y coordinación de las instituciones y agentes locales. En este caso el origen es más ambientalista y la escala que se propone es la municipal.

A su vez, durante la década de los 90, se estaba dando un intenso debate interno en la UE sobre el marco para el desarrollo de las ciudades. Como resultado se elaboraron varios documentos de los cuales destacan *Hacia una agenda urbana en la Unión Europea* (Comisión Europea, 1997), *Marco de acción para el desarrollo sostenible* (Comisión Europea, 1998), la *Estrategia Territorial Europea. Hacia un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio de la Unión Europea* (ETE)(Comisión Europea, 1999).

El primero analizaba la situación de las ciudades destacando el bajo nivel de participación de la población sobre todo en áreas urbanas marginales y la complejidad en la gestión local. Además, ponía de relieve la necesidad de una visión urbana en las políticas europeas, con la que hacer frente a los retos económicos, sociales y medioambientales.

Destacó también la necesidad de evaluar el impacto de las políticas de la UE en las ciudades, por lo que a partir de este documento, en 1998, se puso en marcha el proyecto piloto de auditoría urbana (*Urban Audit*) con el objetivo de recopilar datos sobre la calidad de vida de un conjunto representativo de ciudades en función de 300 indicadores correspondientes a los ámbitos socioeconómico, medioambiental, docente y educativo, de participación ciudadana y cultural y de tiempo libre.

En 2002, se inició una nueva auditoría, en la que participaron 180 ciudades. En esta ocasión se revisó el método y se redujeron las variables a 300 con el objetivo de lograr resultados más precisos. Este nuevo instrumento permitió disponer de un amplio abanico de datos socioeconómicos sobre las ciudades y compararlas entre ellas.

Al trabajo realizado en este primer documento le siguió el segundo, dirigido a establecer un marco de acción para el desarrollo urbano sostenible en la Unión Europea, donde la Comisión estableció los pilares de la política urbana de la UE en respuesta a la necesidad expuesta en el documento precedente. El objetivo principal era hacer más efectivas las políticas de la UE “*aumentando la sensibilidad hacia lo urbano*” y coordinando las diversas políticas sectoriales para facilitar un desarrollo urbano integral. En este caso, se expusieron con mayor precisión los

objetivos, que se decían interdependientes y que aun hoy se podrían considerar de plena vigencia:

- Acrecentar la prosperidad económica y el empleo en las pequeñas y grandes ciudades.
- Fomentar la igualdad, la integración social y la regeneración en las zonas urbanas.
- Proteger y mejorar el medio ambiente urbano: hacia una sostenibilidad local y mundial.
- Contribuir a un buen gobierno urbano y a la participación ciudadana.

Paralelamente, se mantuvo la priorización de las áreas urbanas deprimidas y la transversalidad de las actuaciones, mediante la integración de aspectos económicos, sociales, culturales, medioambientales, de transporte y de seguridad y a su vez, se propuso relacionar las áreas urbanas con dificultades con las estrategias sociales y económicas más generales a fin de evitar la segregación urbana. Mediante la introducción de un objetivo específico de apoyo de los Fondos Estructurales a medidas zonales de regeneración urbana se respaldó la metodología introducida por los PPU y la iniciativa URBAN.

El tercer documento, el ETE (1999) recoge la Estrategia Territorial Europea que se venía gestando años atrás. No está dirigida de manera específica al medio urbano, pero en el análisis y las propuestas de implementación que se proponen en él las ciudades tienen un papel central. La política de desarrollo territorial promueve el desarrollo sostenible de la UE mediante una estructura equilibrada del territorio mediante la cohesión económica y social, la conservación y gestión de los recursos naturales y el patrimonio cultural y la competitividad equilibrada del territorio. Está basada en las directrices que los Ministros responsables de ordenación del territorio acordaron en 1994:

- El desarrollo de un sistema equilibrado y policéntrico de ciudades y una nueva relación entre campo y ciudad.
- La garantía de un acceso equivalente a las infraestructuras y al conocimiento.
- El desarrollo sostenible, la gestión inteligente y la protección de la naturaleza y del patrimonio cultural.

Lo que supusieron todos estos documentos fue una base para el debate a nivel comunitario. En los años posteriores, empezó a definirse cada vez con más fuerza la necesidad de desarrollar una estrategia conjunta a nivel comunitario, una Agenda Urbana, que estableciera un marco estable para que la política urbana evolucionara.

El planteamiento de la ETE basado en una red policéntrica, donde las ciudades tienen gran protagonismo, hizo que se vinculase la dimensión urbana a la política de cohesión territorial. Así, en el análisis comparativo de la estrategia urbana y territorial realizado por Atkinson (2001) se destaca la complementariedad de las dos estrategias en cuanto a que comparten objetivos y a que el ámbito urbano corresponde a ambas. Pero a su vez, se expone la divergencia notable entre las dos perspectivas: la primera, la de la política urbana, más centrada en la degradación

de las ciudades y la exclusión social y, la segunda, la territorial, más focalizada en la cohesión territorial basada en la competitividad y el desarrollo económico. Según el autor, esto hace que la convergencia de las dos políticas en una única agenda estuviera lejos de la realidad en aquel momento.

En los años posteriores se intensificó la actividad vinculada a las políticas urbanas en la Unión Europea mediante la creación de nuevos grupos de trabajo y elaboración de documentos y propuestas, donde la búsqueda de integración entre la política territorial y la urbana fue una constante. El primer documento que merece la pena destacar es el *Programa de Lille o Multianual Programme of co-operation in Urban Affairs within the European Union* (Comité de Desarrollo territorial, 2000), donde se exponía explícitamente la posibilidad de integrar la ETE con la política urbana (Atkinson & Dühr, 2002). Posteriormente, tanto en la *Agenda de Lisboa* (2000)<sup>5</sup> como en la *Agenda de Gotemburgo sobre desarrollo sostenible* (2001)<sup>6</sup>, se establecieron las metas estratégicas de la UE de cara a las siguientes décadas.

Precisamente en el primero de ellos es donde se da un cambio considerable en la manera de enfocar las políticas urbanas. Las ciudades y regiones urbanas, que acogen el 60% de la población europea, se consideran claves para la consecución del objetivo general expresado en la Agenda, que consistía básicamente en mejorar la competitividad de la economía europea. Desde este punto de vista, donde las ciudades son los motores de la economía comunitaria, en la medida en que se mejore su competitividad, la competitividad conjunta mejoraría. A su vez, las ciudades se consideran lugares idóneos para la creación y difusión de nuevos conocimientos, por lo que son esenciales también para las estrategias vinculadas a la innovación (Martínez, 2008). Esta perspectiva hace que definitivamente la política urbana pase a primera línea de la política de cohesión la UE como muestra la publicación de la comunicación *Política de cohesión y ciudades: la contribución urbana al crecimiento y el empleo en las regiones* (Comisión Europea, 2006a).

Por otra parte, la *Agenda de Gotemburgo* antes citada y la Comunicación de la Comisión titulada *Desarrollo sostenible en Europa para un mundo mejor: Estrategia de la Unión Europea para un desarrollo sostenible* (Comisión Europea, 2001) y las posteriores revisiones de la Estrategia de desarrollo sostenible de la UE<sup>7</sup> añadieron la dimensión ecológica a la estrategia europea; dimensión que protagonizó los planteamientos y documentos desarrollados en la UE en los años siguientes.

---

<sup>5</sup> El Consejo Europeo celebró una sesión especial los días 23 y 24 de marzo de 2000 en Lisboa para acordar un nuevo objetivo estratégico de la Unión a fin de reforzar el empleo, la reforma económica y la cohesión social como parte de una economía basada en el conocimiento (Consejo de Europa, 2000).

<sup>6</sup> El Consejo Europeo de Gotemburgo se celebró el 15 y 16 de junio de 2001 (Consejo de Europa, 2001).

<sup>7</sup> En 2005 el Consejo Europeo adoptó la revisión de la Estrategia de Desarrollo Sostenible de la UE (Comisión Europea, 2005a), fue renovada en 2009 mediante la comunicación *Incorporación del desarrollo sostenible en las políticas de la UE: Informe de 2009 sobre la estrategia de la Unión Europea para el desarrollo sostenible* (Comisión Europea, 2009).

Ejemplo de ello es el *Acuerdo de Bristol*<sup>8</sup> firmado el 7 de diciembre del 2005. Dicho acuerdo se basaba en la *Estrategia de Desarrollo Sostenible de la UE* y estableció lo que se entiende en Europa por una *comunidad sostenible*, destacando sus características.

- Activa, inclusiva y segura, justa, tolerante y cohesionada con una fuerte cultura local y actividades compartidas de la comunidad.
- Bien gestionada, con participación efectiva e incluyente.
- Sensible al medio ambiente.
- Bien diseñada y construida.
- Bien comunicada, con los servicios de transporte adecuado y dotada de servicios de cercanía.
- Próspera, con una economía local floreciente y diversa.
- Buena comunicación público-privada.
- Justa para todos, incluyendo a los de otras comunidades, ahora y en el futuro.

No obstante, la aportación más novedosa de este acuerdo fue la posibilidad de reforzar el papel del Banco Europeo de Inversión (BEI) para financiar proyectos innovadores de desarrollo urbano sostenible que posteriormente, en 2007, dio lugar a la definición del instrumento financiero para la actuación en el medio urbano, JESSICA (*Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas*). Se trataba de una iniciativa de la política regional desarrollada por la Comisión Europea y el Banco Europeo de Inversiones en colaboración con el Banco de Desarrollo del Consejo de Europa (CEB), que permitía a los Estados miembros utilizar una parte de los Fondos Estructurales para realizar inversiones reembolsables en proyectos inscritos dentro de un plan integrado de desarrollo urbano sostenible.

Un Plan Integrado de Desarrollo Urbano Sostenible, según este programa, es “*un conjunto de actuaciones interdependientes encaminadas a lograr una mejora duradera de las condiciones físicas, económicas, sociales y medioambientales de una ciudad o de un determinado ámbito urbano*”<sup>9</sup>.

Por otra parte, desde la visión de la estrategia medioambiental comunitaria también se había puesto de manifiesto la necesidad de incorporar de manera más contundente la dimensión urbana y, en este sentido en 2006, a consecuencia de lo establecido en el *Sexto Programa de Acción Comunitaria en materia de Medio Ambiente* (Comisión Europea, 2001b)<sup>10</sup>, la Comisión

---

<sup>8</sup> Acuerdo de Bristol, aprobado en el Consejo Informal de Ministros sobre Comunidades Sostenibles, celebrada en Bristol los días 6 y 7 de diciembre de 2005 (Consejo de Europa, 2005).

<sup>9</sup> La definición está recogida en el apartado financiación de la página oficial que InfoRegio.

<sup>10</sup> Se ha denominado también *Medio ambiente 2010: el futuro está en nuestras manos*; cubre el período comprendido entre el 22 de julio de 2001 y el 21 de julio de 2012 y define las prioridades y objetivos de la política de medio ambiente europea.



publicó la Comunicación sobre una *Estrategia temática sobre medio ambiente urbano* (Comisión Europea, 2006b).

En él se establecieron tres criterios para la acción comunitaria: apoyo a los Estados miembros y autoridades locales en el fomento de las buenas prácticas, mediante redes de intercambio de experiencias, posibles apoyos financieros a las ciudades y Estados miembros para la implementación de acciones medioambientales y aportación de los fondos para la investigación y formación para la creación de capacidades. Para ello se establecieron una serie de medidas orientadas a apoyar a las entidades locales en la adopción de técnicas de gestión basadas en el planteamiento integral de la gestión medioambiental y la participación local. Este planteamiento responde a las dificultades que se habían identificado en la implementación de los programas URBAN, en gran medida relacionados con la falta de experiencia y formación de los gestores locales en procesos integrales de regeneración.

En vista de los documentos y tendencias estudiadas, se observa que a pesar de que existía cierta querencia por llegar a un único planteamiento que abarcase la totalidad de las políticas relacionadas al hecho urbano, aun en esta época se diferencian claramente como ejes independientes los sectores tradicionales de la política europea. Pero por otra parte, es de destacar el protagonismo de la ciudad en todos ellos y la similitud en muchos de los planteamientos.

### **3.1.4. LA POLÍTICA URBANA COMO PROTAGONISTA DE LA POLÍTICA DE COHESIÓN SOCIAL**

En 2007 dio comienzo un nuevo periodo presupuestario en la UE donde se establecieron los nuevos objetivos en función de los cuales se clasificaron los Estados miembros en tres grupos (convergencia, competitividad regional y empleo y cooperación territorial) y los medios presupuestarios asignados a la Política de Cohesión (financiación vinculada a diversos fondos: FEDER<sup>11</sup>, FSE<sup>12</sup> y el Fondo de Cohesión<sup>13</sup>).

En el planteamiento de este nuevo periodo se dieron varios cambios. El más relevante en cuanto a la dimensión urbana es el de convertir la política urbana en política principal de la UE. Se le pretendía dar mayor importancia al desarrollo urbano sostenible y a la contribución de las

---

<sup>11</sup> El *Fondo Europeo de Desarrollo Regional* (FEDER) tiene como objetivo fortalecer la cohesión socioeconómica dentro de la Unión Europea corrigiendo los desequilibrios entre sus regiones. En el periodo 2007-13 los programas operativos subvencionados deben pertenecer a uno de los tres objetivos (convergencia, competitividad regional y empleo y cooperación territorial europea) y ser transfronterizos (cooperación entre mínimo dos países y varias regiones). Las acciones relativas a la dimensión urbana se integran en los programas operativos a través del Artículo 8 en el Reglamento que regula el apoyo del FEDER (InfoRegio, fecha de la consulta: 05-12-2016).

<sup>12</sup> El *Fondo Social Europeo* (FSE) fue instaurado en 1958 y está destinado a fomentar las oportunidades de empleo y movilidad geográfica y profesional de los trabajadores, así como facilitar su adaptación a las transformaciones industriales y a los cambios de los sistemas de producción, especialmente mediante la formación y la reconversión profesional. Financia principalmente actividades de formación para favorecer la inserción profesional de los desempleados y de los sectores más desfavorecidos de la población. (InfoRegio, fecha de la consulta: 05-12-2016).

<sup>13</sup> El Fondo de Cohesión está destinado a los Estados miembros cuya RNB (renta nacional bruta) per cápita es inferior al 90 % de la renta media de la UE. Su objetivo es reducir las disparidades socioeconómicas y promover el desarrollo sostenible (InfoRegio, fecha de la consulta: 05-12-2016).

ciudades al desarrollo regional. Aunque en un principio se pensó en lanzar una tercera convocatoria de la Iniciativa URBAN, finalmente se decidió suprimirla e incorporar las acciones urbanas en las prioridades comunitarias en materia de desarrollo sostenible (De Gregorio, 2012a). Así se recogió en el nuevo Reglamento UE 1083/2006.

A partir del 2007, por tanto, la Iniciativa Comunitaria URBAN dejó de existir y la RU se introdujo en los *Programas Operativos Regionales* de los Fondos FEDER 2007-2013, dentro del marco estratégico de referencia de cada país. En el caso de España, la Administración General del Estado, a través de la Dirección General de Fondos Comunitarios del Ministerio de Economía y Hacienda, incluyó dentro de cada Programa Regional una Iniciativa Urbana Nacional, que se concebía como continuadora de URBAN. Se denominó URBANA 2007-2013 y se ha desarrollado en 43 ciudades entre ellas en Vitoria-Gasteiz.

Hasta esta fecha se trataba el tema urbano como un problema común de los estados miembros al que había que hacer frente y para lo que la comisión creó una iniciativa comunitaria específica. En este periodo sin embargo, cambia la manera de enfocar la cuestión: pasa de tratarse como un tema sobre el que trabajar particularmente, a ser una de las cuestiones transversales integradas dentro de lo urbano, que a su vez, se reconoce como uno de los principales ámbitos de trabajo de la política comunitaria.

Con esta modificación en el planteamiento estratégico, la cuestión de las áreas vulnerables y las políticas de regeneración urbana desarrolladas en los programas URBAN perdieron especificidad y visibilidad. Sin embargo, en base a lo expresado por la DG de Política Regional en el informe *Fostering the urban dimension Analysis of the Operational Programmes co-financed by the European Regional Development Fund (2007-2013)* (Comisión Europea, 2008), el cambio supuso una consolidación del cuerpo normativo, con lo que se posibilitó que la dimensión urbana tuviera un papel más decisivo en los programas regionales y recuperó en cierta manera lo que en 1999 la ETE proponía, un modelo de políticas territoriales integradas que tuviera en consideración tanto las áreas urbanas como las rurales.

Al contrario, según varios autores, la dificultad de implementar la política urbana de forma transversal y la falta de instrumentos específicos dirigidos hacia áreas urbanas degradadas hace que esta política se debilite con el riesgo de que finalmente desaparezca (Atkinson & Rossignolo, 2009; Parkinson, 2005; Swianiewicz, Atkinson, & Baucz, 2011).

Lo cierto es que a pesar de perder protagonismo en cuanto a financiación o programación específica, los programas de intercambio de conocimiento y los documentos aprobados en este periodo fortalecieron, al menos en el plano teórico, la política de RU dirigida a áreas degradadas.

Durante el periodo 2007-2013, se mantuvieron activos los cuatro programas para la colaboración e intercambio de conocimiento inter-regional: URBACT II, INTERREG IVC<sup>14</sup>, ESPON<sup>15</sup>

---

<sup>14</sup> INTERREG IVC, Programa de colaboración inter-regional cuyo objetivo es facilitar la cooperación entre las autoridades locales y regionales europeas en temas de innovación, economía, medio ambiente y prevención de riesgos. Le precede el programa INTERREG IIIC (2002-2006) y está financiado con los fondos FEDER (INTERREG EUROPE, fecha de la consulta: 04-10-2016).

e INTERACT<sup>16</sup>. De los mismos, URBACT es el único que está directamente relacionado con la regeneración o desarrollo urbano. El programa propuesto para el periodo 2007-2013 se denominó URBACT II y, al igual que URBACT I, era un programa de intercambio de conocimiento y buenas prácticas y estaba financiado por los fondos FEDER y los Estados miembros.

En cuanto a documentos se refiere, fue particularmente relevante la *Carta de Leipzig sobre Ciudades Europeas Sostenibles* (MDUCT-UE, 2007), documento base de las políticas actuales de Regeneración Urbana. En él se establecieron las bases para una nueva política urbana integrada en Europa, centrándose en hacer frente a los desafíos urbanos relacionados con la exclusión social, el cambio estructural, el envejecimiento, el cambio climático y la movilidad.

Los 27 Estados miembros se pusieron de acuerdo en la caracterización del modelo ideal para la ciudad europea del siglo XXI y definieron los principios y estrategias comunes:

- Hacer un mayor uso de los enfoques relacionados con la política integrada de desarrollo urbano.
- Prestar especial atención a los barrios menos favorecidos dentro del contexto global de la ciudad.

Bajo este enfoque, en 2008, en la *Declaración de Marsella* se creó el *Marco de Referencia de Ciudades Europeas Sostenibles* (MDUCT-UE, 2008). Posteriormente, en la *Declaración de Toledo* en 2010 (MDU-UE, 2010), se estableció por primera vez la política de Regeneración Urbana Integrada (RUI) como herramienta estratégica para afrontar los nuevos principios de desarrollo urbano reconocidos en Leipzig y en Marsella y para la consecución de los objetivos de la Estrategia Europea 2020<sup>17</sup>.

En la *Declaración de Toledo* se definió lo que se debe entender por la RUI mediante la descripción de cuatro claves (MDU-UE, 2010, p.5-7):

1. *“La adopción de un enfoque y un pensamiento holístico. Sustituir los habituales enfoques unidimensionales, mediante nuevos enfoques transversales o multidimensionales, alineando los diferentes recursos y políticas sectoriales”.*

<sup>15</sup> ESPON (European Spatial Planning Observatory Network). Su objetivo es establecer una comunidad científica europea en materia de desarrollo territorial (ESPON, fecha de la consulta: 04-10-2016).

<sup>16</sup> INTERACT Herramienta para la gestión de los programas de colaboración inter-regional. (INTERACT, fecha de la consulta: 04-10-2016).

<sup>17</sup> La *Estrategia Europa 2020* fue aprobada por el Consejo Europeo de 17 de junio de 2010, tras la Comunicación de la Comisión *EUROPA 2020: Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador* (Comisión Europea, 2010) y la *Estrategia Revisada de la Unión Europea para un Desarrollo Sostenible* (Consejo de Europa, 2006). Define la estrategia de crecimiento de la Unión Europea para la próxima década, proponiendo tres prioridades que se refuerzan mutuamente: *“un crecimiento inteligente mediante el desarrollo de una economía basada en el conocimiento y la innovación; un crecimiento sostenible mediante la promoción de una economía que haga un uso más eficaz de los recursos, que sea más verde y competitiva; y, un crecimiento integrador mediante el fomento de una economía con alto nivel de empleo que promueva la cohesión social y territorial.*

2. *“Buscar la correcta articulación de todas las ‘escalas temporales’ (largo-medio-corto plazo) y de todas las ‘escalas espaciales’ (región - área metropolitana - ciudad grande/mediana/pequeña - barrio, etc.) y, finalmente la conjunción de ambas entre sí.”*
3. *“Trabajar la articulación del ‘cuerpo social’ de la ciudad en un proyecto ciudadano inclusivo, de coexistencia y convivencia, luchando contra la exclusión social y la segregación espacial.”*
4. *“Los planteamientos conceptuales y operativos deben partir de estrategias o planes con visiones ‘integradas’ –globales o integrales- de la ciudad como conjunto, pero que frecuentemente su desarrollo óptimo se debe producir mediante ‘acciones concretas territorializadas’ (enfoque ‘area based’).”*

Según la Declaración, el objetivo final del desarrollo de las ciudades debe ser lograr un mayor equilibrio e integración entre todas las dimensiones de la sostenibilidad y se debe de basar en la potenciación de la ciudad tradicional europea, caracterizada como compleja, compacta, con diversidad funcional, pluralidad e integración social.

Una de las herramientas operativas para ello en base a lo que se expone en la Declaración son los planes y programas de RUI, que combinen acciones de carácter físico, social y económico, que posibiliten que los barrios periféricos con menos potencialidad se vuelvan atractivos para nuevos colectivos y actividades, pero por otra parte, deben establecer mecanismos para que no se den procesos de gentrificación en las áreas centrales más atractivas.

Por último, la Declaración concluye destacando la necesidad de configurar una nueva *alianza urbana* para poner en práctica el compromiso estratégico hacia la regeneración urbana integrada y subraya la necesidad de fortalecer la dimensión urbana en la Política de Cohesión de cara al próximo periodo de programación 2014-2020.

### 3.1.5. **CONSOLIDANDO LA AGENDA URBANA EUROPEA**

Los informes y documentos oficiales publicados por la Comisión Europea estos últimos años recogen el *acervo urbano* desarrollado en la década anterior, y ratifican la potencialidad de las áreas urbanas en la búsqueda de un futuro más *armonioso y sostenible*<sup>18</sup>.

En el informe *Ciudades del mañana. Retos, visiones y caminos a seguir* (Comisión Europea, 2011) se publicaron las conclusiones realizadas por un grupo de expertos y representantes de varias ciudades europeas sobre la situación actual, la visión conjunta europea del futuro de las ciudades y las estrategias para lograrlo. Según el informe,

*“las ciudades desempeñan un papel crucial como motores de la economía, como lugares de conectividad, creatividad e innovación, y como centros de servicios para sus áreas circundantes. Debido a su densidad, las ciudades ofrecen un enorme potencial para el*

---

<sup>18</sup> Definición del informe *Ciudades del mañana. Retos, visiones y caminos a seguir* (Comisión Europea, 2011).

*ahorro de energía y el avance hacia una economía neutra en carbono. Las ciudades son, sin embargo, también lugares donde se concentran problemas como el desempleo, la segregación y la pobreza. Las ciudades son, por lo tanto, esenciales para el éxito de la implementación de la Estrategia Europa 2020” (Comisión Europea, 2011, p.VI)*

Este mismo informe defiende el *Modelo único de Desarrollo Urbano Europeo*, basado en la cohesión económica, social y territorial y la sostenibilidad, construido en base a la reflexión y trabajo comunitario realizado en este ámbito durante las dos últimas décadas. Este modelo que abarca tanto el desarrollo interno de las ciudades como su desarrollo territorial y tiene en cuenta todas las dimensiones del desarrollo sostenible de forma integrada, se define mediante las siguientes premisas:

*“Las Ciudades Europeas del mañana son lugares de progreso social avanzado; plataformas para la democracia, el dialogo cultural y la diversidad; lugares de regeneración verde, ecológica o medioambiental; polos de atracción y motores de crecimiento económico. El futuro desarrollo territorial europeo se debe basar en el crecimiento económico y la organización territorial equilibrados con una estructura policéntrica; debe contar con centros regionales fuertes que faciliten el acceso a los servicios de interés económico general; y caracterizarse por una estructura urbana compacta con dispersión de la urbanización limitada; y gozar de un elevado nivel de protección y calidad del espacio circundante de las ciudades” (Comisión Europea, 2011, p.13).*

Sin embargo, tal y como se recoge en dicho informe, a pesar del trabajo principalmente teórico realizado al respecto, este modelo está amenazado por los efectos negativos de la globalización, las tendencias demográficas descendientes y la crisis económica, lo que conlleva un incremento de la polarización social y la segregación socioeconómica.

Siguiendo el hilo de la *Declaración de Toledo*, este informe también señala el papel estratégico de la RUI, pero no lo destaca, sino que lo introduce en la estrategia general de desarrollo urbano integrado, como una herramienta más para lograr el equilibrio de los sistemas y la cohesión territorial.

En este contexto, profundizando en lo ya avanzado en la *Declaración de Leipzig* de 2007 y en la *Declaración de Toledo* de 2010, en la reunión informal de Ministros en materia de desarrollo urbano celebrada en junio de 2015, se aprobó la *Declaración de Riga* (MDU-UE, 2015) que lleva por título *Hacia una Agenda Urbana de la UE* y en la que se asume el compromiso de disponer de una Agenda Urbana operativa en el primer semestre de 2016.

Posteriormente, el 30 de mayo de 2016, se firmó la *Agenda Urbana para la UE* en el *Pacto de Amsterdam* (MDU-UE, 2015), donde se definieron los elementos y el marco operativo de la *Agenda Urbana de la Unión Europea*. Según este pacto, para el desarrollo de la Agenda se crearán diversos *Partenariados*, grupos de trabajo formados por 4-5 Estados miembros, varias ciudades, la Comisión y otros actores. Su concepción persigue una nueva gobernanza multinivel mediante la integración de las políticas sectoriales de las diferentes áreas de gobierno

(cooperación horizontal) y de los distintos niveles de gobierno (cooperación vertical). Cada uno de ellos trabajará sobre uno de los siguientes temas

- Inclusión de refugiados y migrantes
- Calidad del aire
- Pobreza y regeneración urbana
- Vivienda
- Economía circular
- Empleo y capacitación en la economía local
- Cambio Climático
- Transición energética
- Uso sostenible del suelo y soluciones basadas en la naturaleza
- Movilidad urbana
- Transición digital (Smart Cities)
- Contratación pública innovadora y responsable

Su función será la identificación de los problemas y la definición de una propuesta de un Plan de Acción con soluciones sobre cómo conseguir que las políticas comunitarias alcancen una mejor regulación, una mejor financiación, y un mejor intercambio de conocimiento. En el marco de esta nueva agenda, la regeneración urbana junto con el enfoque integrado se entienden como cuestiones transversales y por tanto, se plantean como áreas de trabajo común para todos los grupos de trabajo.

En cuanto a los programas operativos previstos para el periodo 2014-2020, se consolida la integración del objetivo de las *Estrategias de Desarrollo Urbano Sostenible Integrado* (EDUSI) dentro de los programas de desarrollo apoyados por el FEDER. El Reglamento del FEDER (Reglamento (UE) nº 1301/2013) prevé un aumento de los fondos dirigidos a medidas de desarrollo urbano sostenible e integrado<sup>19</sup>, la creación de una Plataforma de desarrollo urbano<sup>20</sup>, así como el apoyo de proyectos innovadores urbanos<sup>21</sup>.

---

<sup>19</sup> Según el Artículo 7 del Reglamento (UE) nº 1301/2013.

7.1. "El FEDER apoyará, mediante programas operativos, el desarrollo urbano sostenible a través de estrategias que establezcan medidas integradas para hacer frente a los retos económicos, ambientales, climáticos, demográficos y sociales que afectan a las zonas urbanas, teniendo en cuenta al mismo tiempo la necesidad de promover los vínculos entre el ámbito urbano y el rural".

7.4. "Al menos un 5 % de los recursos del FEDER asignados a nivel nacional en virtud del objetivo «inversión en crecimiento y empleo» se asignarán a medidas integradas para el desarrollo urbano sostenible, en las que las ciudades, los organismos subregionales o locales responsables de la aplicación de estrategias urbanas sostenibles («autoridades urbanas») serán los encargados de las tareas relacionadas, por lo menos, con la selección de las operaciones, de conformidad con el artículo 123, apartado 6, del Reglamento (UE) n o 1303/2013..."

<sup>20</sup> Según artículo 9 del Reglamento: "La Comisión establecerá, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 58 del Reglamento (UE) n o 1303/2013, una red de desarrollo urbano para fomentar la generación de capacidades, la

Dentro de las prioridades de inversión del futuro marco del FEDER, las áreas urbanas están identificadas explícitamente en algunos de los ámbitos descritos en el artículo 5:

- 4c. *Apoyo de la eficiencia energética, de la gestión inteligente de la energía y del uso de energías renovables en las infraestructuras públicas, incluidos los edificios públicos, y en las viviendas;*
- 4e. *Fomento de estrategias de reducción del carbono para todo tipo de territorio, especialmente las zonas urbanas, incluido el fomento de la movilidad urbana multimodal sostenible y las medidas de adaptación con efecto de mitigación;*
- 6e. *Acciones para mejorar el entorno urbano, revitalizar las ciudades, rehabilitar y descontaminar viejas zonas industriales (incluidas zonas de reconversión), reducir la contaminación atmosférica y promover medidas de reducción del ruido;*
- 7c. *Desarrollo y la mejora de sistemas de transporte respetuosos con el medio ambiente (incluida la reducción del ruido) y de bajo nivel de emisión de carbono;*
- 9b. *Prestación de apoyo a la regeneración física, económica y social de las comunidades de las zonas urbanas y rurales desfavorecidas;*
- 9d. *Realización de inversiones en el contexto de estrategias de desarrollo local comunitario;*

Como bien describen Parellada y Hernández (2016), las EDUSI mantienen los planteamientos realizados en la *Declaración de Toledo* sobre los procesos de RU, aunque debido a la terminología utilizada, esa vinculación no parezca directa. En la cultura urbanística española, *desarrollo urbano* se vincula a los procesos de crecimiento de la ciudad y a la creación de nuevos desarrollos urbanos, mientras la RU se relaciona con la intervención en la ciudad existente. Desde este punto de vista el término desarrollo urbano puede entenderse como contrario al de regeneración urbana. No obstante, los recientes planteamientos sobre el nuevo modelo realizados por la Comisión Europea asumen el desarrollo en términos de mejora y la RU es una de las líneas de actuación principales para su consecución.

Además de este concepto, en este periodo se crea un nuevo instrumento, las *Inversiones Territoriales Integradas* (ITI) para implementar estrategias territoriales de un modo integrado. Es uno de los elementos más innovadores y relevantes de la política de cohesión de la UE para el 2013-2020. La propuesta de la Comisión proporciona un “*mecanismo flexible para formular respuestas integradas para las diversas necesidades territoriales, sin perder de vista el enfoque temático a través del cual la política de cohesión se vincula a la Estrategia Europa 2020*” (Comisión Europea, 2014, p.2).

---

*interconexión en red y el intercambio de experiencia a escala de la Unión entre autoridades urbanas responsables de la aplicación de estrategias de desarrollo urbano sostenible...”*

<sup>21</sup> Según artículo 8 del Reglamento: “A iniciativa de la Comisión, el FEDER podrá apoyar medidas innovadoras en el ámbito del desarrollo urbano sostenible, de conformidad con el artículo 92, apartado 8, del Reglamento (UE) n o 1303/2013. Entre esas medidas se incluirán estudios y proyectos piloto para identificar o probar soluciones nuevas en respuesta a cuestiones que están relacionadas con el desarrollo urbano sostenible y que son de interés para la Unión...”

Este instrumento permite implementar Programas Operativos de una forma transversal y recurrir a la financiación de varios ejes de prioridad de uno o más programas para garantizar la implementación de una estrategia integrada para un territorio específico. Pueden financiarse mediante el Fondo FEDER, el Fondo Social Europeo (FSE) y el Fondo de Cohesión y, aunque no sea necesario que se usen los fondos en un mismo ITI, dado que el objetivo es la integralidad de las acciones, se potencia que se combinen al menos las inversiones en el ámbito social con las inversiones en infraestructuras físicas.

Según la Ficha informativa (Comisión Europea, 2014), las ITI solo podrán ser eficaces si la zona geográfica específica afectada cuenta con una estrategia territorial intersectorial e integrada, por lo que son esenciales los siguientes factores:

- Un territorio designado y una estrategia de desarrollo territorial integrada
- Un paquete de acciones para implementar
- Acuerdos de gobernanza para gestionar la ITI

A su vez, entre las diversas redes europeas del ámbito urbano<sup>22</sup>, se consolida el Programa URBACT III como programa europeo de cooperación territorial para el intercambio y aprendizaje comunitario sobre desarrollo urbano sostenible. Creado en 2002 para compartir la experiencia del programa URBAN como se ha mencionado anteriormente, sigue en activo con el objetivo de proporcionar mecanismos para desarrollar conocimientos y habilidades a todos los agentes involucrados en un ámbito mayor que no solo abarca intervenciones de regeneración urbana. Permite el trabajo colaborativo en los distintos retos urbanos y compartir buenas prácticas, lecciones y herramientas. Ha sido, y sigue siendo, un apoyo sobre todo para las ciudades pequeñas y medianas, que de otra manera no suelen tener suficientes recursos.

El programa URBACT III se organiza en torno a cuatro objetivos principales:

- **Capacidad de realización de políticas:** mejorar la capacidad de las ciudades para gestionar políticas y prácticas urbanas sostenibles de forma participativa e integrada.
- **Diseño de políticas:** mejorar el diseño de políticas y prácticas urbanas sostenibles en las ciudades.
- **Implementación de políticas:** mejorar la implementación de estrategias y acciones urbanas sostenibles e integradas en las ciudades.
- **Construir y compartir conocimiento:** garantizar que los profesionales y los responsables de la toma de decisiones a todos los niveles tengan acceso a un conocimiento compartido sobre todos los aspectos del desarrollo urbano sostenible para mejorar las políticas de desarrollo urbano.

---

<sup>22</sup> Otras redes de intercambio del ámbito urbano son: RFSC (Marco Europeo de Referencia para las Ciudades Sostenibles), EUKN (Red Europea de Conocimiento Urbano) y SUDEN (Sustainable Urban Development European Network).



El objetivo es que la mejora de las capacidades contribuya positivamente a la implementación de los programas operativos para el período de programación 2014-2020, durante el cual se pretende fortalecer la dimensión urbana de las políticas de cohesión. Esto es debido a que actualmente, en la UE, se es consciente del potencial de las ciudades en la implantación de las políticas sociales, ambientales y económicas y de la posibilidad de integración que tienen todas las dimensiones que convergen en las políticas urbanas: la interrelación de las mismas es enorme y la necesidad de coordinarse para buscar una mayor eficacia y evitar solapamientos es prioritaria.

De ahí que se mantenga firme la voluntad de consolidar el marco único de desarrollo para las ciudades europeas propuesto en la *Declaración de Toledo* y definido por la *Agenda Urbana Europea* acordada en el Pacto de Amsterdam<sup>23</sup>. Una de las claves en el desarrollo de esta Agenda ha sido la multisectorialidad, ya que en el planteamiento actual confluyen todas las dimensiones urbanas, que a su vez, son parte de las áreas temáticas y objetivos de la *Estrategia Europa 2020*.

Pero también se es consciente de las dificultades que eso entraña. La amplia temática vinculada a lo urbano, abarca multitud de políticas sectoriales, lo que conlleva que intervengan en el proceso varias Direcciones Generales de la Comisión Europea:

- **Política Regional:** además de promover proyectos piloto e iniciativas comunitarias con enfoque integrado para un desarrollo urbano sostenible e integrador dentro de los marcos de apoyo del FEDER, realiza una importante labor a través de la dimensión urbana de la política de cohesión y relacionando la estrategia de cohesión territorial con la estrategia Europa 2020 mediante la adopción de la *Agenda Territorial de la Unión Europea 2020* (TA2020) (Ministros de Ordenación del Territorio y Desarrollo Territorial, 2011).
- **Medio Ambiente:** a través de la línea de trabajo sobre Medio Ambiente Urbano y Sostenibilidad Urbana, basada en la *Estrategia Temática para el Medio Ambiente Urbano* (Comisión Europea, 2005c) y la *Estrategia de desarrollo Sostenible de la UE*, renovada en 2009 (Comisión Europea, 2009).
- **Energía:** sobre todo por el *Pacto de los Alcaldes*<sup>24</sup> y la lucha contra los efectos del cambio climático y la emisión de gases invernaderos.

---

<sup>23</sup> La tercera parte de la *Declaración de Toledo* destacaba la necesidad de “comenzar a establecer líneas estratégicas de continuidad y de coordinación entre las sucesivas presidencias, caminando hacia la elaboración futura de un programa de trabajo conjunto o “Agenda Urbana Europea” que habrá de irse madurando progresivamente hasta tomar su forma definitiva”. El seguimiento de las acciones y sus resultados puede verse en los Informes presentados en las reuniones de Directores Generales de desarrollo urbano celebradas en Gante el 14 de diciembre de 2010, *1st Progress Report on the Follow up of the Toledo Declaration* (DGDU-UE, 2010) y en Budapest el 2 de mayo de 2011, *2nd Progress Report on the Follow up of the Toledo Declaration* (DGDU-UE, 2011).

<sup>24</sup> El *Pacto de los Alcaldes para el Clima y la Energía* agrupa a miles de autoridades locales y regionales con el compromiso voluntario de aplicar en sus territorios los objetivos climáticos y energéticos de la UE. Los nuevos firmantes prometen reducir las emisiones de CO2 en al menos un 40 % de aquí a 2030 y adoptar un enfoque integral para abordar la atenuación del cambio climático y la adaptación a este. (Pacto de los Alcaldes, fecha de la consulta: 06-12-2016).

- **Movilidad y Transporte:** promueven la movilidad urbana sostenible.
- **Asuntos Sociales e Inclusión:** la lucha contra el desempleo y la exclusión social en áreas urbanas.

Aunque confluyen en muchos temas, cada una de ellas tiene una manera de hacer y una visión del sistema urbano propia que hacen que a pesar de colaborar y compartir experiencias o voluntades con cierta asiduidad en la última década, no hayan alcanzado todavía la convergencia real de las mismas.

Para favorecer esa integración, se creó un grupo de trabajo permanente a nivel técnico sobre desarrollo urbano sostenible e integrado (*Urban Development Group, UDG*), en el cual están representados además de los 27 Estados miembros, la Comisión, el Parlamento Europeo y otras instituciones con relevancia europea en temas urbanos (*EIB, EEA, CoR, EESC, CEMR, EUROCITIES, EFAP, ACE, ECTP-CEU, EUKN, URBACT*, etc)<sup>25</sup>.

En síntesis, como se ha visto en el recorrido realizado, la Regeneración Urbana ha sido y sigue siendo uno de los ejes centrales de la política urbana de la UE. Sin embargo, en los últimos años las estrategias de RU se han ido incorporando a la política urbana como temática transversal, adquiriendo en parte mayor importancia pero perdiendo el protagonismo de la década de los 90. Actualmente se trabaja de manera más global sobre el modelo de desarrollo urbano, donde se deben de insertar las políticas de RU junto a las demás políticas sectoriales.

### 3.1.6. **DIVERSIDAD EN LA EVOLUCIÓN DE LOS PAÍSES EUROPEOS**

La Comisión Europea establece el marco general y las estrategias principales de la política de desarrollo urbano para los Estados miembros. Pero más allá de dicho marco y de los fondos de financiación europeos existentes, son los Estados los que deben implementar las políticas de RU en su territorio.

La variada composición de las estructuras administrativas y la diversa situación económica, social y cultural de los mismos hace que, a pesar del planteamiento teórico común de nivel comunitario, la aplicación de la política de desarrollo urbano, y más específicamente de RU, sea muy diferente en cada uno de ellos. El estudio *Regeneración urbana integrada en*

---

<sup>25</sup> El Urban Development Group (UDG) es un grupo informal de trabajo de nivel europeo, cuyo objetivo es promover el desarrollo sostenible en las ciudades y los planteamientos integrales urbanos en los diferentes niveles de Gobernanza.  
 EIB (European Investment Bank)  
 EEA (European Environment Agency)  
 CoR (The EU's Assembly of Regional and Local Representatives)  
 EESC (European Economical and Social Comity)  
 CEMR (The Council of European Municipalities and Regions)  
 EUROCITIES (Network of major European Cities)  
 EFAP-FEPA (The European Forum for Architectural Policies)  
 ACE (Architects' Council of Europe)  
 ECTP-CEU (European Council of Spatial Planners - Conseil Européen des Urbanistes)  
 EUKN (European Urban Knowledge Network)  
 URBACT (European exchange and learning programme)

*Europa*(Alvarez, & Roch, 2010) previamente mencionado, concluyó que, en general, se está muy lejos de contar con una política europea común sobre el tema.

Dicho análisis refleja, por otra parte, el gran salto existente entre el nivel conceptual y el de implantación. A pesar de existir una apuesta clara de la UE por la cohesión territorial y el desarrollo urbano sostenible como estrategia principal, los datos concretos de cada uno de los programas muestran que el nivel de ejecución es muy bajo con respecto a la relevancia de las declaraciones institucionales comunitarias. La razón de dicha ineficacia es entre otras cosas, la relevancia que se le da a esta política en los Gobiernos estatales.

Según el estudio antes citado, la RUI constituye una práctica secundaria frente a los desarrollos *ex novo* para el 42% de los países y se ha introducido en la política de los países europeos motivada sobre todo por tres razones: por la degradación física de la edificación, por la concentración de problemas sociales o por la demanda de nuevos espacios públicos y equipamientos. Asimismo, en base a los resultados de este mismo estudio, los programas se asocian en primer término a la “modernización de las viviendas existentes” y a “la recuperación y gentrificación de áreas urbanas”, a “intervenciones de naturaleza social” o a “acciones tendentes a combatir el cambio climático y favorecer la eficiencia energética” de los edificios. En general, los planteamientos son sectoriales, en muchos casos dirigidos, o bien a factores sociales, o bien a físicos, y además, no están integrados en la estrategia global de la ciudad (Álvarez, & Roch, 2010).

Estos resultados son el reflejo de la desigual trayectoria de los países en materia de RU. Mientras algunos países implementan estas políticas desde la década de los 70, otros tienen muy poca experiencia en esta materia. El Reino Unido, por ejemplo, fue uno de los pioneros en establecer programas específicos de RU, con el *Urban Programme* impulsado en 1968. Francia por su parte, cuenta con políticas específicas destinadas a los barrios desfavorecidos desde 1977. La *Politique de la ville*, aunque de manera desigual, ha ido evolucionando en estas 4 décadas introduciendo de una manera muy relevante la política de *Mixité Sociale* en la última fase (Belmessous, 2012). En 2014, se ha aprobado la última modificación<sup>26</sup>. Así mismo en Italia, donde las ciudades históricas y el patrimonio edificado tienen tanta relevancia, la política de RU ha estado institucionalizada desde la década de los 70, con la creación del instrumento urbanístico de los *Piani di recupero* (1973).

Sin embargo, otros países están en proceso de configuración de la estrategia nacional, como en el caso de España, que a raíz de la crisis económica y su fuerte influencia en el sector de la construcción se han empezado a plantear con cierta seriedad las actuaciones en la ciudad consolidada en la última década.

---

<sup>26</sup> Ley 2014-173 de *programmation pour la ville et la cohésion urbaine*. Redefine los principios de la *Politique de la Ville*, simplificando los criterios de selección de las zonas de actuación a una sola variable (nivel de pobreza) e instaura el contrato urbano global de nivel intermunicipal e inicia el nuevo Programa Nacional de Regeneración Urbana (NPNRU).

### 3.1.7. EVOLUCIÓN DE LA POLÍTICA DE RU EN ESPAÑA

La política urbana integrada no ha sido, y no lo es actualmente, una estrategia de nivel nacional en España. Las competencias en urbanismo y vivienda están en manos de las Comunidades autónomas (CC.AA) y de los entes locales, en virtud de lo que señale la legislación de las primeras (Ponce, 2013). Esto, en opinión de De Gregorio (2012a), ha podido ser una de las causas principales de la falta de atención de la Administración Central hacia el medio urbano consolidado. A diferencia del planteamiento actual de la UE, en España la política urbana integrada no cuenta con una trayectoria consolidada pero a pesar de ello, se vislumbra cierta intención de cambio en los planteamientos de la última década.

A lo largo de las últimas 3 décadas, aun no teniendo competencia directa, el Gobierno Central ha orientado la política de RU en un determinado camino, formando un marco contextual para las Comunidades Autónomas y las ciudades. Para ello se ha valido, en una primera fase de la reglamentación para la protección del patrimonio que se expone a continuación y en una segunda fase, de los Planes de Vivienda en los que se ha incorporado la política de RU progresivamente. En los últimos años, ha aumentado la intensidad de la temática urbana a través de diversos documentos estratégicos y propositivos. No se trata en este documento de analizar en profundidad este recorrido, sino simplemente de entender el contexto teórico y político para tenerlo en cuenta en el análisis de la política autonómica que se realiza en el apartado siguiente.

El primer hito importante a nivel normativo y de políticas públicas en lo que a la rehabilitación urbana se refiere se dio en 1982, con la aprobación del *Real Decreto 2555/1982*, revisado un año después mediante el *Real Decreto 2329/1983 Sobre la Protección a la Rehabilitación del Patrimonio Residencial y Urbano*. En el mismo se definió el concepto de *Área de Rehabilitación Integrada (ARI)*, como instrumento de zonificación y priorización territorial de las actuaciones de RU. Como así lo expresa el artículo 41, “... la declaración de áreas de rehabilitación integrada tendrá por objeto coordinación de las actuaciones de las Administraciones Públicas y el fomento de la iniciativa privada, dirigidas a rehabilitar de forma integrada los conjuntos urbanos y áreas rurales de interés arquitectónico, histórico artístico, cultural, ambiental o social” (*Real Decreto 2329/1983, art.41*)

Su contribución fue importante, ya que dio lugar a una actividad de rehabilitación que empezó a mejorar la situación ambiental de las ciudades, sobre todo en los cascos históricos y las áreas centrales. Sin embargo, se trataba de medidas que se quedaban en el soporte físico, sin ejercer acciones sobre el origen de los procesos de declive urbano, la decadencia económica y social (Rubio, 2011). En general, esta política no tuvo efectos significativos sobre las periferias donde el estado de la edificación no era generalmente considerado un problema.

A partir de dicho decreto, los sucesivos Planes Estatales de Vivienda han incluido tradicionalmente un área de intervención en el ámbito de la rehabilitación de áreas urbanas. Pero no es hasta el año 93, con la aprobación del *Plan de Vivienda 1992-95 (MOPT-GE, 1992)*, cuando el programa de ARIs se incorpora como un programa propio. Por otra parte, es en los

últimos años cuando puede detectarse una inquietud creciente sobre la temática de rehabilitación y regeneración urbana dentro del Plan Estatal de Vivienda.

El *Plan de Vivienda 2002-2005* (Ministerio de Fomento, 2002) no contiene referencia alguna sobre la caracterización de las ARI, ni del carácter integral de la actuación, pero considera financiables tanto las áreas formalmente declaradas, como las que correspondan a procesos de degradación y declaradas como zonas de rehabilitación.

El *Plan de Vivienda 2005-2008* (Ministerio de Vivienda, 2005) distingue entre dos ámbitos de intervención: las ARI y las Áreas de Rehabilitación de Centros Históricos (ARCH), además de la rehabilitación aislada de viviendas y edificios. En este documento se definen las ARIs de esta manera: *“tejidos urbanos, zonas del mismo o barrios en proceso de degradación física, social o ambiental, así declaradas por las Comunidades Autónomas”*. A su vez, incorpora por primera vez la perspectiva de la regeneración urbana integrada, al hacer mención a la *“necesidad de que las acciones dirigidas a la erradicación del chabolismo y la infravivienda estén acompañadas de actuaciones integrales de desarrollo social y económico en el territorio”* (Real Decreto 801/2005, art.50).

En 2008 mediante el Real Decreto 14/2008 de modificación del Plan 2005-2008 se crean las *Áreas de Renovación Urbana* (ARU), entendidas como aquellas áreas en las que razones técnicas y económicas hacen inviable la rehabilitación y comportan la demolición, total o parcial, y el realojo de los residentes durante el proceso.

Paralelamente en este periodo, se aprobaron distintos documentos de carácter no vinculante. Tienen el valor de declaración de principios y recomendaciones y su transposición a la legislación queda en el ámbito de decisión de los Gobiernos Autonómicos y Locales, por lo que su aplicación real depende de la voluntad política de los mismos. El documento marco en este sentido es la *Estrategia Española de Desarrollo Sostenible* (Ministerio de la Presidencia, 2007), de la que derivan un conjunto de documentos de vinculación directa al medio urbano. Entre ellas la *Estrategia Española de Medio Ambiente Urbano* (Ministerio de Medio Ambiente, 2007a) y su documento programático, el *Libro Verde del Medio Ambiente Urbano* (Ministerio de Medio Ambiente, 2007b) apuestan por la regeneración urbana y la rehabilitación de la ciudad consolidada.

A su vez, como ya se ha mencionado en el apartado de políticas europeas, se han venido implementando las Iniciativas Urbanas de regeneración y desarrollo urbano financiadas en las sucesivas programaciones del FEDER. En una primera fase, mediante las Iniciativas comunitarias URBAN I (1994-2000) y URBAN II (2000-2006), se llevaron a cabo 39 programas de regeneración de barrios, lo que contribuyó sustancialmente a la construcción del conocimiento sobre las actuaciones integrales y la gestión colaborativa. A partir del 2007 la UE cambio de estrategia, como ya se ha expuesto anteriormente: dentro del eje de desarrollo local y urbano de la programación del FEDER se introdujo un instrumento de financiación menos definido que los URBAN en cuanto al posible ámbito de aplicación que cada Estado de la UE tenía que plasmar en su Marco Estratégico Nacional de Referencia. En España se optó por formular un programa de regeneración que en cierta manera continuaba con el planteamiento anterior. Se denominó

*Iniciativa Urbana* y estaba dirigido a dos tipos de actuaciones en función del tamaño de la ciudad:

1. Municipios de más de 50.000 habitantes (y capitales de provincia): destinado a la regeneración de áreas vulnerables basado en el enfoque integrado y el desarrollo urbano sostenible. En cierta manera daba continuidad a la Iniciativa Comunitaria URBAN.
2. Municipios de mediano y pequeño tamaño (20.000-50.000 habitantes): encaminadas a conseguir un desarrollo local sostenible y la cohesión económica, territorial y social.

Esta nueva iniciativa se implementó en más de 100 ciudades, de los cuales algo más de la mitad pertenecen a la categoría de medianos y pequeños municipios (Huete, Rodríguez, & Muñoz, 2016). Esto hizo que se diseminara aun más el método URBAN y por tanto, más ciudades y agentes locales tuvieran experiencia en las estrategias de RUI, cuestión que contribuye positivamente a la evolución de los planteamientos. A su vez, se introdujeron nuevas tipologías pertenecientes a municipios de menores dimensiones donde la escala municipal, incluso la regional, son más fáciles de adoptar.

A este respecto, es de mencionar la *Red de Iniciativas Urbanas* puesta en marcha por el Ministerio de Fomento en el 2010, con el objetivo de coordinar y gestionar los proyectos de la Iniciativa Urbana y las actuaciones en municipios medianos y pequeños. Además de ser un instrumento para la difusión de los resultados e intercambio de información y buenas prácticas, sirve para permanecer conectados con otras iniciativas comunitarias como URBACT.

Posteriormente, el *Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012* (Ministerio de Vivienda, 2008) incorporó en su exposición de motivos los principios de Leipzig en relación con la rehabilitación urbana y la necesidad de “*hacer un mayor uso de los enfoques relacionados con la política integrada de desarrollo urbano y prestar especial atención a los barrios vulnerables o desfavorecidos dentro del contexto global de la ciudad*” (Real Decreto 2066/2008, Exposición de motivos). El enfoque integrado y la participación se convierten así en condiciones necesarias para que las Comunidades Autónomas y las ciudades accedan a la financiación que el Estado pone a su disposición para llevar a cabo acciones de RU.

En los diversos documentos estratégicos sectoriales que se aprobaron en esta época también se denota el cambio de paradigma que las directrices europeas recogieron a partir del 2007 y sobre todo la incorporación del término sostenible en los planteamientos. En el ámbito urbano se desarrollaron la *Estrategia Española de Movilidad Sostenible* (MAMRM-GE, 2009), la *Estrategia Española de Sostenibilidad Urbana y Local* (MAMRM-GE, 2011), y el *Libro Blanco de la sostenibilidad del planeamiento en España* (Ministerio de Vivienda, 2010).

Por otra parte, la intensificación de la actividad documental y propositiva de la UE sobre la RU, junto con el efecto de la crisis económica, con especial incidencia en el sector de la construcción en España, hicieron que el Gobierno Central reforzara la política dirigida a las áreas urbanas consolidadas.

En este contexto, se aprobó la Ley 2/11 de Economía Sostenible, cuyo Capítulo IV está dedicado a la rehabilitación y a la vivienda. La Ley contempla la rehabilitación urbana como un campo de interés prioritario, desde la perspectiva de facilitar las actuaciones para dinamizar la actividad económica que puede generar (Ponce, 2013).

Es de mencionar también que en 2010 la Dirección General de Suelo y Políticas Urbanas del Ministerio de Fomento puso en marcha el Observatorio de la vulnerabilidad Urbana, que pretende hacer un análisis pluridisciplinar de los barrios desfavorecidos, basado en la recopilación de indicadores de vulnerabilidad urbana, que permita la definición de áreas estadísticas y barrios en declive potencial y aporta valiosa información sobre el medio urbano español con nivel de desagregación de sección censal.

Sin embargo, a pesar del auge del concepto de RU tanto dentro de los Planes de Vivienda como en los documentos e instrumentos creados en esta época, en los estudios realizados sobre la implementación de los planes y programas de RU en España (Hernández & Madruga, 2014; Hernández, García, Rodríguez, & Matesanz, 2014) se constata la escasez de la inversión prevista para rehabilitación de áreas respecto al resto de programas del Plan: el periodo donde la política de ARIs ha tenido mayor peso es el de 2005-2008, con un 11% sobre el total, quedándose en todos los demás Planes muy por debajo. Es decir, los programas de rehabilitación de áreas de los planes de vivienda estatales, en comparación con los demás programas, han sido insignificantes durante el boom inmobiliario.

Por otra parte, en este mismo trabajo se describe la evolución que se ha dado en el destino de las ayudas económicas de estos programas. Mientras desde la década de los 80-90 hasta el plan del 2005 las intervenciones en los cascos históricos eran la opción que recibía mayor financiación, a partir de esa época se iguala con la de las áreas urbanas periféricas y en el último plan estudiado (2009-2012), este segundo supera al primero.

Finalmente el *Plan Estatal 2013-2016 de fomento del alquiler de viviendas, la rehabilitación, regeneración y renovación urbanas* (Ministerio de Foment, 2013) estructura el sistema de ayudas en torno a dos ejes: el fomento del alquiler y el impulso de la rehabilitación, renovación y regeneración urbanas. Con respecto a este último, el plan prevé dos programas:

- 4. *Programa de fomento de la rehabilitación edificatoria.*
- 5. *Programa de fomento de la regeneración y renovación urbanas*

En paralelo y de forma complementaria, el Estado ha ido componiendo su corpus normativo en torno a la RRU. A los sucesivos Planes de Vivienda, la Ley de Propiedad Horizontal (Ley 49/60), la Ley de Arrendamientos Urbanos (Ley 29/1994), la Ley de Economía Sostenible (Ley 2/2011) o la legislación de Patrimonio Histórico, se les suma en este periodo la Ley de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbana (LR3) (Ley 8/2013).

El objetivo explícito de esta última es regular las actuaciones de transformación de la ciudad consolidada mediante 3 propósitos principales: potenciar la rehabilitación como forma de reactivar el sector de la construcción, mejorar la eficiencia, el ahorro energético y la lucha contra

la pobreza energética, y lograr la accesibilidad física a la edificación. En opinión de Gaja (2015) los objetivos energéticos y de accesibilidad responden a los requerimientos de la UE, mientras que los demás se inscriben en la intención de reactivar el subsector de la edificación en la época de crisis.

Como se ha expuesto, el marco de la RU a nivel estatal está cada vez más dotado de planteamientos estratégicos y cuerpo contextual y normativo. Del análisis del mismo se desprende una incipiente tendencia al cambio en cuanto que ha aumentado el protagonismo de la RU en las estrategias sectoriales estatales y se han incorporado la integralidad, sostenibilidad y gobernanza al menos en el corpus teórico. A ese respecto, las políticas urbanas se han hecho más plurales y complejas en estos últimos años.

No obstante, siguen siendo las Comunidades Autónomas las que en desarrollo del marco básico estatal y en ejecución de sus competencias, diseñan su propio marco estratégico. La aplicación y desarrollo del Plan, en cuanto a las relaciones con las Comunidades Autónomas, se efectúa mediante los convenios de colaboración firmados entre éstas y el Ministerio de Vivienda, a excepción de las Comunidades Autónomas del País Vasco y Navarra que tienen competencia plena en este ámbito y quedan, por tanto, al margen del Plan Estatal de Vivienda, elaborando sus propias políticas públicas de vivienda.



## 3.2. CONTEXTO AUTONÓMICO

A pesar de tener competencia plena en las materias vinculadas a la RU, en la CAPV se ha realizado un recorrido similar al del resto del estado. Después de una primera fase dedicada a la rehabilitación de los centros históricos, los Planes de Vivienda sucesivos han ido incorporando estrategias cada vez más integrales. A su vez, se han ido incorporando cuestiones relativas a la sostenibilidad y la gobernanza.

En vista de la cantidad de planes y programas implementados a lo largo de los últimos 35 años, se puede considerar que la actividad pública de RRU en la CAPV ha sido a priori bastante intensa. A partir del 2000, han sido varios los programas específicos impulsados aparte de la política de ARIs, con planteamientos muy diversos, en general con estrategias muy ambiciosas y con resultados muy dispares.

Se trata en este apartado de analizar el contexto político en el que han sido creados, con el fin de entender mejor su idiosincrasia y poder estudiar las dinámicas que se han dado en su implementación en los apartados sucesivos.

### 3.2.1. LOS INICIOS: REHABILITACIÓN DEL PATRIMONIO EDIFICADO

La política de RRU en la CAPV comenzó su andadura vinculada a la política territorial. Frente al deterioro que sufrían las áreas urbanas en general, y los cascos históricos en particular, tras décadas de desarrollismo y abandono de la ciudad existente, se vio la necesidad de adoptar medidas específicas para frenar dicha dinámica de degradación.

El 5 de diciembre de 1983, se aprobó el Decreto 278/1983, sobre Rehabilitación del Patrimonio urbanizado y edificado, del Departamento de Política Territorial y Transportes del Gobierno Vasco. Fue el primer instrumento normativo del que se dotó la Administración General de la Comunidad Autónoma del País Vasco para articular medidas económicas y urbanas que dieran respuesta a las necesidades de mantenimiento de la ciudad consolidada. El problema era generalizado y la respuesta que se le dio expresó esa visión global territorial como se recoge en la introducción del Decreto.

*“Es, bajo una visión conjunta de la degradación de la totalidad de nuestro Patrimonio tanto urbanizado como edificado, procurando evitar las actuaciones sectoriales, como se plantea el presente decreto, lo más directa y decididamente posible sobre aquellos campos cuya rentabilidad social es más notoria” (Decreto 278/83, Exposición de motivos).*

Esta política de rehabilitación se caracterizó por establecer un proceso de racionalización y priorización, que dirigía los escasos recursos públicos hacia las áreas más necesitadas de intervención. Mediante el diagnóstico de su situación y necesidades se aseguraba que los fondos y el esfuerzo público iban a tener un mayor grado de efectividad y, para la implementación eficiente de las acciones, se crearon tres herramientas:

- **Las Áreas de Rehabilitación Integrada (ARI)**, son un *concepto de especialización espacial creado* para diferenciar las áreas que cumplen los requisitos definidos en el artículo 20 del decreto, donde las ayudas de las administraciones son especialmente favorables.

*“Podrán ser declaradas ARI aquellos conjuntos urbanos o rurales que por el valor de su carácter histórico o cultural, así como por las condiciones de degradación del patrimonio urbanizado y edificado, deben ser sometidos a una acción especial de la Administración tendente a su protección, conservación o mejora.”* (Decreto 278/83, Art.20.1)

*“Igualmente podrán ser declaradas ARI los conjuntos urbanos residenciales de reciente creación, en los que aun no siendo de notorio valor sus características arquitectónicas o urbanísticas, así lo aconseje el estado de degradación de su patrimonio urbanizado o edificado.”* (Decreto 278/83, Art.20.2)

- **El Plan especial de Rehabilitación (PER)** es la figura de planeamiento a través del cual se concretan las actuaciones de rehabilitación de la administración en las ARIs, asignando prioridades y compromisos públicos en su realización. Sirve como instrumento de análisis y de planeamiento urbano.

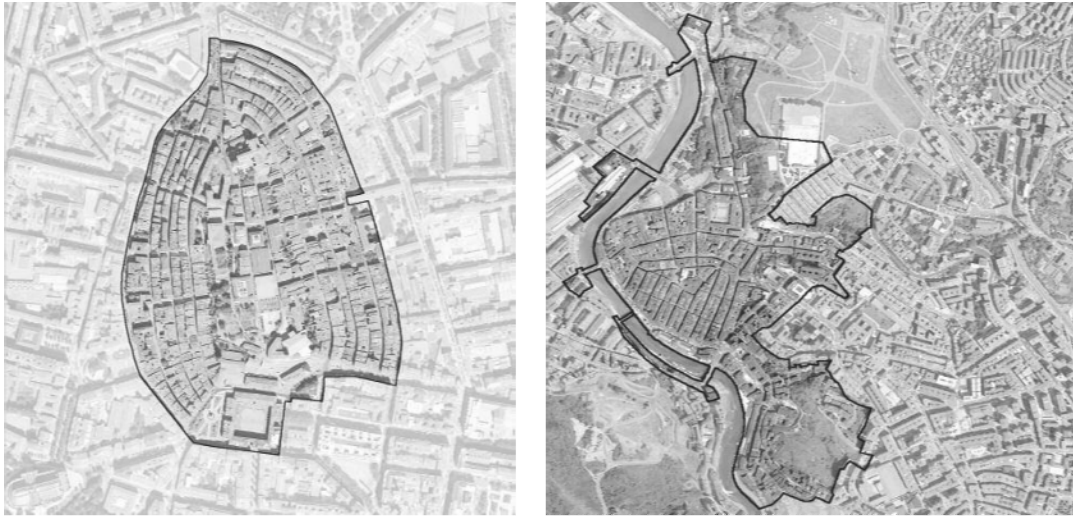
*“Los planes especiales de rehabilitación son instrumentos pormenorizados de ordenación urbana para el desarrollo de las determinaciones de la calificación global de los Planes Generales o de las Normas Subsidiarias, en las áreas de suelo urbano en las que se haya incoado un expediente de declaración de ARI, debiendo ser considerados como Planes de carácter histórico o artístico a los efectos del artículo 66 del Texto Refundido de la Ley sobre Régimen de Suelo y Ordenación urbana aprobado por el Real Decreto 1346/1976, de 6 de abril.”* (Decreto 278/83, Art.21.4)

- **Las Sociedades Urbanísticas de Rehabilitación (SUR)** son *“el vehículo para canalizar el esfuerzo municipal y portar agilidad y operatividad”* a la implantación de las acciones y llevar a cabo el seguimiento del plan, así como explicar al administrado el contenido de las medidas contempladas. Son sociedades públicas con carácter de Entidad Urbanística Especial<sup>27</sup>. La tramitación para su creación, así como las funciones y recursos otorgados se especifican en los artículos 29, 30 y 31 del Decreto y se profundizan en el capítulo 4 de este documento.

En este sistema la Administración Local es un elemento fundamental para dar impulso a todo el proceso. Es responsable de iniciar los trámites para la declaración del ARI con la solicitud de incoación del área, de redactar el PER y de constituir la sociedad urbanística. Una vez realizados estos trámites, se procede a la declaración de ARI desde el Gobierno Vasco y tanto los particulares como la Administración Local pueden acceder a la financiación que se establece en el Decreto según el tipo de actuación que se vaya a acometer.

---

<sup>27</sup> Según Ley Sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, Texto Refundido aprobado por Real Decreto 1.346/1976, de 9 de Abril.

**Fig. 3.1: Delimitación de las dos primeras ARIs: Cascos históricos de Vitoria-Gasteiz y Bilbao**

Fuente: (Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales, 2010)

Según el artículo 2 (Decreto 278/83), una actuación de rehabilitación es *protegida* cuando sus titulares, cumpliendo los requisitos exigidos, se acogen a alguno de los beneficios establecidos en el Decreto. Estas se denominan *Rehabilitación Integrada*, si se realizan en núcleos urbanos declarados ARI y *Rehabilitación Aisladas* si se realizan fuera de ellos o cuando dentro de éstas los edificios no cumplen con los requisitos establecidos en el artículo 33 del Decreto<sup>28</sup>.

También se posibilita la financiación de equipamientos comunitarios primarios en las áreas declaradas y las obras de urbanización o adquisición de terrenos o edificios para su posterior rehabilitación. Además, independientemente del tipo de actuación protegida, las actuaciones de rehabilitación se clasifican en función de su titular en públicas y privadas.

Este sistema sigue vigente aun hoy en día, aunque se ha ido actualizando y adecuando a las nueva legislación que se ha ido creando durante estos últimos 30 años (Garrido, 2010). A su vez, a lo largo de la evolución estructural que ha sufrido el Gobierno, se ha desvinculando cada vez mas de la política territorial para pasar a formar parte de la política de vivienda.<sup>29</sup>

<sup>28</sup> Requisitos (Decreto 278/83, Art. 33):

- Antigüedad del edificio superior a 20 años.
- Cumplir con las determinaciones de los niveles precedentes a aquel que corresponda a las obras que se vayan a realizar.
- Disponer, una vez efectuadas las actuaciones, una superficie útil destinada a vivienda no inferior al 70 % de la superficie útil total del inmueble.
- Alcanzar con las actuaciones efectuadas, el Nivel 3 en viviendas.

<sup>29</sup> Departamentos desde los que se ha dirigido la política de ayudas a actuaciones protegidas:

- 1983. Departamento de Política Territorial y Transporte
- 1990. Departamento de Urbanismo, Vivienda y Medio ambiente
- 1996. Departamento de Ordenación del Territorio, Vivienda y Medio ambiente
- 2000. Departamento de Ordenación del Territorio, Vivienda y Medio ambiente
- 2006. Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales
- 2011. Departamento de Vivienda, Obras Públicas y Transportes

En 1990, se aprobó el Decreto 189/1990, de 17 de julio, sobre actuaciones protegidas de rehabilitación del patrimonio urbanizado y edificado, por el Departamento de Urbanismo, Vivienda y Medio ambiente. Este Decreto tenía la voluntad de unificar en una sola norma, el cuadro de disposiciones demasiado disperso y complejo que se había generado con las sucesivas Ordenes Departamentales de desarrollo que modificaban o ampliaban lo dispuesto en el Decreto 278/83.

Como se explica en la exposición de motivos, se mantiene tanto el diseño establecido en el Decreto 278/1983, como el marco de atribución competencial, pero se adecua a la nueva legislación aprobada en el periodo de vigencia del Decreto anterior (Ley 27/ 1983, de 25 de Noviembre, de Relaciones entre las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma y los Órganos Forales de sus Territorios Históricos, la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local o la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales), que incidían fundamentalmente en la Regulación de los Planes Especiales de Rehabilitación, de las Áreas de Rehabilitación Integrada y de las Sociedades Urbanísticas.

En lo que se refiere a modificaciones puntuales, destaca la modificación de algunas de las condiciones para la financiación cualificada en las actuaciones de rehabilitación: *“se mantiene el sistema de ayudas fundamentado en las características subjetivas del titular de la rehabilitación, como puede ser su capacidad económica, su composición familiar, y la cuantía de la inversión, pero se prescinde, prácticamente en su totalidad, de las características objetivas de la rehabilitación a acometer, que se manifestaba mediante la descomposición por niveles del presupuesto protegible en función del tipo de actuación rehabilitadora”* (Decreto 189/1990, Art. 22). Por otra parte, se realiza la actualización y homogeneización de las medidas financieras tendentes a impulsar las actuaciones de rehabilitación del patrimonio urbanizado y edificado (Decreto 189/1990, Art.5).

Dicho Decreto ha sufrido numerosas modificaciones desde su entrada en vigor con objeto de proceder a su adaptación a la situación del mercado hipotecario y a su adecuación a la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Las modificaciones se han realizado en virtud de los siguientes documentos normativos: Decreto 433/1991, Decreto 103/1992, Decreto 109/1993, Decreto 189/1993, Decreto 144/1994, y Decreto 48/1996

Hasta que el Decreto 214/1996, de 30 de julio, sobre actuaciones protegidas de Rehabilitación del Patrimonio Urbanizado y Edificado unificó, una vez más, la dispersión legislativa existente en un solo documento. Como en el caso anterior, se mantuvo el planteamiento general del Decreto de origen pero adecuado al contexto temporal, en este caso a las orientaciones establecidas en el Plan Director de Vivienda 1996-1999, Etxebide, aprobado el 28 de mayo de 1996 en Consejo de Gobierno (DOTVMA-GV, 1996).

### 3.2.2. INCORPORACIÓN DE LA ESTRATEGIA DE RRU EN LOS PLANES DIRECTORES DE VIVIENDA (PDV)

El Plan Director de Vivienda 1996-1999, tenía como misión “facilitar el disfrute de una vivienda en condiciones dignas a la población de la Comunidad Autónoma del País Vasco, particularmente a sus colectivos más desfavorecidos, optimizando la eficacia de los recursos disponibles” (Decreto 211/1996, Exposición de motivos) y para ello, establecía entre sus 10 ejes estratégicos dos que aunque no vinculados directamente, hacían referencia a actuaciones de RRU.

*Eje 3. Optimizar la eficacia social del patrimonio de viviendas ya existente.*

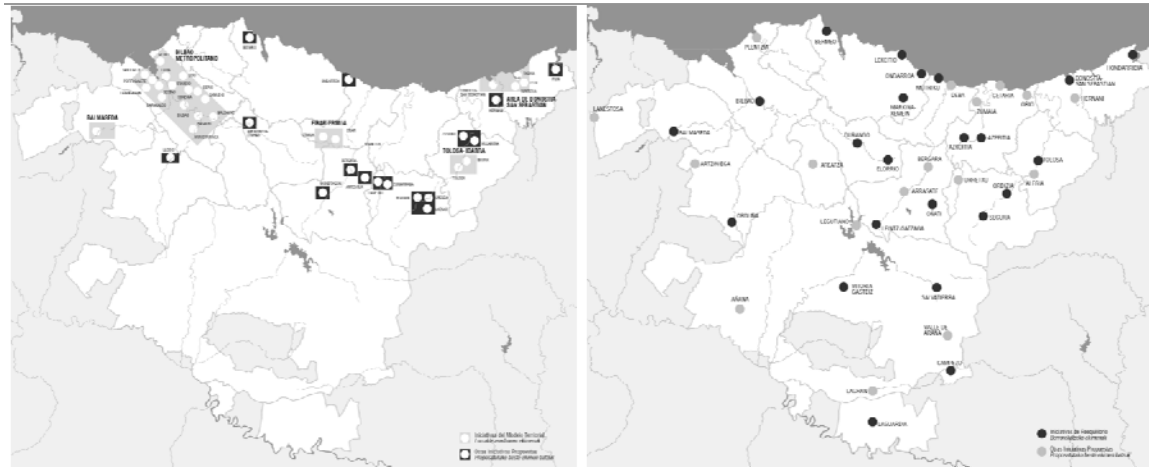
*Eje 4. Discriminar positivamente a los colectivos más necesitados.*

Mediante este documento estratégico se unifica la política del RRU a la de vivienda, estructura que se ha mantenido hasta la actualidad.

Durante la vigencia de este PDV, se han de destacar otros dos hitos importantes para la evolución de las políticas de RRU en la CAPV. Por una parte, la *Ley para la promoción de la accesibilidad* (Ley 20/1997), que ante la necesidad de garantizar y promover la accesibilidad de los entornos urbanos, espacios públicos, edificios y transporte, establecía la obligatoriedad de que los espacios públicos y privados se fueran adaptando progresivamente a las condiciones de accesibilidad previstas en la Ley y en sus normas de desarrollo. Para ello imponía a los ayuntamientos y diputaciones el deber de supervisar el cumplimiento de las condiciones de accesibilidad previa aprobación de las licencias y establecía un sistema de financiación específica.

Por otro lado, las *Directrices de Ordenación del Territorio del País Vasco* (DOT) (DOTVMA-GV, 1997), aprobadas en 1997 por el Decreto 28/1997, de 11 de febrero, dedicaban un capítulo a las estrategias de renovación urbana, donde se remarca el reto de hacer frente al deterioro de las cascos históricos y a las zonas industriales en desuso, desde una perspectiva territorial. Así lo expresa el texto en su capítulo 16:

*“Pasado el proceso de industrialización masiva, la CAPV se orienta ahora a la implantación de una sociedad neointustrial que demanda nuevos espacios para desarrollarse. Espacios aptos para nuevas formas de producción y nuevas formas de vida en las que aspectos como un entorno ambiental grato, el atractivo de los espacios construidos y la primacía de los factores cualitativos sobre los cuantitativos son rasgos prioritarios. Carece de sentido, pues no es posible ni deseable, hacer tabla rasa o empezar de nuevo en otro sitio. La renovación de estos espacios, el rehacer sobre lo ya hecho, sin renunciar a lo existente pero dotándolo de una nueva utilidad para otorgar un nuevo dinamismo a lo que hoy son enclaves de deterioro, constituye un reto histórico del modelo territorial del País Vasco y una de sus grandes oportunidades para el futuro.”*  
(DOTVMA-GV, 1997, Cap. 3)

**Fig. 3.2: Iniciativas urbanas y dinamización de centros históricos propuestos en las DOT**

Fuente: (DOTVMA, 1997, Cap. 6)

Al PDV 1996-1999 le sucedió el *Plan Director de Vivienda 2000-2003, Etxebide II* (DOTVMA-GV, 2000) aprobado por el Departamento de Urbanismo, Vivienda y Medio ambiente. Estos eran algunos de los objetivos de este plan en cuanto a la política de RRU (Decreto 308/2000, Exposición de motivos).

- *Revisión y potenciación sustancial de las ayudas, en general para que sean suficientes para animar unas actuaciones de interés público como son las de rehabilitación.*
- *Discriminar en mayor cuantía, en lo que a las ayudas se refiere, las actuaciones de rehabilitación integrada sobre las de rehabilitación aislada*
- *Instrumentar mecanismos de asesoramiento y gestión para evitar la complejidad administrativa asociada a los expedientes de rehabilitación protegida.*
- *Realización de campañas específicas masivas (ascensores, fachadas, etc.) como sistema de comunicación de las actuaciones que se quieren fomentar.*

El *Decreto 308/2000, de 26 de diciembre, sobre actuaciones protegidas de rehabilitación del patrimonio urbanizado y edificado*, modificaba de forma moderada el decreto anterior (Decreto 214/1996) para atender a las nuevas exigencias socio-económicas y legislativas. En este caso, además, en base a la experiencia acumulada en los años anteriores, el Decreto se ciñó a la regulación del régimen jurídico de las actuaciones de rehabilitación, al objeto de promocionar y fomentar el sector de la vivienda, remitiéndose a un desarrollo posterior la determinación de las medidas financieras.

### 3.2.3. CONSOLIDACIÓN DEL DISCURSO DE LA RRU EN LOS PDV

Los Planes Directores de Vivienda, como marco de intervención estratégica, siguen siendo los que establecen las directrices que van a orientar las actuaciones en materia de vivienda. Los objetivos y estrategias en estos descritos se desarrollan y concretan posteriormente en la normativa específica.

Aunque la línea de rehabilitación siempre ha estado presente en estos planes, ha sido en los últimos años cuando ha adquirido un mayor protagonismo. Tanto el *Plan Director de Vivienda 2002-2005* (DVAS-GV, 2002), como el *Plan Director de Vivienda 2006-2009* (DVAS-GV, 2002b), focalizaban sus acciones en la satisfacción de las necesidades de alojamiento de la población mediante la oferta de vivienda protegida, mientras que en los planes aprobados a partir del 2010, la RRU adquiere un notable protagonismo.

En el *Plan Director de Vivienda 2002-2005*, la política de RRU se recoge como la continuidad de las actuaciones que se venían impulsando en las ARIs y ADs desde la aprobación del Decreto 273/83. Concretamente, se desarrolla en el eje 5, "*Intervención decidida en materia de rehabilitación de vivienda y renovación urbana en zonas degradadas*". En este eje como novedad, y con el objetivo de impulsar la *Renovación Urbana Integral*, se introducen actuaciones de reurbanización, que comprenden acciones en los equipamientos y espacios públicos, los espacios comunes de los edificios, las actividades económicas y otros aspectos sociales de la población.

En el *Plan Director de Vivienda 2006-2009*, la puesta en valor de la ciudad construida es uno de los elementos estratégicos que guían el conjunto de actuaciones. Según se citaba en los objetivos del plan, "*cobra especial relevancia el impulso a la rehabilitación y a la regeneración urbana, prioritariamente en las áreas de rehabilitación integrada y en las áreas degradadas, y también en las actuaciones de rehabilitación con mayor valor desde un punto de vista de la sostenibilidad y el ahorro energético*" (DVAS-GV, 2002b, p. 98).

En el desarrollo de esta línea, además de la tradicional priorización de las actuaciones en las ARIs y ADs, se introducen nuevos conceptos. Por una parte, como ya se refleja en la exposición de motivos, cobran importancia los aspectos vinculados a la sostenibilidad y eficiencia energética en la rehabilitación, y por otra, se crean acciones concretas para la mejora de la accesibilidad tanto urbana como edificatoria. Además, se menciona la voluntad de implantar un Sistema de Inspecciones Técnicas de Edificios (ITE) y discriminar positivamente las actuaciones recomendadas en ellas.

Bajo el paraguas del PDV 2002-2005 se aprobó el Decreto 317/2002, de 30 de diciembre, sobre actuaciones protegidas de rehabilitación del patrimonio urbanizado y edificado con los siguientes objetivos:

- Impulsar la rehabilitación de edificios y viviendas ocupadas
- Fomentar la rehabilitación de viviendas vacías para su puesta en arrendamiento;
- Impulsar la renovación urbana en su conjunto

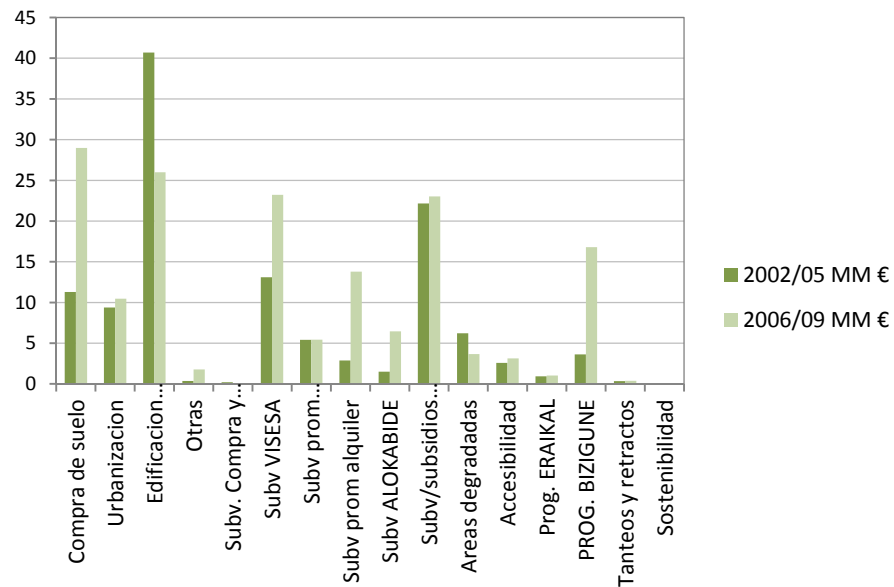
Como novedad se preveía un fuerte empuje a la reurbanización y a la dotación de equipamientos y espacios públicos, y la flexibilización de los requisitos necesarios para la calificación de las áreas degradadas. A su vez, destaca la importancia que se les concedió a las SUR en la intermediación con los vecinos y el liderazgo en la gestión de las políticas de rehabilitación. Por otra parte, se posibilitó la formación de convenios bilaterales con Sociedades Municipales Urbanísticas o de Rehabilitación, con el objeto de que éstas actuaran como

intermediarias entre el Gobierno Vasco y los interesados, en la gestión de ayudas para la rehabilitación (Decreto 317/2002, Disposición adicional segunda).

Este Decreto, sigue vigente aun hoy en día. Se ha ido actualizando la cuantía financiada en sucesivos órdenes pero se mantienen el sistema de zonificación y los tipos de actuaciones recogidos en él.

En definitiva, aunque en un segundo plano, el hecho de que estos planes incorporaran como una línea estratégica específica la de la RRU, le confiere cierta importancia dentro de las políticas de vivienda en esta primera década del siglo XXI. No obstante, el análisis de las partidas presupuestarias destinadas a dichas líneas en relación a las demás, evidencia el carácter residual de la misma respecto a la promoción de edificios de nueva planta y nuevos desarrollos urbanísticos.

**Fig. 3.3: Comparativa del presupuesto de vivienda, periodos 2002-05 y 2006-09**



Elaboración propia. Fuente: (DVOT, 2010b)

\*No se incluye el importe de la Orden Extraordinaria de 31 de Julio por importe de 12,44 MM€

Más del 50% del presupuesto en el primer periodo y un 40% en el segundo estaba destinado a inversiones directas de compra de suelo, urbanización o edificación de viviendas. Del resto, destinado a subvenciones y transferencias de capital, en el periodo 2002/05, la mayor partida es la de subvenciones y subsidios a familias con 22,16 millones de euros de media anual (18,37%), seguida de la partida de subvenciones de VISESA<sup>30</sup> con 13,09 millones de euros (10,9 %). A áreas

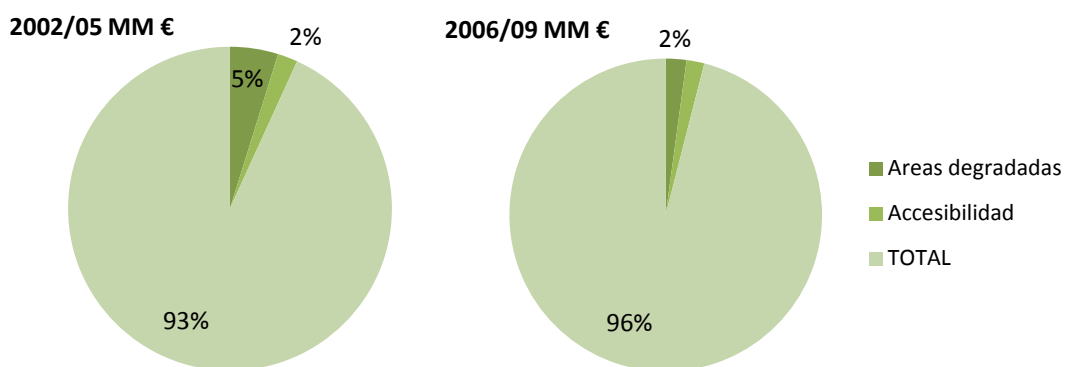
<sup>30</sup> VISESA es la sociedad promotora pública del Gobierno Vasco adscrita al Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda. Fue Creada en 1990, para promover vivienda nueva de protección oficial, de alquiler y tasada y en los últimos años se ha introducido también en algunos proyectos de regeneración apoyados por el Gobierno Autonómico. (VISESA, fecha de la consulta: 05-06-2016).



degradadas se destinaron de media 6,22 millones de euros (5,20%) y al de mejora de la accesibilidad 2,58 millones de euros (2,2%).

En el segundo periodo, a pesar de aumentar la cantidad total disponible en 44 millones de euros, el presupuesto destinado a áreas degradadas se vio reducido casi a la mitad, constituyendo un escaso 2,2% del presupuesto general, mientras que las ayudas a la accesibilidad y las subvenciones y subsidios a las familias permanecieron prácticamente invariables. Sin embargo, las subvenciones destinadas a VISESA, a la promociones en alquiler, a ALOKABIDE<sup>31</sup>, y al programa BIZIGUNE<sup>32</sup> aumentaron considerablemente.

**Fig. 3.4: Comparativa presupuesto de vivienda periodos 2002/05 y 2006/2009. Porcentajes.**



Elaboración propia. Fuente: (DVOT-GV, 2010c)

Por tanto, a pesar del discurso teórico de apoyo a la regeneración y rehabilitación del periodo 2006-09, en esa época se recortaron significativamente los fondos destinados a esta política, debilitándola, hasta tal punto, que se puede considerar casi inexistente.

### 3.2.4. PROGRAMAS DE RU CON PLANTEAMIENTOS TERRITORIALIZADOS

Como contrapunto a la baja incidencia de la RU dentro de la política de vivienda, desde el Departamento de Hacienda y Administración Pública del Gobierno Vasco se impulsó el *Programa IZARTU, Programa Integral de Revitalización Urbana de la CAPV*. Este programa se implementó entre 2001-2008, en el mismo periodo de los dos PDV analizados anteriormente, pero de manera totalmente paralela e inconexa a las acciones de la Consejería de Vivienda.

El programa IZARTU se gestó en el marco de la *Iniciativa extraordinaria Euskadi2000Tres*<sup>33</sup> de política de cohesión territorial. El programa respondía a la necesidad de complementar las

<sup>31</sup> ALOKABIDE es la sociedad pública dependiente del Gobierno Vasco para el desarrollo de la función social de la vivienda a través de la política de alquiler (ALOKABIDE, fecha de la consulta: 05-06-2016).

<sup>32</sup> Programa BIZIGUNE, programa de movilización de viviendas vacías hacia el alquiler social gestionado por VISESA.

<sup>33</sup> En el año 1999 el Gobierno Vasco rubricaba la transición hacia un nuevo modelo económico. En este contexto, se planteó la necesidad de llegar al objetivo de la consecución de una convergencia plena con los niveles europeos de renta y empleo. Como herramienta básica para la consecución de dicha meta surgió la iniciativa *Euskadi2000Tres*, denominada así, en primer lugar, en razón de su vigencia durante el periodo 2000-2003, y, en segundo lugar, de los

políticas sectoriales de cohesión social con actuaciones y medidas más integrales para las áreas urbanas degradadas. Basado en el programa URBAN europeo, consistía en la cofinanciación, a través de un Fondo Extraordinario de actuaciones de carácter integral e integrado de regeneración de zonas urbanas degradadas. Según se exponía en su presentación:

*“La innovación de este programa se centra en dos puntos principalmente: la elaboración y la ejecución material de las actuaciones de recuperación integral de áreas urbanas degradadas se transfiere a la esfera local y, a diferencia de enfoques anteriores, no son actuaciones sectoriales separadas, competencia de entes institucionales supralocales, sino programas integrados y por lo tanto, líneas de actuación y proyectos articulados y complementarios dentro del ámbito competencial de los entes locales que abordan de forma global todos aquellos problemas específicos de dichas áreas.”* (Programa IZARTU, fecha de la consulta: 20-03-2016)

Se planteaban procesos a largo plazo, con periodos de 3-4 años para la implantación de las actuaciones y con un grado de sistematización y base metodológica mayor. El programa constaba de su propio sistema de evaluación y seguimiento. Sólo se otorgaba un programa por municipio, salvo para los municipios de más de 50.000 habitantes donde se permitía la existencia de dos, y la subvención por programa no podía superar los 1.500 millones de pesetas para el conjunto del período de realización de éste.

La primera convocatoria, IZARTU I (Decreto 236/2000), se implementó en el periodo 2001-05 y se implantaron un total de 51 programas integrales de revitalización urbana. El Gobierno Vasco dotó de 150 millones de euros esta primera fase del programa. La segunda, IZARTU II (Decreto 306/2003), del periodo 2004-2008, con una dotación financiera de 109 millones de euros, benefició a 65 programas. Según el informe de cierre de programa, en total se vieron beneficiados 87 municipios (DEH-GV, 2012).

Posteriormente, en febrero del 2010 y tras el cambio de Gobierno, se aprobó el *Programa HIRIBER-Hiriak berritu* (Orden de 24 de febrero de 2010), programa de subvenciones para la mejora de barrios y áreas urbanas de intervención prioritaria. Este programa, concebido en el marco de las medidas de + Euskadi 09 como un conjunto de actuaciones anticrisis, tenía como objetivos la mejora de barrios y áreas urbanas en los que por sus condiciones objetivas es conveniente intervenir con carácter prioritario y el impulso y fomento de la ejecución de obras de urbanización necesarias para la generación de parcelas de suelo urbanizado destinadas a la ejecución de Viviendas de Protección Pública (Orden de 24 de febrero de 2010, exposición de motivos). Se dotó de un presupuesto de 15 millones de euros, con el que se financiaban las actuaciones de mejora del espacio público, obras de urbanización y ejecución de vialidad.

Mediante este programa se pretendía sustituir el sistema de subvenciones a la rehabilitación vigente, basado en el Decreto 278/83. Sin embargo, solamente se mantuvo durante una única

---

tres grandes objetivos que perseguía: Convergencia real, Cohesión social y territorial y Modernización y calidad de vida.

convocatoria de un año y su incidencia fue menor, aunque sirvió a algunos Ayuntamientos para acometer unidades de urbanización que no podían atender.

Se destaca en esta época el salto cualitativo en cuanto a los planteamientos de los programas de RU. Se dejó de lado el enfoque meramente físico dedicado a la rehabilitación del patrimonio para incorporar estrategias complejas que incluían diversos ámbitos sectoriales en un único programa, sobre todo en el caso de IZARTU, donde se percibe claramente la influencia de la metodología URBAN.

Por otra parte, se ha de tener en cuenta que la inversión realizada responde a un periodo de auge económico. A pesar de ello, esa prosperidad no se reflejó en la inversión de la Consejería de Vivienda hasta la llegada del programa HIRIBER en el 2010. Al contrario, la inversión realizada por el Departamento de Hacienda con el programa IZARTU durante casi toda la década, sí es representativo de la época de bonanza que se vivió.

### 3.2.5. **CRISIS ECONÓMICA Y LANZAMIENTO DE LA POLÍTICA DE RU**

Al igual que sucediera en el resto de España, es a partir del 2010, a raíz de la fuerte crisis económica y de la caída del sector de la construcción, cuando se detecta un cambio considerable en el diseño de las políticas de vivienda. En los Planes de Vivienda sucesivos, la RRU adquiere gran protagonismo junto con el fomento del alquiler, en detrimento de la promoción de viviendas en propiedad.

Como muestra más representativa de este hecho, el *Plan Director de Vivienda y Regeneración Urbana 2010-13* (DVOT-GV, 2010b) introduce el término RU en el título, realizando una clara declaración de intenciones. Este PDV recoge en su contenido los compromisos adquiridos en el *Pacto Social por la Vivienda*<sup>34</sup> cuyo objetivo principal es “resolver las necesidades de vivienda de las personas con mayores dificultades de acceso, incrementando el parque en alquiler y propiciando un crecimiento más sostenible a través del impulso de la rehabilitación y regeneración del parque residencial existente, todo ello, con la adecuada corresponsabilidad institucional y colaboración entre el sector público y el privado.” (DVOT-GV, 2010b, p.111)

Aun así, de los 5 ejes estratégicos que constituyen este documento, únicamente el segundo, “Reformular y liderar una nueva política de rehabilitación y regeneración urbana”, se refiere a la RU. No obstante, a raíz de este eje surgió el primer plan estratégico en materia de RRU de la

---

<sup>34</sup> El *Pacto Social por la Vivienda* de Euskadi (DVOT-GV, 2010a) fue refrendado el 16 de junio de 2010 por más de 75 agentes sociales y económicos y desarrolla un marco consensuado que identifica los objetivos de la política de vivienda a largo plazo, y concreta los retos a alcanzar y los compromisos que cada uno de ellos asume en atención a su consecución. El principal objetivo era dar respuesta a la dificultad de muchas familias para disfrutar de una vivienda digna y adecuada a sus necesidades en la coyuntura económica y social del momento.

El Pacto se estructura en 4 retos:

- Incrementar la disposición de suelo en el mercado residencial
- Aumentar el parque de vivienda protegida incrementando la proporción de vivienda en alquiler
- Incrementar la rehabilitación de edificios y definir programas estratégicos para renovar y regenerar espacios urbanos
- Mejorar la corresponsabilidad institucional y potenciar la colaboración público – privada

CAPV, el *Plan Estratégico de Rehabilitación de Edificios y Regeneración Urbana 2011-2013 (PERHRU)* (DVOT-GV, 2010c). Mediante este plan se configura:

*“...una política de vivienda centrada en la intervención en la ciudad existente y apostando por la ciudad compacta frente a la ciudad extensa, una política prioritaria, con gran impacto sobre la componente social, económica y ambiental del país, liderada desde la Viceconsejería de Vivienda del Gobierno Vasco, basada en la cooperación y en la proactividad de la gestión, desde un compromiso de País como Low Carbon Country”.*  
(DVOT-GV, 2010b, p.67)

En dicho documento, se realiza el análisis de la trayectoria seguida hasta el momento en materia de RRU y el diagnóstico del estado actual de la edificación de la CAPV, para establecer las prioridades y proponer las estrategias generales y el plan de acción para llevar a cabo las mismas.

Una de las conclusiones más claras del análisis realizado es que el sistema que se ha venido implantando en la CAPV durante los últimos 30 años no ha evolucionado lo suficiente y que, para responder a los retos del contexto actual, se estima necesario innovar y sistematizar una nueva política de RRU.

Por otra parte, en el diagnóstico se destaca la obsolescencia de la planificación urbanística, anclada en el pasado desarrollista, que se acompaña de la alta resistencia al cambio en los sectores tanto privados como públicos. La ciudadanía, por su parte, con una fuerte conciencia de propiedad, carece de cultura del mantenimiento y rehabilitación de las mismas. Por último, se anota la falta de atractivo de las RRU para los promotores privados.

Como contrapunto, se ven las SUR y las agencias municipales de rehabilitación como potencialidades y los planes estratégicos desarrollados como oportunidad. A su vez las estrategias vinculadas a la sostenibilidad, la necesidad de reactivación de la economía y la existencia de fondos europeos destinados a la RRU son valorados positivamente y se entienden como oportunidades del momento actual.

En base a estos aspectos es necesario, según el PERHRU:

- Orientar la política de rehabilitación y regeneración urbana hacia un enfoque integrado en el que se establezcan prioridades de intervención.
- Dotar de recursos a la política de rehabilitación y regeneración urbana.
- Mejorar la información sobre las ayudas e instrumentos existentes.
- Reforzar la gestión a través de las SUR, colegios profesionales, administradores de fincas, ayuntamientos, asociaciones de propietarios urbanos y otros agentes para ofrecer cobertura al conjunto del territorio.
- Promover la cooperación y actuación transversal de las administraciones.

Este documento desarrollaba un plan de acción estructurado en los siguientes 5 ejes estratégicos, que se operativizaban en líneas de actuación y acciones, a las que se les atribuía un presupuesto y unos indicadores para la evaluación y seguimiento:

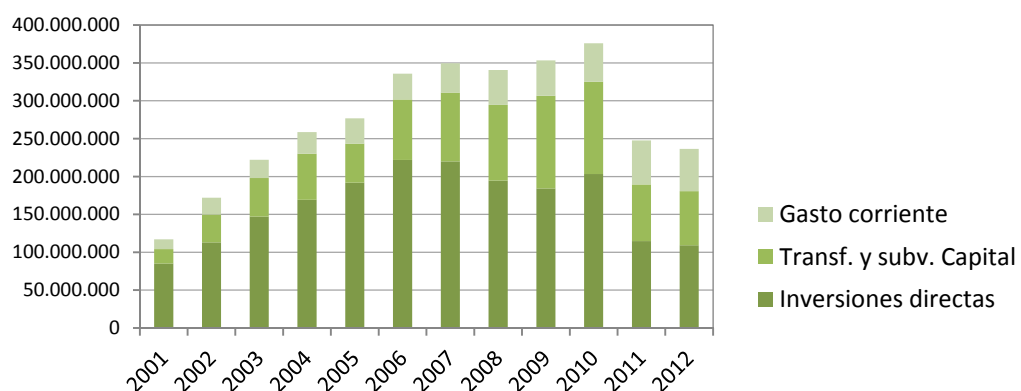
- Profundizar el diagnóstico y propiciar una intervención basada en prioridades
- Reformular una nueva política de rehabilitación y regeneración urbana
- Reforzar la capacidad de gestión proactiva
- Cooperar con otros agentes implicados
- Revisar las herramientas legales y normativas actuales

Del primero deriva el *Diagnóstico de las necesidades de intervención en la renovación del parque edificado de la CAPV* (DVOT-GV, 2011), al que se ha hecho referencia en la introducción. El trabajo consistía en realizar un Inventario de las edificaciones residenciales construidas antes de 1980 en la CAPV y su entorno urbano asociado con el fin de orientar las políticas de RRU en el futuro hacia los conjuntos urbanos prioritarios y establecer de forma operativa las estrategias de intervención.

En lo que se refiere a los demás ejes, no se logró la consecución de los objetivos. Bien es cierto que se ha de tener en cuenta el cambio de Gobierno que se dio en diciembre del 2012, previo a la finalización del periodo de aplicación del PDV y del Plan Estratégico de RRU, así como los efectos de la crisis económica que tuvieron su mayor impacto en la CAPV en este periodo. Prueba de ello es la reducción que sufrió el presupuesto general asignado a vivienda del total del presupuesto de Gobierno Vasco desde el 2010. Según datos de la evaluación realizada en el diagnóstico del Plan vigente, la reducción equivalente del último periodo 2010-2013 respecto al anterior PDV 2006-2009 sería del 17% (DEPS-GV, 2013a, p.29).

Esta reducción además, se dio drásticamente, en los años 2011 y 2012 y sobre todo en la inversión directa, pero también la transferencia y las subvenciones de capital sufrieron un descenso importante, como se puede observar en la grafica que se muestra a continuación.

**Fig. 3.5: Evolución del gasto total en vivienda 2001-2012**



Fuente: (DEPS-GV, 2013a)

Ésto tuvo reflejo directo en la financiación de los programas de RRU. Si se considera el hecho de que 2010 fue un año excepcional, porque la financiación del programa HIRIBER supuso un repunte en el presupuesto destinado a RRU (15 millones más) y comparamos los datos de los programas de RU del 2011 y 2012 con los de los años anteriores, que incluyen los programas de áreas degradadas y accesibilidad, observamos que el descenso se ha dado de una manera paulatina y continua. Por tanto, a pesar del auge y protagonismo político de la estrategia de RRU en este periodo, a efectos de la dotación presupuestaria del Gobierno Vasco, el cambio no fue significativo.

En ese contexto, el 11 de julio de 2012, los Consejeros de Vivienda, Industria, Empleo y Medio Ambiente y el Secretario General de Presidencia suscribieron la *Hoja de Ruta de Edificación Sostenible, Bultzatu 2025* (DVOT-GV, 2012). Este se configuró como:

*“...un instrumento de apoyo a la planificación estratégica y a la implementación de actuaciones en un horizonte de actuación a largo plazo para avanzar hacia un parque de viviendas capaz de ofrecer mejores prestaciones a sus usuarios, más respetuoso con el medio ambiente” y como “motor de actividad económica ya que va a generar una demanda de productos y servicios avanzados que contribuyan a la transformación del sector de la construcción en Euskadi”.* (DVOT-GV, 2012, p.5).

El mayor avance de Hoja de ruta consistió en que varias Consejerías se coordinaron y colaboraron en un objetivo común dirigido a la innovación en el ámbito de la edificación sostenible.

Dentro de este contexto teórico y en virtud de la Disposición Adicional Primera del Decreto 317/2002, que faculta al Consejero de Vivienda, Obras Públicas y Transportes para establecer programas específicos de rehabilitación cuando así lo aconsejen las peculiares características de la intervención, se gestó el programa REVIVE de rehabilitación integral de edificios (*Orden de 18 de julio de 2012*). Este programa estaba destinado a edificios o conjunto de edificios, que tuvieran por uso principal el de vivienda, agrupados configurando bloques o manzanas completas, cuya fecha de construcción fuese anterior a 1980 y dispusieran de adecuación urbanística y estructural en los términos del Decreto 317/2002. Además, los proyectos de intervención debían de asumir de manera integral la mejora de las condiciones de accesibilidad, habitabilidad y eficiencia energética de los edificios. Es decir, para optar a la financiación del programa, los proyectos de rehabilitación debían contener como mínimo actuaciones en la envolvente, en el sistema de ventilación, en las condiciones de accesibilidad y habitabilidad y además, se debía monitorizar el edificio para verificar la efectividad de las medidas adoptadas.

Esta convocatoria se resolvió en diciembre del 2012, por lo que los agentes locales y las comunidades de vecinos tuvieron muy poco tiempo para prepararla. Además, las exigencias mencionadas hicieron muy dificultosa la concurrencia a la misma. Finalmente, este programa más que un programa de subvenciones a la rehabilitación, se concreto como un programa de casos piloto de rehabilitación integral. Según el *Informe de evaluación de actividad de rehabilitación 2013* (OVV, 2014b) de los 34 proyectos que se presentaron finalmente 9 fueron subvencionados, por un importe total de 5,12 millones de euros.

### 3.2.6. RELEVANCIA DE LA ESTRATEGIA DE RRU EN EL PDV

En el último periodo estudiado, el documento que establece el marco estratégico en política de vivienda es el *Plan Director de Vivienda 2013-2016* (DEPS, 2013a-b). Este plan da continuidad a las principales líneas de actuación del anterior, focalizando el esfuerzo en el fomento del alquiler de viviendas, que cuenta con una línea específica dirigida al fomento del alquiler juvenil, y a las actuaciones de RRU, priorizando las que tienen como objetivo la mejora de la sostenibilidad y ahorro energético.

El PDV contempla, además, actuaciones sobre las viviendas deshabitadas con el objetivo de movilizarlas hacia el alquiler protegido a través de programas como Bizigune, antes citado, y el Programa de intermediación en el mercado de alquiler de vivienda libre, ASAP<sup>35</sup>. Finalmente, se subraya la necesidad de avanzar en la coordinación interinstitucional e interdepartamental, así como la coordinación con todos los agentes que actúan en el sector de la vivienda.

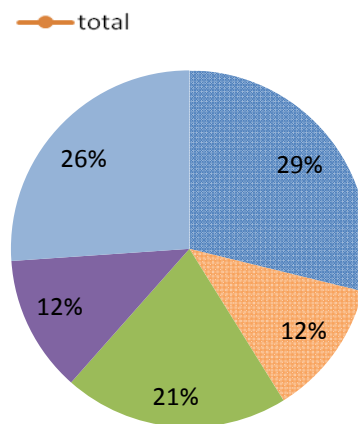
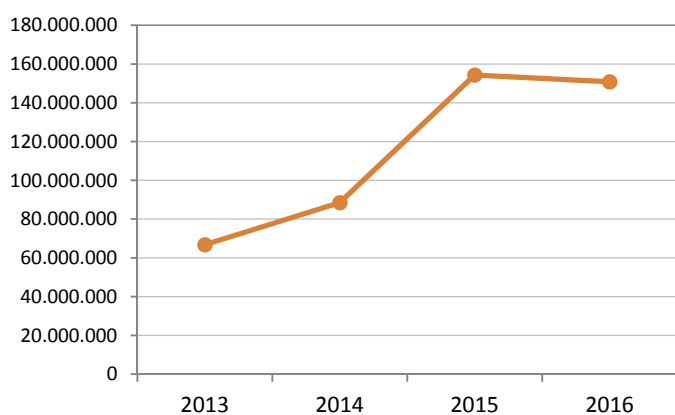
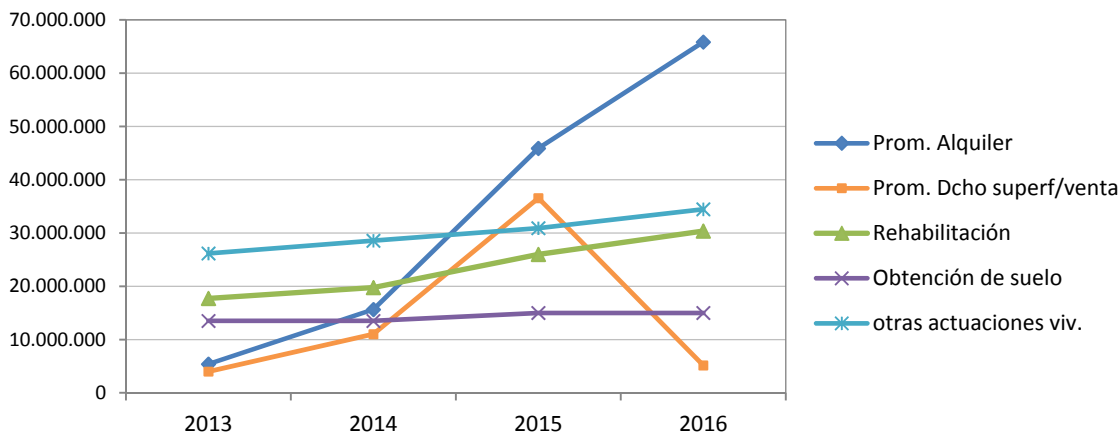
Se preveía una dotación presupuestaria de 460 millones de euros para los cuatro años, donde el presupuesto destinado a los dos últimos, duplica casi el destinado a los dos primeros. Acorde a las líneas principales del documento, las partidas más importantes son las de promoción del alquiler (25% del presupuesto total) y rehabilitación (21% del presupuesto total) y otras actuaciones de vivienda (29% del presupuesto), que engloba las siguientes líneas:

- Movilización de vivienda vacía y Programa de intermediación del alquiler
- El nuevo programa de compra de vivienda de protección pública destinada a alquiler para particulares
- El nuevo programa de rehabilitación de vivienda deshabitada con destino a alquiler
- Nueva vivienda creada en procesos de rehabilitación y regeneración urbana.

---

<sup>35</sup> El Programa ASAP tiene como objetivo principal facilitar que las viviendas vacías de titularidad privada se incorporen al mercado del arrendamiento a un precio asequible para las personas arrendatarias. Fue puesto en marcha en el año 2012, tras la aprobación del Decreto 43/2012, que ha sido posteriormente modificado sustancialmente por el Decreto 180/2014.

**Fig. 3.6: Análisis gráfico de la dotación presupuestaria del PDV 2013-16**



Elaboración propia. Fuente de los datos: (DEPS, 2013c)

El eje 4 es el que recoge la línea de RRU: “*impulsar un nuevo modelo de rehabilitación sostenible, social, económica e integrador con directrices europeas*”. Del análisis de las 5 líneas de actuación de la que consta este eje destaca que, además de potenciar la mejora de la accesibilidad y el mantenimiento y rehabilitación energética de los edificios a través de la utilización de las ITEs y los programas subvencionales específicos, se promueve *un nuevo modelo de gestión global de la rehabilitación*. En este aspecto, el Plan propone la adaptación de VISESA para capacitarla en la gestión de actuaciones de RRU, principalmente para aquellos municipios donde no existe una SUR actualmente. Mientras que, como ya se venía haciendo en planes anteriores, se prevé potenciar las SUR existentes.

El programa con el que se operativizan las acciones subvencionales en materia de RRU se denomina *Plan RENOVE de Rehabilitación vivienda 2013-16*. Se inserta dentro del *Programa de Reactivación del Empleo 2013-2016*<sup>36</sup>, como una de las 6 líneas de actuación y está alineada con

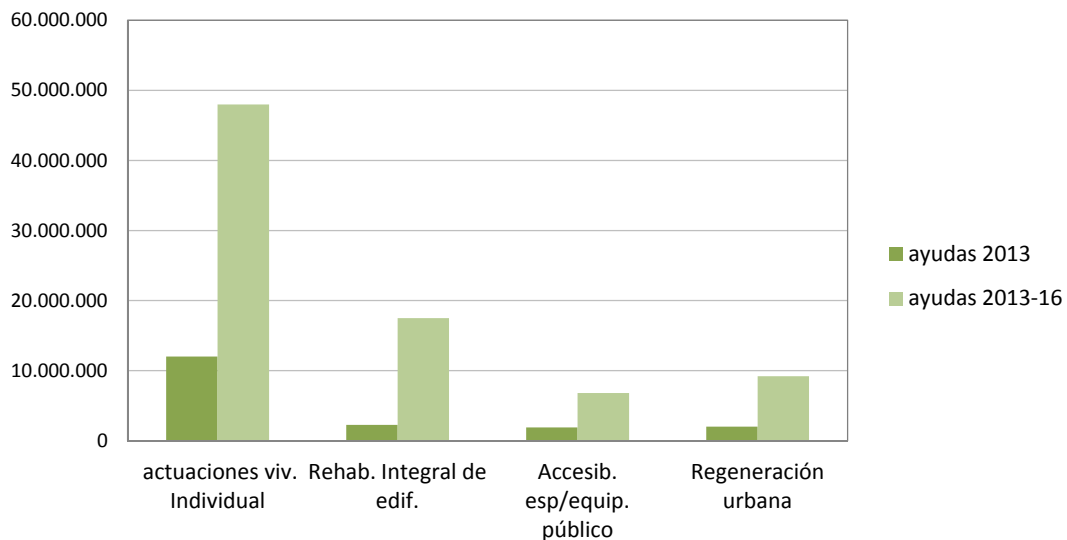
<sup>36</sup> El Programa de Reactivación del Empleo 2013-16 fue impulsado en 2013 por el Gobierno entrante de Iñigo Urkullu. Aunque la mayor responsabilidad recaía sobre el Departamento de Empleo y Políticas Sociales, colaboran a través de varias líneas estratégicas distintos Departamentos. Tenía los siguientes objetivos: “*Paliar la destrucción de empleo,*



los objetivos medioambientales de la Estrategia Europa 2020. Se estructura a través de 5 programas cuyos objetivos comprenden la rehabilitación de edificios y del espacio público y la regeneración urbana (las especificidades de los programas operativos se exponen en el apartado 4.2 del siguiente capítulo).

El importe de las ayudas previstas para el periodo 2013-2016 ascendía a 81,5 millones de euros de los cuales más de la mitad están destinados a las actuaciones en viviendas. El plan preveía que esta incentivación movilizase otros 859, 5 millones de euros.

**Fig. 3.7: Importe de las ayudas previstas por el plan RENOVE para el periodo 2013-2016**



Elaboración propia. Fuente de datos: (DEPS, 2013d).

Por otra parte, cabe destacar que, tal y como se preveía en el *Pacto Social de la Vivienda* y también en los anteriores PDV, se ha puesto en marcha el instrumento con el cual se establecen las condiciones de evaluación de los edificios construidos antes de 1980, mediante el Decreto 241/2012, de 21 de noviembre, por el que se regula la Inspección Técnica de Edificios (ITE), en la Comunidad Autónoma del País Vasco. Posteriormente ha sido modificado para adaptarlo a las exigencias determinadas en la Ley estatal 8/2013, de 26 de junio, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación urbanas que, como se ha visto anteriormente, entró en vigor el 28 de junio de 2013 y utiliza el término de *Informe de Evaluación de Edificios* (IEE) para el instrumento de evaluación asimilable a la ITE en la CAPV. El modelo estatal incorporaba la accesibilidad y la eficiencia energética en la evaluación, aspectos que no se contemplaban en la inspección vasca.

*favorecer el empleo y la inserción laboral de la juventud vasca, potenciar la integración socio-laboral de las personas más desfavorecidas, facilitar el emprendimiento e incentivar el autoempleo como fundamento de creación de riqueza y empleo, activar la inversión privada y las obras intensivas en la creación de empleo, promover la cooperación interinstitucional y la suma de esfuerzos a favor del empleo"* (Gobierno Vasco, 2014, p.45). La rehabilitación se inserta en este Plan por su potencialidad en la generación de empleo.

En el Decreto 80/2014, de 20 de mayo, de modificación del Decreto por el que se regula la Inspección Técnica de Edificios en la Comunidad Autónoma del País Vasco se incorporó en los artículos 2, 4, 5, 11 y 12 la necesidad de evaluación de las condiciones básicas de accesibilidad universal y no discriminación de las personas con discapacidad para el acceso y utilización del edificio y la información relativa al certificado de eficiencia energética del edificio.

Mediante este último Decreto también se ha adaptado el calendario fijado en su momento en el Decreto 241/2012, de 21 de noviembre, ampliando el plazo de obligatoriedad de realizar la ITE para los edificios de más de 50 años hasta el 2018. Asimismo, se establece la obligatoriedad de realizar la ITE para los edificios cuyos titulares pretendan acogerse a ayudas públicas con el objetivo de acometer obras de conservación, accesibilidad universal o eficiencia energética, independientemente de la antigüedad de los inmuebles.

La buena utilización de este instrumento podría ser un revulsivo para la rehabilitación de edificios. De momento, sin embargo, no parece que esté extendida la información, ni que haya conciencia de la nueva obligatoriedad en las comunidades vecinales, ni en la mayoría de Ayuntamientos.

### **3.2.7. PROPUESTAS PARA EL CAMBIO A LARGO PLAZO**

En este contexto, se están debatiendo dos propuestas de importancia de cara a los años sucesivos que, aun no siendo específicas de la política de RU, están estrechamente vinculadas con ella.

Por una parte, el Parlamento aprobó el 5 de junio del 2015 la Ley 3/2015, de 18 de junio, de vivienda. Asentada en los principios declarados en el *Pacto Social por la Vivienda*, desarrolla el concepto de derecho a la vivienda recogido en la Constitución y en el Estatuto de Autonomía, además de aunar la amplia y dispersa normativa existente en materia de vivienda en la CAPV. El principal objetivo de la Ley es *“promover las condiciones necesarias y establecer las normas pertinentes para hacer efectivo el derecho de la ciudadanía a disfrutar de una vivienda digna y adecuada y convertir el principio en auténtico derecho exigible ante los tribunales para aquellas personas con mayores dificultades de acceso”* (Ley 3/2015, Exposición de motivos).

Para ello, además de regular el régimen jurídico de la Vivienda de Protección Pública, reordenar los sistemas de prestaciones públicas existentes de ayuda a la vivienda y definir el alcance del concepto de *función social de la vivienda*, regula la intervención en rehabilitación y regeneración urbana. En este ámbito, según el análisis realizado por el OVV, la Ley prevé eliminar los obstáculos para agilizar los procesos de rehabilitación y presenta para ello las siguientes novedades (OVV, Fecha de consulta: 25-12-2015):

- Se posibilita la declaración de necesidad de rehabilitación sobre un edificio, un conjunto de edificios o un ámbito urbano lo que supone la declaración de utilidad pública. Esto permitirá actuaciones como expropiaciones forzosas o por acuerdo del 50% de los afectados.

- Se abre la posibilidad de imponer la rehabilitación de edificios. En el supuesto de que más del 50% de la propiedad del inmueble esté de acuerdo con la Administración para la formalización del pertinente convenio voluntario de gestión, la rehabilitación podrá ser impuesta al conjunto de las personas afectadas.
- Se permite la ocupación del dominio público para ciertas actuaciones de eficiencia energética o de accesibilidad sin que deban alterarse los parámetros urbanísticos.
- Para la adecuación funcional del patrimonio edificado, se autoriza la división de viviendas o su unión en unidades más amplias, cuando las resultantes cumplan con las condiciones mínimas de habitabilidad.
- Los Ayuntamientos podrán, mediante la aprobación de una ordenanza municipal, y sin necesidad de modificación de planeamiento general, permitir el cambio de uso terciario a uso residencial en planta baja de edificios residenciales, sin que sea necesario como regla general, solicitar la autorización de las comunidades de propietarios.

En abril de 2016 el tribunal constitucional admitió a trámite el recurso de inconstitucionalidad presentado por el Gobierno central contra la Ley, al considerar que se extralimita en sus competencias e invade algunas que son del Estado, por lo que a fecha de redacción de este documento su aplicación se encuentra suspendida provisionalmente.

Por otra parte, se está trabajando actualmente sobre la revisión de las *Directrices de Ordenación del Territorio*. El proceso dio comienzo el 25 de julio de 2015 por el acuerdo del Consejo de Gobierno y recientemente, en noviembre del 2016 se ha aprobado definitivamente el documento de avance *Lurraldeia 2014, Revisión de las Directrices de Ordenación del Territorio de la CAPV* (DMAPT-GV, 2016). En el mismo se proyecta la visión estratégica territorial vasca en un horizonte aproximado de veinte años basado en *una estrategia de territorio sostenible, inclusiva, inteligente, equilibrada, interrelacionada y participativa*.

Las bases revisadas se alinean así con la *Nueva Agenda Urbana Mundial* aprobada en Quito en octubre de 2016 (Naciones Unidas, 2016), la *Agenda Territorial de la Unión Europea, 2020*, acordada en Hungría en 2011 (MOTDT-UE, 2011), y la *Agenda Urbana de la Unión Europea* aprobada por el *Pacto de Ámsterdam* en mayo de 2016 (MDU-UE)(2016).

La estrategia que se diseña para el *hábitat urbano* se basa en el desarrollo urbano sostenible y, en este marco, la política de RU se ve reforzada con respecto a las anteriores DOT. Tanto es así que el primero de los 10 principios rectores se establece de la siguiente manera:

*“Optimizar la utilización del suelo ya artificializado y evitar el crecimiento ilimitado a través del establecimiento de perímetros de crecimiento urbano, de regeneración urbana y de la mixticidad de usos.”* (DMAPT-GV, 2016, p.49)

En las directrices territoriales que se proponen en materia de RRU se propone recuperar la densidad de los asentamientos urbanos, limitar la expansión de las zonas edificadas y hacer de las iniciativas de renovación y reutilización de los espacios construidos el centro de las

actuaciones futuras. Para ello se establece que serán los *Planes Territoriales Parciales* (PTP) los que identifiquen las áreas prioritarias de RU a escala territorial y determinen las estrategias y medidas que permitan el desarrollo de actuaciones orientadas a posibilitar dichas intervenciones.

Estos dos últimos documentos, cada uno desde propio ámbito, prefiguran un contexto de cambio en las políticas urbanas y territoriales que se ven reflejadas en las estrategias de RRU asociadas. Ambas se consideran como potencialidades de la futura política de la CAPV.

# 4

## PLANES Y PROGRAMAS DE RRU EN LA CAPV

---

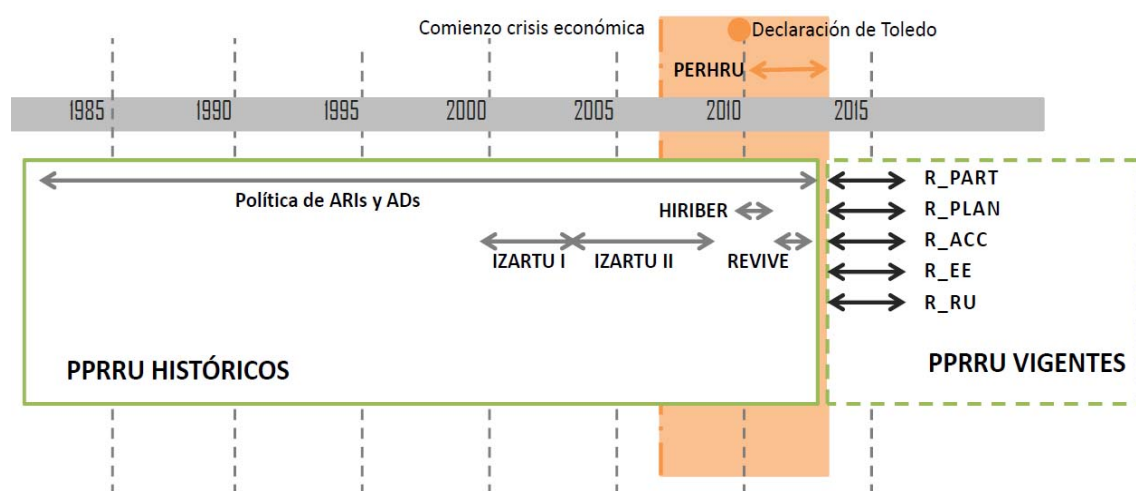
*Una vez establecido el marco teórico-político sobre el que se asienta esta tesis, se presenta el estudio realizado sobre los programas específicos de RRU implementados en la CAPV. Primeramente se describen las características predominantes para cada uno de ellos, estructurándolos en tres apartados: contexto, implementación y valoración de los agentes entrevistados. Posteriormente, se analizan los principales factores identificados en los apartados previos que inciden en las dinámicas de aplicación de los PPRRU: el nivel y tipo de complejidad de los programas, los modelos de gestión de la RRU y el grado de vulnerabilidad urbana. Por último, se examina la interrelación de unos sobre otros y la incidencia que tienen sobre procesos de implementación de los PPRRU.*

## 4.1. CONTEXTO GENERAL

Los planes y programas específicos dirigidos a la regeneración urbana o a la rehabilitación de edificios existen en la CAPV desde la década de los 80, como se ha expuesto en el marco político. A lo largo de estos más de 30 años se han implantado varios programas, con características muy diversas entre sí: desde la primitiva y longeva política de ARIs y AD, que se puso en marcha en el 83, hasta programas de una sola anualidad como fue HIRIBER; o desde planes como el de IZARTU, gestado en época de prosperidad, con planteamientos *a priori* ambiciosos e incisivos para las áreas de mayor vulnerabilidad urbana, hasta programas con objetivos más específicos para la mejora de la eficiencia energética de la edificación consolidada, como el programa REVIVE.

Actualmente, el Programa RENOVE de rehabilitación de vivienda aúna la estrategia subvencional en materia de RRU en la comunidad autónoma mediante 5 líneas operativas. La mayoría de ellas dan continuidad a los programas antes citados. Así, las ayudas a particulares y a entidades locales de la política de ARIs y ADs se sistematizan a través de dos líneas específicas, (RENOVE\_PART y RENOVE\_PLAN) y la propuesta de REVIVE, aunque adaptada, se recoge en otro de los programas operativos (RENOVE\_EE). En otra de las líneas se insertan las ayudas a la mejora de la accesibilidad urbana (RENOVE\_ACC), gestionados en programas independientes hasta ese momento pero siempre vinculados también a la política de vivienda y, por último, se propone una nueva línea para atender las necesidades de ciertas áreas urbanas en situación de degradación física y social, mediante un programa específico para la regeneración urbana (RENOVE\_RU).

Fig. 4.1: Esquema cronológico y agrupación de los PPRRU de la CAPV



Elaboración propia

En este contexto, las SUR, instrumento creado mediante el Decreto del 83 para la gestión eficaz de las actuaciones de RRU en las ARIs y ADs, ha evolucionado y ampliado sus competencias y

ámbitos de actuación, constituyendo actualmente una política independiente a la de las ARIs y ADs con gran relevancia en la implantación de los programas. Su diversidad tipológica es muy amplia, como se verá, e influye directamente pero de manera desigual sobre la eficacia en la implementación de los programas antes mencionados. Es por ello que en este estudio se analiza independientemente.

La llamada política de RRU del Gobierno Vasco, por tanto, alberga el conjunto de los programas recogidos en la imagen; aunque se gestionan independientemente, todas ellas pertenecen a un marco común. Sus características, complementariedad e incidencia sobre las áreas urbanas de mayor vulnerabilidad son objeto de investigación en el trabajo que se presenta.

Los PPRRU estudiados se dividen en dos grupos: los llamados programas históricos, cuyos periodos de aplicación están finalizados, y los programas vigentes, activos a la fecha de desarrollo de esta investigación. El estudio de los primeros ofrece una perspectiva global de los ciclos vividos en la RRU y la evolución seguida a lo largo de los años y posibilita conocer las potencialidades y dificultades, así como las dinámicas de la implantación de los programas. Mediante el análisis de los programas vigentes se obtiene la visión de la política de RRU en la actualidad y posibilita comprobar la influencia del punto de inflexión detectado en el contexto teórico con el *Plan Estratégico de Rehabilitación de Edificios y Regeneración Urbana 2011-2013* (DVOT-GV, 2010c) y *Plan Director de Vivienda y Regeneración Urbana 2010-13* (DVOT-GV, 2010b).

## 4.2. PLANES Y PROGRAMAS HISTÓRICOS (1983-2012)

### 4.2.1. *POLÍTICA DE LAS ÁREAS DE REHABILITACIÓN INTEGRAL*

#### A. CONTEXTUALIZACIÓN DEL PROGRAMA

Como se ha expuesto en el marco político, éste es un programa que viene manteniéndose con muy pocas modificaciones desde el año 83. Se creó para hacer frente al deterioro que sufría el patrimonio edificado sobre todo en los cascos históricos y, a lo largo de los más de 35 años, los diversos departamentos en los que se encontraba la Consejería de Vivienda lo han sostenido, adaptándolo a la estructura administrativa y legislativa de cada periodo.

El proceso de actualización se ha realizado con sucesivos decretos que sin abandonar el diseño establecido en el Decreto 278/ 1983, se han ido adaptando a la nueva normativa y situación administrativa. En el año 2000, una de estas modificaciones hizo que las especificaciones en cuanto a las subvenciones que en un inicio se recogían en los propios decretos se determinaran mediante documentos legislativos independientes con el fin de simplificar su gestión. Así, a partir del Decreto 308/2000, la regulación sobre medidas financieras y concesión de subvenciones se realiza por sucesivas órdenes (ver bibliografía, apartado Legislación-CAPV).

Por otra parte, este mismo año los objetivos definidos en la exposición de motivos del Decreto 278/1983 se ampliaron. En origen se recogían los siguientes 3 objetivos:

- Actuar bajo una visión conjunta de la degradación la totalidad del patrimonio edificado y urbanizado
- Evitar actuaciones sectoriales en las áreas degradadas
- Incidir más directa y decididamente en los campos cuya rentabilidad social es más notoria

A partir del 2000 se le añadieron los siguientes:

- Instrumentar mecanismos de asesoramiento y gestión para evitar la complejidad administrativa
- Fomentar la rehabilitación de viviendas vacías para su puesta en arrendamiento
- Impulsar la renovación urbana en su conjunto, mediante un fuerte empuje a la reurbanización y a la dotación de equipamientos y espacios públicos bajo el parámetro de la mejora del hábitat que rodea nuestra vida cotidiana
- En el ámbito rural las intervenciones buscarán con ahínco las condiciones adecuadas para frenar los procesos de despoblamiento

Como también se ha expuesto en el apartado anterior, mediante este programa se crearon nuevos instrumentos para la gestión y ejecución de los objetivos. La declaración de Área de



Rehabilitación Integral (ARI) priorizaba las actuaciones en conjuntos urbanos o rurales de notorio valor arquitectónico o urbanístico y en condiciones de degradación del patrimonio urbanizado y edificado. A partir del Decreto 214/1996 se introduce la declaración de Área Degradada (AD) para los conjuntos urbanos residenciales de reciente creación sin características arquitectónicas o urbanísticas relevantes pero con un alto grado de degradación medido según el nivel de renta y tasa de paro. A este respecto, el último Decreto, vigente aun hoy en día (Proyecto de Decreto 317/2002), modificó las condiciones para hacerlas más accesibles (redujo la tasa de paro de 75% de la media de la CAPV al 80% de cada uno de los territorios histórico).

La declaración de las áreas se acompañaba de otros dos instrumentos de planeamiento y gestión: el Plan Especial de Rehabilitación (PER), figura del planeamiento para la definición de las actuaciones, y Las Sociedades Urbanísticas de Rehabilitación (SUR), sociedades públicas para la implementación eficaz de los programas. Como ya se ha descrito en la introducción, estas sociedades han evolucionado mucho. Actualmente constituyen una política que va más allá del programa de ARIs y ADs por lo que se estudian en un apartado diferenciado.

Dentro de este programa, las ayudas se destinaban a dos tipos de receptores: por una parte, particulares y comunidades de propietarios que quisieran actuar sobre elementos comunes o privativos de su propiedad y, por otra, entidades locales (ayuntamientos o SUR) que desarrollasen planes, estudios socio-urbanísticos, actuaciones urbanísticas en el espacio público o actuaciones de rehabilitación en edificios de su propiedad.

En el primer caso, se consideraban subvencionables las actuaciones situadas en bloques de vivienda con una antigüedad mayor a 10 años<sup>1</sup>. Si las actuaciones estaban situadas dentro de un ARI, recogidas por el PER y cumplían con las condiciones de adecuación urbanística, estructural y de habitabilidad, la rehabilitación se denominaba *Integrada*, teniendo opción a mayores cuantías subvencionables. En los demás casos se denominaba rehabilitación *Aislada*.

## B. NIVEL DE IMPLEMENTACIÓN

A partir de la aprobación del Decreto 278/83 se han venido declarando progresivamente nuevas áreas. Como se puede observar en el gráfico que se expone a continuación se distinguen 4 etapas:

- **Periodo 1983-1989:** abarca la fase de puesta en marcha del programa, donde las declaraciones se fueron dando a cuenta gotas, solamente se declararon tres cascos históricos (Bilbao, Vitoria-Gasteiz y Aretxabaleta, Municipio de la comarca de Debagoiena).
- **Periodo 1990-1997:** con la aprobación del Decreto 189/90 la cadencia de declaraciones se incrementó, aprobando de 2 a 4 declaraciones al año. De esta época son las primeras declaraciones de AD (entre las que se encuentra el barrio de

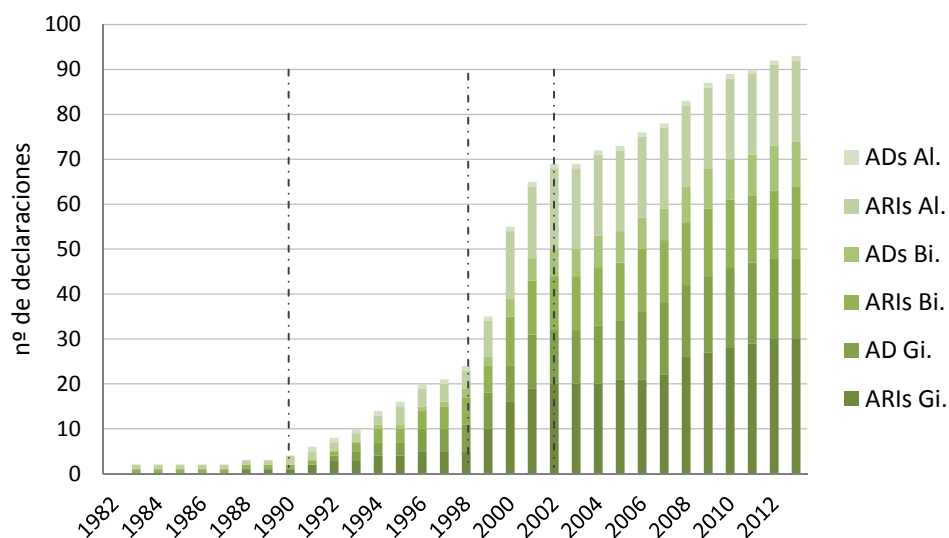
---

<sup>1</sup> En el Decreto 278/1983 la antigüedad requerida era de 20 años. Con el Decreto 189/1990 se rebajo a 10 años y se ha mantenido hasta la actualidad.

San Andrés, situado en Arrasate, ámbito de estudio en el siguiente apartado, cuya declaración se aprobó en 1992).

- **Periodo 1998-2002:** en estos años el número de declaraciones anuales se incrementó considerablemente, pasó de 24 a 69.
- **Periodo 2003-2012:** A partir de ese periodo el incremento de declaraciones se redujo a los niveles del periodo anterior, aprobándose una media de 2-3 declaraciones al año.

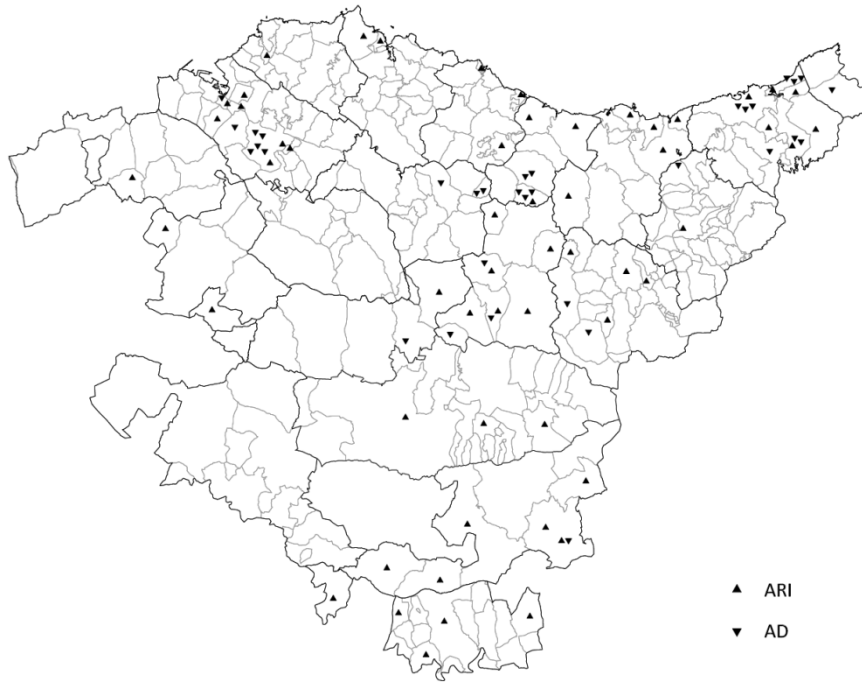
**Fig. 4.2: Evolución cronológica del número de declaraciones de ARI y AD**



Elaboración propia. Fuente de los datos: (DEPS-GV, 2013c)

En la actualidad, existen en la CAPV 93 áreas declaradas, de las cuales 64 son ARIs y 29 ADs. La mayor parte de ellas está en territorio guipuzcoano, siendo notoria la diferencia en el número de ARIs con respecto a Bizkaia. Además, como se puede observar en la siguiente figura, la distribución geográfica no es homogénea. Mientras en Gipuzkoa existen 48 áreas declaradas repartidas por la práctica totalidad del territorio, en Bizkaia, son muchas menos, 26, y la mayoría corresponden al área metropolitana de Bilbao. En Álava, la mayoría de las 20 áreas declaradas se sitúan en los municipios del sudeste.

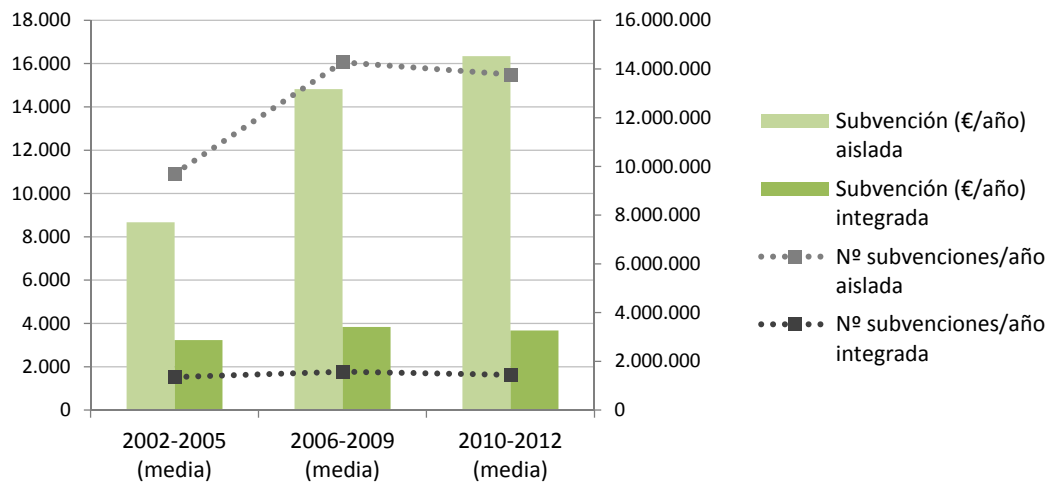
**Fig. 4.3: Distribución geográfica de las áreas declaradas ARI o AD**



Elaboración propia. Fuente de los datos: (DEPS-GV, 2013c)

En cuanto a la evolución del número de subvenciones y cuantía subvencionada, como se puede observar en la siguiente figura, el presupuesto dedicado a la rehabilitación aislada se incrementó en un 71 % en el periodo 2006-2009 y en un 10% en el siguiente periodo. La cuantía dedicada a la rehabilitación aislada se mantuvo más estable entre los 2.871.000 del primer periodo y los 3.408.000 del segundo.

**Fig. 4.4: Número de subvenciones y cuantía económica (2002-2012). Política de ARIs y ADs**



Elaboración propia. Fuente de los datos: (OVV, 2015)

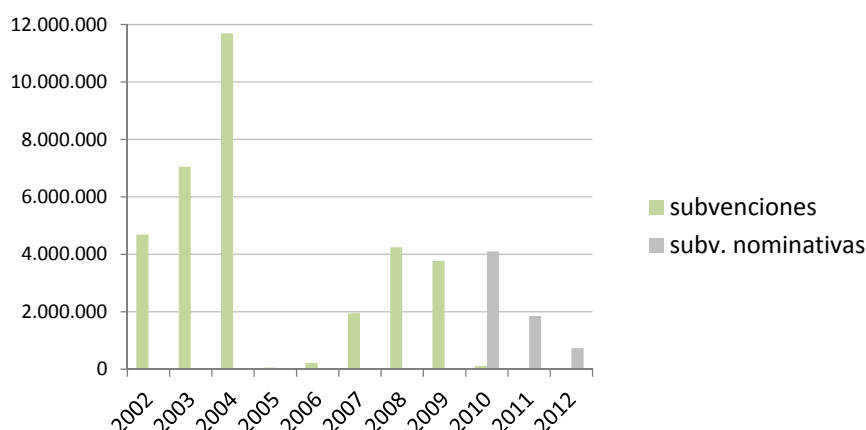
En lo que se refiere a las ayudas a los ayuntamientos y entidades públicas locales para la regeneración de áreas degradadas, la apertura de convocatorias no ha sido estable. Se distinguen diversos periodos con grandes variaciones en la cuantía presupuestaria.

En el 2002, mediante la Orden de 19 de junio de 2002 y la Orden de 30 de diciembre de 2002, se aprobaron subvenciones plurianuales por un importe total de 23,4 millones de euros para el periodo 2002-2004. En total se subvencionaron 68 proyectos a 27 Ayuntamientos y 7 SUR que incluyeron 35 obras de urbanización (75% del presupuesto total), 14 obras de edificación (22,6% del presupuesto total), así como la redacción de 19 redacciones proyectos de urbanización o de documentación.

En 2005 el Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales aprobó una nueva convocatoria de ayudas para el periodo 2005-06 (Orden de 8 de junio de 2005) mucho más limitada en su objeto y en su volumen de ayudas, ya que en este caso se dirigían exclusivamente a la redacción de proyectos y no a la realización de las obras. En total las ayudas ascendieron a algo menos de 270.000 euros.

A partir del 2007, la Orden de 2 de mayo de 2007 reguló la concesión de subvenciones en esta línea, aprobándose varias resoluciones sucesivas en los siguientes años. En una primera Resolución, de 22 de octubre de 2007, se concedieron ayudas para obras por un valor de algo más de 9,7 millones de euros para el periodo 2007-2009. Asimismo, una nueva actividad subvencional resuelta el 5 de diciembre de 2008, concedió 216.000 euros para planes y proyectos correspondientes a las anualidades 2008-10. Finalmente, en abril de 2009 se volvió a lanzar una convocatoria similar a la de 2008, para la redacción de documentos, que se resolvió con la concesión de ayudas por un valor próximo a los 126.000 € para 10 proyectos a desarrollar en el período 2009-2011 (Resolución de 18 enero de 2010).

**Fig. 4.5: Presupuesto destinado a las ayudas a la regeneración de áreas degradadas por anualidad**



Elaboración propia. Fuente de los datos: (Resolución de 22 de octubre de 2007, Resolución de 5 de diciembre de 2008 y Resolución de 18 enero de 2010)

En el 2010, al aprobarse el programa HIRIBER, esta línea subvencional se suspendió. Al mismo tiempo, se habilitaron una serie de ayudas directas, subvenciones nominativas, a varios

Ayuntamientos. El gráfico muestra la gran inestabilidad en la concesión y cuantía económica de estas ayudas a lo largo de los 10 años de su andadura.

### C. VALORACIÓN DE LOS EXPERTOS

La opinión mayoritaria de los expertos entrevistados (10 de 14) sobre este programa es positiva en cuanto a que lo califican como un buen instrumento para las circunstancias que se daban en aquel momento. La mitad de las personas entrevistadas destaca que fue una política pionera a nivel estatal y marcó tendencia en los años sucesivos. Vinculado a esto, en varias entrevistas lo califican como innovador, destacando el planteamiento de integralidad en el sentido de recoger las acciones coordinadas en un único plan, la creación de nuevos instrumentos como fueron las ARI, SUR y PER o la propia novedad de la política subvencional dirigida a la rehabilitación.

Parafraseando a uno de los entrevistados *“se parió después de una crisis y ha aguantado hasta ahora, por tanto no ha podido ser mala”*. En efecto, en varias ocasiones se ha mencionado la creación de esta política en respuesta a la necesidad de hacer frente a la degradación de los cascos históricos. También la larga duración es recogida en general en sentido positivo, porque ha creado cierta cultura rehabilitadora y se ha formado una generación de técnicos con gran experiencia en la materia. A su vez, entre los resultados positivos destacan que se consiguió proteger los cascos históricos de la demolición de bloques que se venía dando en la época y que se mejoró en cierta manera el espacio público de las ARIs.

En contra, en 5 entrevistas se ha mencionado que a pesar de su idoneidad en la época de su creación, no ha evolucionado suficiente durante estos años. Al contrario, la opinión mayoritaria es que se ha ido diluyendo, perdiendo su filosofía inicial y quedándose en meras actuaciones financiadoras que además no han sido suficientemente importantes ni eficientes. *“No ha habido más cambios desde entonces. Nunca se ha revisado. Se ha ido repitiendo lo que había... se ha metido mucho dinero... más dinero que ideas y 30 años después los problemas siguen siendo los mismos”* se recogía en una de las entrevistas.

La falta de continuidad y sistematización de las medidas financieras es otra de las cuestiones que se menciona insistentemente. *“No es suficientemente fuerte, ni muchísimo menos... lo fue en algún momento... cuando tienes una subvención anual dirigida a actuaciones en las ARIs, y tienes la garantía de que va a salir, eso es una gozada. Pero ahora mismo la política de ARIs no existe... el hecho de que para la rehabilitación de privados tengas un poco más de ayuda... si pero, no es nada.”*

Por otra parte, las ayudas a las actuaciones integradas apenas se diferencian de las aisladas y, por tanto, el hecho de declarar ARI un núcleo urbano no supone un gran cambio según una de las personas entrevistadas. No existe una priorización suficientemente estructurada y por contra, en otra entrevista se ha mencionado el hecho de que las delimitaciones de las ARIs, tal y como están planteadas actualmente, quedan limitadas para muchos municipios y resultan un agravio comparativo para los barrios vecinos que puedan estar en parecidas circunstancias.

**Fig. 4.6: Síntesis de las valoraciones recogidas en las entrevistas. Política de ARIs y ADs**

Elaboración propia

Otras de las cuestiones detectadas como dificultades son: la larga tramitación administrativa y la componente demasiado técnica requerida para las propuestas. A pesar de que en los últimos años se haya querido solucionar mediante la implantación de la ventanilla única o la intensificación de la actividad de las SUR y su aproximación a la ciudadanía, en opinión de las personas entrevistadas, no se ha logrado mejorar el acceso a las ayudas y la ciudadanía sigue teniendo dificultades para solicitarlas.

Por tanto, aunque bien valorada en su momento, la opinión generalizada es que no ha sido suficientemente sistemática y fuerte, por lo que los resultados obtenidos no han podido paliar la problemática para la que fue creada, sobre todo en lo que se refiere al ámbito residencial privado.

Otra de las sugerencias que se ha repetido en más de una ocasión es que se deberían de crear programas específicos para las distintas zonas con características propias, en el sentido de que las áreas degradadas y los cascos históricos tienen problemáticas diferentes y un mismo instrumento no puede servir para ambas.

Por último, se propone discriminar aún más las ayudas, favoreciendo en mayor medida a los estratos sociales más necesitados: en opinión de algunas personas entrevistadas se podría hacer a través de un diagnóstico más preciso y la delimitación de nuevas áreas; otras en cambio creen que sería suficiente con la diferenciación en las ayudas a los beneficiarios que se sitúan en los tramos de menores ingresos, independientemente de la ubicación de la actuación.

### 4.2.2. IZARTU, PROGRAMA INTEGRAL DE REVITALIZACIÓN URBANA

#### A. CONTEXTUALIZACIÓN DEL PROGRAMA

El Parlamento Vasco aprobó el 14 de mayo de 1999 una proposición no de ley donde se apuntaba la necesidad de incorporar criterios de discriminación positiva hacia las áreas desfavorecidas a través de los instrumentos de promoción económica existentes y aludía a la posibilidad de aportar fondos extraordinarios exclusivamente destinados a dichas áreas con fines de solidaridad y cohesión territorial. Posteriormente, en el año 2000, nació la *Iniciativa Euskadi 2000Tres*, con el objetivo de perseguir los siguientes tres grandes objetivos:

- Convergencia con Europa en términos de renta por habitante y en términos de empleo
- Cohesión social y territorial, a través del apoyo a los segmentos de la población más marginados del bienestar y a los municipios con mayor degradación urbana y ambiental
- Modernización y calidad de vida, a través del logro de posiciones avanzadas en la sociedad de la información

En este contexto, el Departamento de Hacienda y Administración Pública, aprobó el programa IZARTU (*Programa Integral de Revitalización Urbana de la CAPV*). Consistía en la cofinanciación, a través de un Fondo Extraordinario, de actuaciones de carácter integral e integrado con el fin de promover la regeneración socioeconómica de las zonas urbanas degradadas. Destaca que:

- La elaboración y la ejecución material de las actuaciones se transfiere a la esfera local
- Son programas integrados y, por lo tanto, líneas de actuación y proyectos articulados y complementarios dentro del ámbito competencial de los entes locales, que abordan de forma global todos aquellos problemas específicos de dichas áreas.

Este programa ha tenido dos convocatorias: una primera llamada IZARTU I, implementada en el periodo 2001-2005, y otra segunda, IZARTU II, en el periodo 2004-2008. IZARTU II se diseñó desde un enfoque más preciso en su plasmación territorial: para responder a las deficiencias en cuanto a la definición de los ámbitos de actuación de la primera fase, las delimitaciones de las intervenciones en la segunda pasaron de la escala municipal a la de barrio en la mayoría de los casos.

Se reguló mediante dos decretos y sus respectivas órdenes, que determinaron las convocatorias de ayudas para cada IZARTU (Decreto 236/2000; Orden de 9 de enero de 2001; Decreto 306/2003; Orden de 21 de enero de 2004). Los beneficiarios en este caso eran las administraciones municipales con zonas urbanas afectadas por problemas de deterioro económico y social. Los municipios de más de 50.000 habitantes podían tener dos programas, los demás solamente uno.

Este programa creó un instrumento propio para la delimitación de las áreas de actuación llamadas *Zonas urbanas degradadas* en IZARTU I y *Zonas urbanas desfavorecidas y deficitarias* en IZARTU II. En la primera convocatoria no existían indicadores cuantitativos para calificar las áreas como degradadas, aunque existía un listado de zonas prioritarias en las que las subvenciones podían ser mayores. En la segunda, debían cumplir al menos 2 de los siguientes criterios para poder participar en el programa y a su vez, cuantos más criterios cumplían, mayor podía ser el porcentaje del presupuesto subvencionable.

- Evolución negativa del contingente de población residente, periodo 1991-2001
- Población con estudios primarios o inferiores mayor a la media de la CAPV
- Tasa de paro mayor a la media de la CAPV
- Índice de confort de las viviendas principales menor a la media de la CAPV
- PIB per cápita del municipio menor a la media de la CAPV

A su vez, las actuaciones debían estar recogidas en el *Programa Integrado de Revitalización Urbana* e integrados en los diagnósticos efectuados a nivel municipal. Por último, los procesos de regeneración que se acometían dentro del programa se sometían a evaluación y seguimiento específico mediante un método creado *ad hoc*.

El abanico de las actuaciones subvencionables en este caso era muy amplio. Abarcaba desde actuaciones de recuperación de espacios degradados o vinculados a la integración territorial y aminoramiento del impacto ambiental, hasta iniciativas ligadas al empleo local y las tecnologías de la información y comunicación.

Las medidas financieras se basaban en subvenciones no reintegrables que abarcaban hasta el 75% de la inversión admitida a cofinanciación.

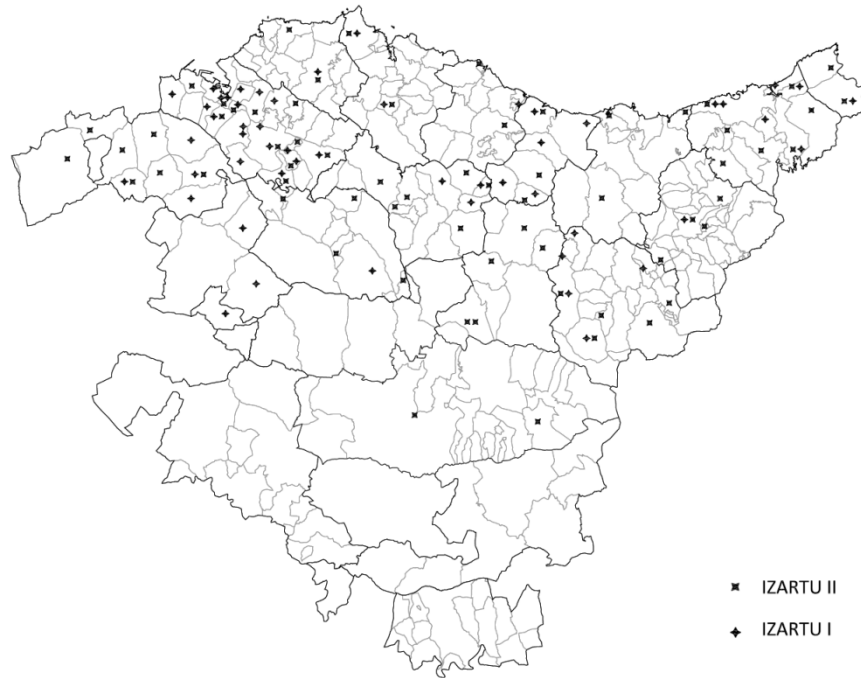
## B. NIVEL DE IMPLEMENTACIÓN

En total, en las dos convocatorias del programa IZARTU, se concedieron 118 subvenciones de las cuales se pusieron en marcha 116. En el periodo 2001-2005 se vieron beneficiados 47 municipios de la CAPV a través de la aportación económica a 51 Programas IZARTU. La inversión total para el conjunto de actuaciones ascendió a algo más de 222 millones de euros, subvencionando IZARTU 150 millones de euros. En cuanto a la cuantía recibida, de los 47 municipios beneficiados 15 recibieron un 50% de financiación y 32 un 75%.

En la segunda convocatoria, se beneficiaron 67 municipios con 67 programas. En IZARTU II, la inversión total para el conjunto de programas de carácter integrado ascendió a cerca de 173 millones de euros, subvencionando el programa 109 millones de euros. De los 67 municipios beneficiados 4 recibieron un 30% de financiación, 17 municipios un 50% de ayuda y 46 un 75%. Asimismo, la inversión media por programa ascendió a 2,5 millones de euros. La distribución entre los territorios históricos no fue muy homogénea en este caso. En Álava, tan solo se concedieron 2 programas en cada convocatoria, frente a los 31 y 39 de Bizkaia, y 18 y 31 de Gipuzkoa.

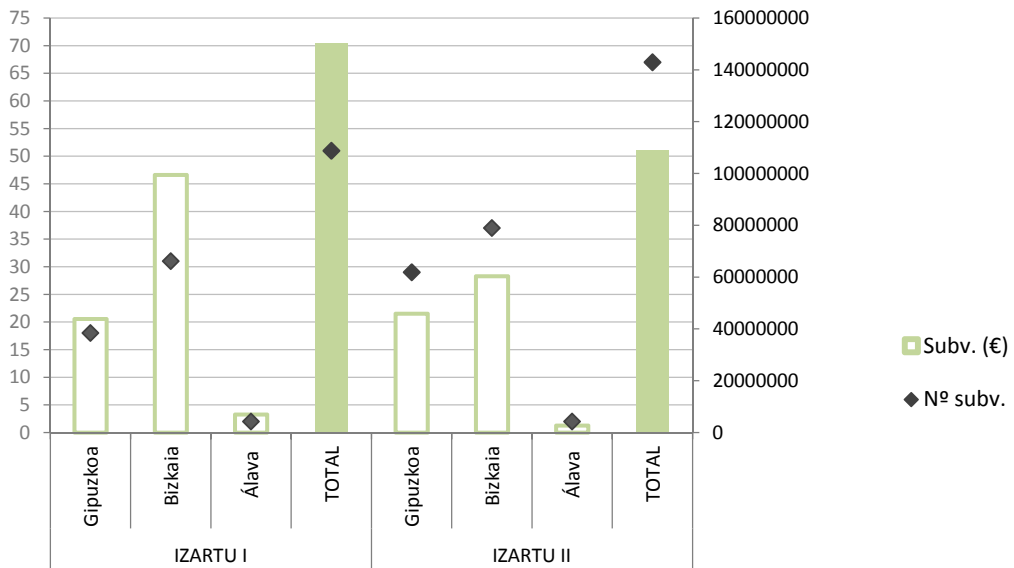


**Fig. 4.7: Distribución geográfica de las actuaciones. Programas IZARTU**



Elaboración propia. Fuente de los datos: (DEH-GV, 2012)

**Fig. 4.8: Nº de subvenciones y cuantía económica concedida en los programas IZARTU I y IZARTU II**



Elaboración propia. Fuente de los datos: (DEH-GV, 2012)

Éste es el programa de mayor presupuesto. En el primer periodo, la cuantía total ascendía a la cantidad de 150 millones de euros para un total de 51 proyectos y, en el segundo, a 109 millones para un total de 67 programas. Por tanto, de la primera convocatoria a la segunda, la subvención

media para cada una de las actuaciones descendió hasta en un 45%, siendo de 2.941.176 euros por proyecto de media en IZARTU I y 1.626.866 euros en IZARTU II.

### C. VALORACIÓN DE LOS EXPERTOS

En esta ocasión 4 de las 14 personas entrevistadas no valoraron el programa por no tener suficiente conocimiento del mismo. Entre las opiniones recogidas el sentir mayoritario es positivo; se valora en especial la gran inyección económica que supuso, que según lo recogido, sirvió para impulsar la mejora del espacio público y equipamientos en varios barrios y para apoyar actuaciones de planeamiento que se encontraban atascados en algunos municipios. En contra, dos de las personas entrevistadas lo califican como anecdótico, por no ser una política estable ni sistemática.

Según las opiniones recogidas, a pesar de que el programa de revitalización urbana tenía capacidad para llevar a cabo planteamientos globales de regeneración, los ayuntamientos optaron por soluciones rápidas y productivistas, que casi siempre estaban vinculadas a obras, por lo que quedó en general cojo en los demás temas. En dos de las entrevistas se identifica el programa con un instrumento económico-financiero y, desde esa perspectiva, lo califican como muy productivo en el sentido positivo de la palabra, porque se logró ejecutar gran cantidad de actuaciones.

Otra de las críticas expuestas en varias entrevistas fue el reparto poco homogéneo de las ayudas, dado que algunos municipios recibieron mucho dinero mientras otros no recibieron nada. Además destacaron que esa distribución dependía de la relación existente entre el Gobierno local y el autonómico, en vez de en los indicadores de vulnerabilidad establecidos en la convocatoria. Por otra parte, una de las personas entrevistadas resalta que se marginó al ámbito rural porque, aun habiéndolo solicitado, no se le concedió ninguna ayuda.

Una de las cuestiones que generaron mayor controversia fue el carácter flexible del programa. Mientras en algunas entrevistas el hecho de dejar que cada administrador local diseñara su propio programa se viera como una de las causas principales de que no se actuara en los ámbitos sociales y económicos, en otras se valoraba positivamente el que se confiara en el liderazgo local. Las siguientes citas recogidas en dos de las entrevistas dan muestra de esa dicotomía:

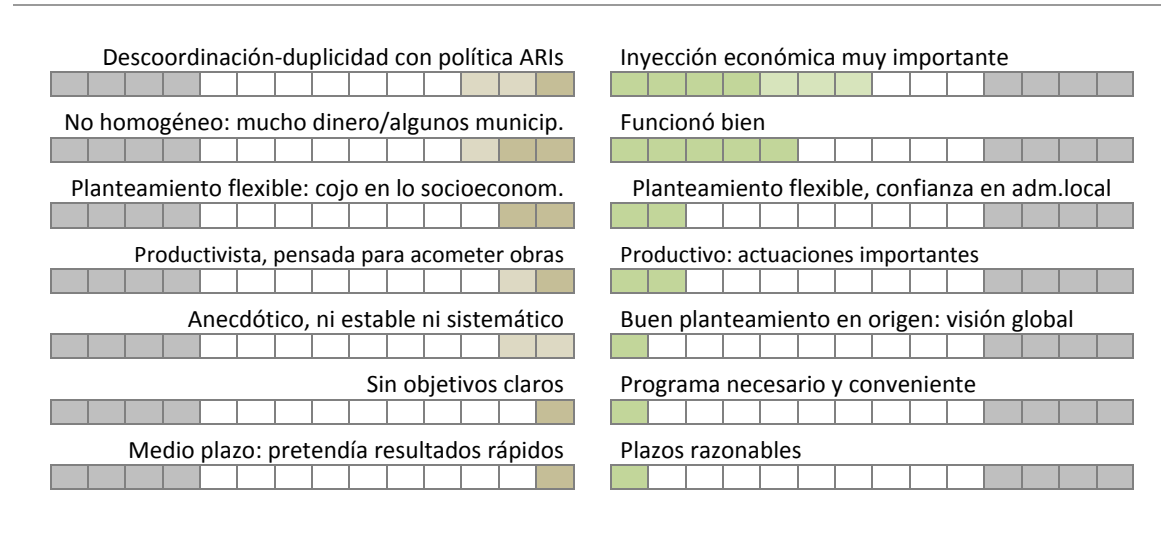
*“Eran demasiado flexibles. Muchas veces se subvencionaban unas cosas y se terminaban haciendo otras... Francamente en IZARTU cabía de todo”*

*“Por desconocimiento o por que se excedía de sus competencias se hizo un planteamiento muy flexible. Nosotros tenemos el dinero, vosotros sabréis lo que hay que hacer. Y en mi opinión ha funcionado muy bien”*

Por último, otra de los temas más cuestionados fue la falta de comunicación y acercamiento entre los distintos departamentos del Gobierno Vasco. Esto dio lugar a duplicidades en varios ámbitos. Según una de las personas entrevistadas *“en más de algún caso se dieron tres tipos de*

*ayudas al mismo barrio... pero sin una visión global del problema". Otro lo calificaba como "signo de los tiempos: el reto era gastar, aunque hubiera más de un programa para el mismo objetivo. Eso hoy sería impensable, es otro mundo. La escasez de dinero hace que se busque mayor coordinación, sinergia, etc."*

**Fig. 4.9: Síntesis de las valoraciones recogidas en las entrevistas. Programa IZARTU**



Elaboración propia

### 4.2.3. PROGRAMA HIRIBER- HIRIAK BERRITU

#### A. CONTEXTUALIZACIÓN DEL PROGRAMA

En el marco de las medidas + *Euskadi 09*, concebido como un conjunto de actuaciones anticrisis que pretendía actuar sobre la situación socioeconómica del momento, y amparado por la Disposición adicional primera del Decreto 317/2002, de 30 de diciembre, que facultaba al Consejero de Vivienda, Obras Públicas y Transportes para establecer mediante Orden, programas específicos de rehabilitación que gozarán de ayudas especiales, surge el *Programa HIRIBER, Hiriak Berritu* para la mejora de barrios y áreas urbanas.

Como según los impulsores del programa existía una zona de intersección entre HIRIBER y la línea subvencional dirigida a planes y obras de urbanización en ARIs y ADs, se suspendió temporalmente la vigencia de la Orden de 2 de mayo de 2007 durante el año 2010 con el fin de comprobar la eficacia real del nuevo programa. HIRIBER, a diferencia del programa anterior, tenía un doble objetivo: la mejora de barrios y áreas urbanas vulnerables, por un lado, y el fomento de la ejecución de obras de urbanización necesarias para la generación de parcelas de suelo urbanizado destinadas a la ejecución de Viviendas de Protección Pública, por otro.

Hubo una sola convocatoria, regulada mediante la Orden de 24 de febrero de 2010 del Consejero de Vivienda, Obras Públicas y Transportes y estaba destinada a entidades locales públicas. Las actuaciones se debían de enmarcar en la delimitación de barrios y/o áreas urbanas

de intervención prioritaria, zonas urbanas homogéneas, destinadas principalmente al uso residencial, como vivienda habitual, que se encontrasen en situaciones de degradación urbanística o tuvieran un uso destinado predominantemente a vivienda de protección pública y que tuvieran dificultades de ejecución de las obras de edificación.

Las actuaciones subvencionables eran del ámbito urbanístico, vinculadas a la mejora del espacio público y dotacional o a la creación de aparcamientos, espacios verdes o deportivos vinculados a sectores en fase de ejecución que albergasen viviendas de protección pública.

Las medidas financieras se basaban en subvenciones cuya cuantía máxima era de 75% del presupuesto de ejecución por contrata de las obras de urbanización y un máximo de 1.000.000 de euros por Ayuntamiento.

## B. NIVEL DE IMPLEMENTACIÓN

El importe total de las subvenciones concedidas en 2010 en este programa ascendió a 15 millones de euros. De esta subvención total, el 51,4% corresponde a proyectos ubicados en Bizkaia (7,7 millones), el 40,1% a proyectos guipuzcoanos (6 millones), y el 8,5% restante a operaciones llevadas a cabo en Álava (1,3 millones de euros).

**Fig. 4.10: Distribución geográfica de las actuaciones. Programas HIRIBER**

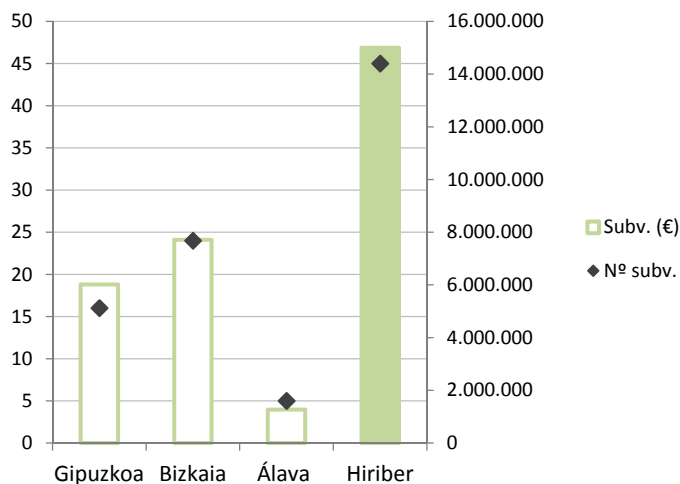


Elaboración propia. Fuente de los datos: (Resolución 10 de agosto 2010)

En total fueron valorados 115 proyectos, de los cuales fueron subvencionados 45. Ante el elevado número de proyectos presentados la Resolución de 10 de agosto de 2010, modificó la cuantía máxima subvencionable reduciéndola al 65% del presupuesto de ejecución y limitando la

cuantía a 900.000 euros por Ayuntamiento. Solamente en tres de los municipios, Donostia-San Sebastián, Bilbao y Barakaldo, se alcanzó esta cifra.

**Fig. 4.11: Número de subvenciones y cuantía económica concedida en el programa HIRIBER**

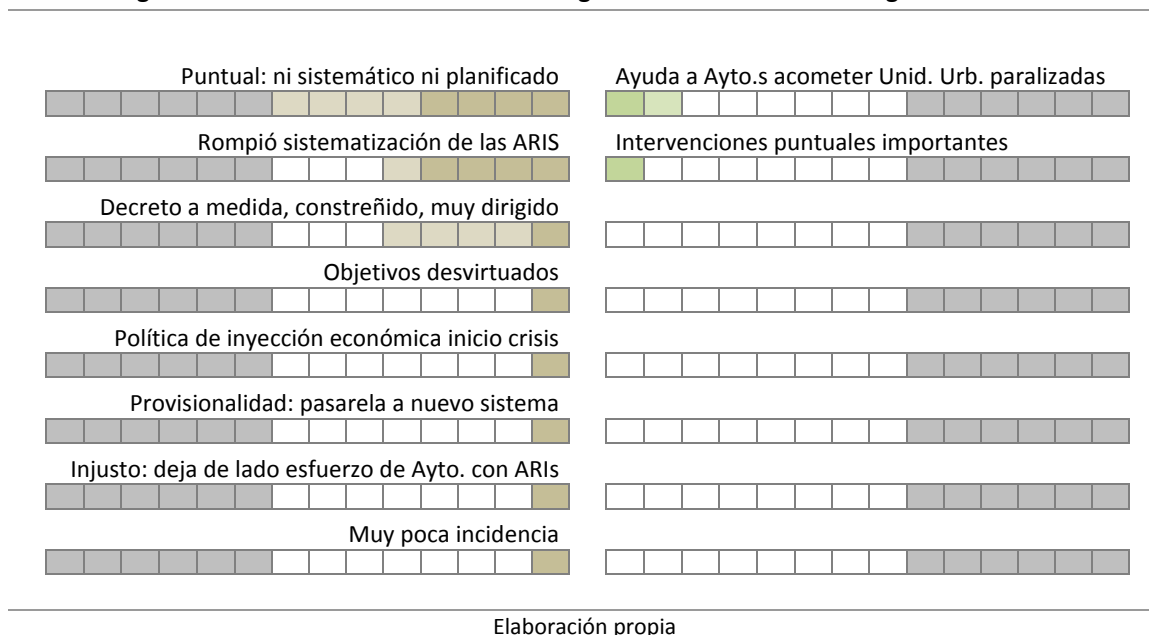


Elaboración propia. Fuente de los datos: (Resolución 10 de agosto 2010)

### C. VALORACIÓN DE LOS EXPERTOS

Seis de las personas entrevistadas no quisieron opinar sobre este programa. Los demás lo valoraron negativamente por unanimidad. La crítica mayoritaria fue que era un programa muy puntual, sin una buena planificación y un sistema organizado. Además, se vendió como sustituto de la política de ARIs, pero según lo recogido en las entrevistas, para nada mantenía ni su filosofía y ni sus objetivos. Una de las personas entrevistadas a su vez puntualizaba que al romper con la sistemática que había hasta el momento y poner otras reglas de juego, se penalizó a los ayuntamientos que se habían esforzado en la implantación de las políticas de ARIs hasta la fecha y se les dio una oportunidad a los que no. Cosa que en opinión de la persona entrevistada no es muy justo.

En general los entrevistados la descartan como programa de RU y la consideran un programa hecho a medida para paliar una necesidad concreta: muchos Ayuntamientos no podían atender las cuotas de urbanización de los suelos que eran de su propiedad. Como lo describían en una de las entrevistas: *“había proyectos que se iban a parar, y el Gobierno quiso que eso no pasase por lo menos en los Ayuntamientos de su partido”*. Esta crítica respecto a la afinidad política de los Gobiernos locales que implementaron este programa se ha repetido en 4 entrevistas.

**Fig. 4.12: Síntesis de las valoraciones recogidas en las entrevistas. Programa HIRIBER**

En dos de las entrevistas se destacó que fue una buena medida en cuanto que movilizó los proyectos urbanísticos parados, los Ayuntamientos pudieron seguir con su planificación urbanística, y esto hizo que se generara cierto empleo en época de crisis. Otra en cambio destacó la capacidad de estos programas de generar una imagen o una fotografía de lo que se puede hacer con la rehabilitación, por lo cual lo valoró positivamente en el plano del fomento de la rehabilitación. Pero en general, la crítica a este programa es unánime y bastante dura como muestran las siguientes frases recogidas en varias entrevistas:

*“Programa de ayudas que abarca demasiado. Herramienta que vale para todo y no sirve para nada. El objeto queda desvirtuado”*

*“Un programa fantasma... sale, pasa y se va! El plan ZP en versión vasca”*

*“Es una mala práctica de una política de fomento con un nombre rimbombante y listo!”*

#### 4.2.4. PLAN REVIVE DE REHABILITACIÓN DE VIVIENDAS Y EDIFICIOS

##### A. CONTEXTUALIZACIÓN DEL PROGRAMA

El planteamiento de este programa respondía a los objetivos marcados en el *PERHRU 2011-13* (DVOT-GV, 2010c), como desarrollo del *Plan Director de Vivienda y Regeneración Urbana 2010-2013* (DVOT-GV, 2010b). En el *PERHRU* se concretaba la necesidad de evolucionar en las actuaciones, más allá del propio mantenimiento de los elementos privativos, para acometer de manera integral en el conjunto de la edificación actuaciones de rehabilitación.

Su configuración, como en el caso de HIRIBER, se basó en la Disposición adicional primera del Decreto 317/2002, de 30 de diciembre, que faculta al Consejero de Vivienda, Obras Públicas y Transportes para establecer, mediante Orden, programas específicos de rehabilitación cuando así lo aconsejen las peculiares características de la intervención.

REVIVE era un programa dirigido a las comunidades de propietarios y promotores públicos de viviendas cuyos edificios tuvieran por uso principal el de vivienda y estuvieran agrupados hasta configurar bloques o manzanas completas, construidos antes de 1980 y que dispusieran de adecuación urbanística y estructural, en los términos del Decreto 317/2002, de 30 de diciembre.

El objetivo del programa era impulsar actuaciones de rehabilitación integral encaminados a la mejora de las condiciones de accesibilidad, habitabilidad y eficiencia energética de los edificios existentes, con criterios de sostenibilidad en las actuaciones y cumpliendo con las condiciones que se señalan en los siguientes puntos:

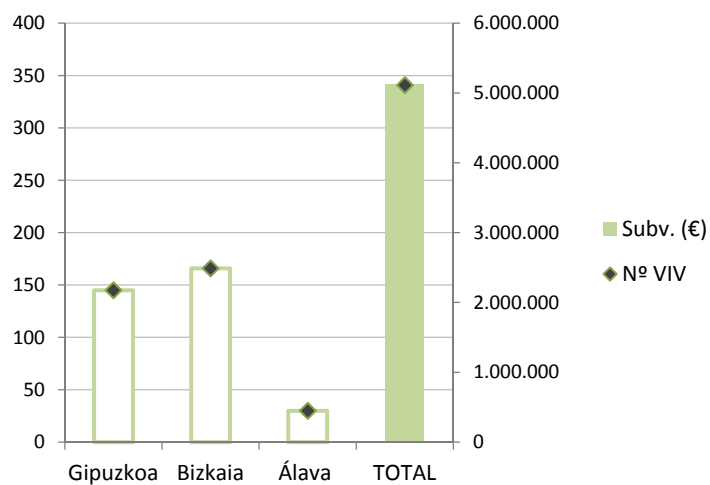
- Actuación sobre la envolvente de los edificios y las instalaciones de producción térmica para reducir la demanda y el consumo energético, con el objeto de alcanzar tras la reforma, al menos, una certificación energética C (según Real Decreto 47/2007).
- Mejora o incorporación de un sistema de ventilación que garantice la calidad del aire interior mediante una correcta renovación del mismo, de acuerdo a los parámetros mínimos exigidos por el Código Técnico de la Edificación (CTE).
- Mejora de las condiciones de accesibilidad de las edificaciones de manera que se garantice la accesibilidad desde la vía pública hasta cada una de las viviendas.
- La ampliación del perímetro edificado orientado a conseguir la adecuación de las condiciones de habitabilidad, de acuerdo al anexo IV del Decreto 317/2002.
- Monitorización de los sistemas para verificar el funcionamiento y efectividad de las medidas adoptadas

La priorización se realiza en función del porcentaje de acuerdo alcanzado entre los copropietarios del ámbito y las cuotas de participación que representa.

La dotación presupuestaria de este programa ascendía a la cantidad de 9.300.000 euros, distribuida en tres anualidades (2012, 2013 y 2015) y la medida financiera utilizada fue la subvención con unas cuantías máximas del 90% en la redacción del proyecto y el 50% en la ejecución de las obras.

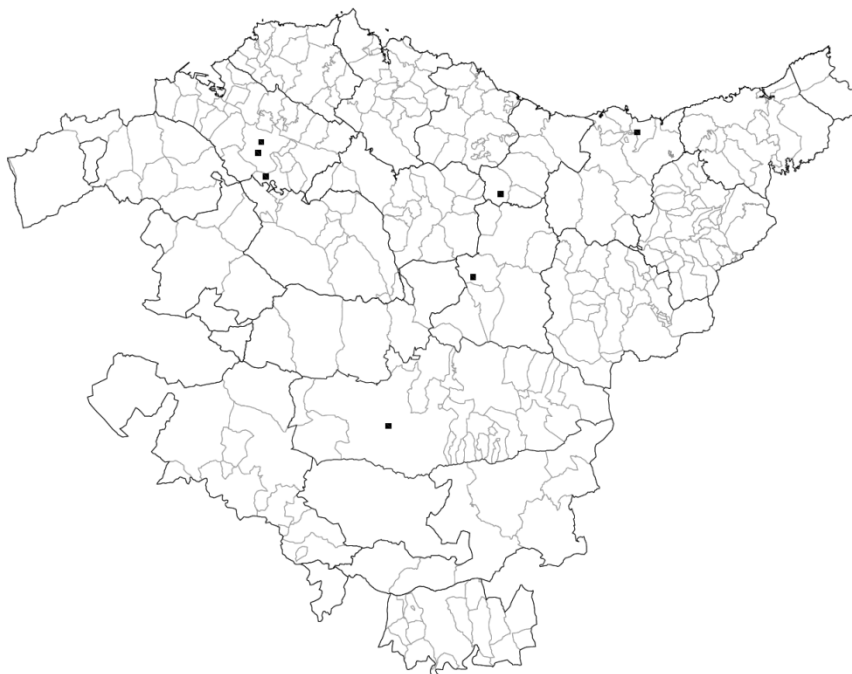
## B. NIVEL DE IMPLEMENTACIÓN

Se presentaron un total de 34 proyectos de los que finalmente 9 fueron subvencionados (3 por cada provincia), por un importe total de 5,12 millones de euros, divididos en tres anualidades: 2012 el 25%, el 2013 el 30% y el 2014 el 45%.

**Fig. 4.13: Cuantía económica subvencionada y número de viviendas rehabilitadas. Programa REVIVE**

Elaboración propia. Fuente de los datos: (Resolución de 26 de diciembre de 2012)

Entre los 9 proyectos sumaban 341 viviendas, de los cuales 30 pertenecían a las actuaciones de Álava, 166 a las de Bizkaia y 145 a las de Gipuzkoa. La subvención concedida por vivienda fue de 15.000 euros en todas las actuaciones.

**Fig. 4.14: Distribución geográfica de las actuaciones. Programa REVIVE**

Elaboración propia. Fuente de los datos: (Resolución de 26 de diciembre de 2012)

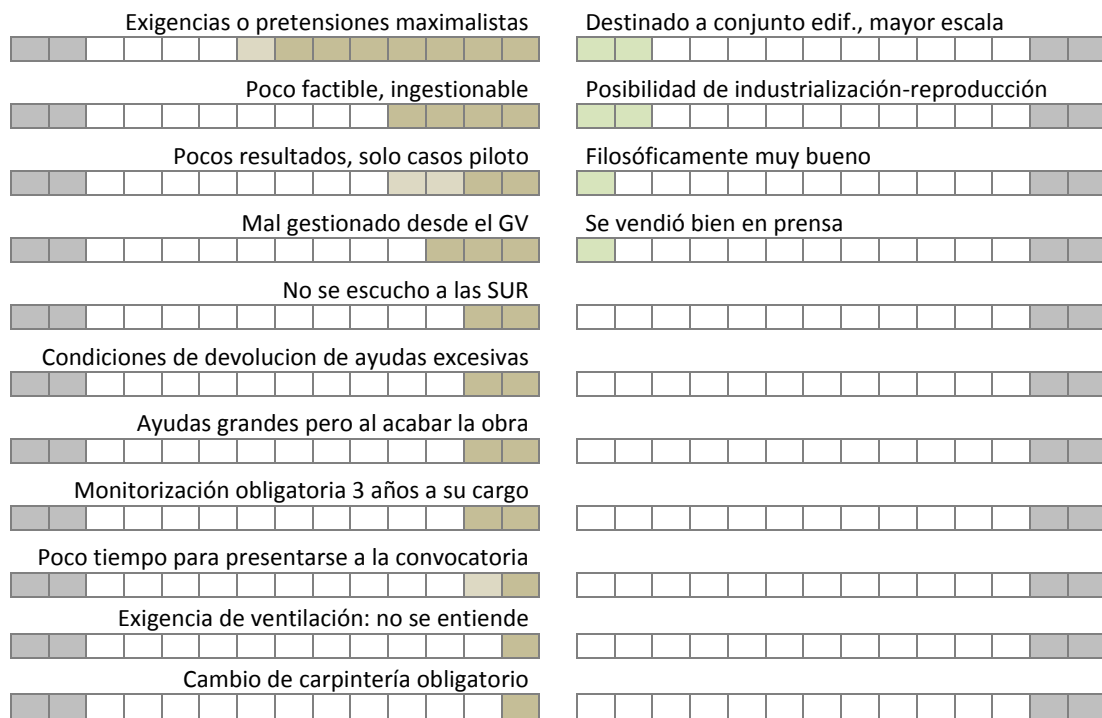


### C. VALORACIÓN DE LOS EXPERTOS

En esta ocasión, únicamente en dos de las entrevistas no quisieron valorar el programa. En las 12 restantes las críticas negativas fueron muy superiores a las positivas. Varias personas entrevistadas expusieron la necesidad de acometer este tipo de actuaciones y en ese sentido aplaudieron la filosofía con la que se diseñó este programa. Además, en dos de las entrevistas se valoraba que se hubiese exigido la escala de conjunto edificatorio, en cuanto que el impacto de las intervenciones es mayor. Sin embargo, en estas mismas entrevistas se exponía la dificultad encontrada para gestionar estas propuestas, precisamente porque se multiplicaban los agentes y la coordinación y la toma de decisiones requería mayor tiempo.

Ésta era otra de las críticas que se hacía a este programa. Se gestionó mal desde el Gobierno Vasco según varias personas entrevistadas; no se dio tiempo suficiente a los gestores para preparar la convocatoria y, consecuentemente, se presentaron pocas propuestas a la convocatoria.

**Fig. 4.15: Síntesis de las valoraciones recogidas en las entrevistas. Programa REVIVE**



Fuente: Elaboración propia

Otra de las causas, la más criticada en las opiniones recogidas, es que las exigencias eran maximalistas. 8 de las personas entrevistadas hicieron hincapié en el hecho de que los mínimos exigidos a las actuaciones de rehabilitación eran demasiado altos. Sobre todo no se entendieron las exigencias de ventilación y monitorización y la condición de tener que devolver la subvención con intereses muy altos en caso de vender la vivienda en los 10 años siguientes. *“Son cosas que*

*van contra el sentido común... que no se pueden ni vender a la ciudadanía” se lamentaba una de las personas entrevistadas.*

Se vendió bien en la prensa pero una de las personas entrevistadas lo describía como *“una auténtica propaganda, tiene muchas exigencias, tramites, gastos... poco tiempo para prepararlo... te dan buenas ayudas pero al finalizar la obras... esto es imposible en estos momentos”*. La frase de una de las personas entrevistadas recoge el sentir general: *“me parece un brindis al sol”*.

#### 4.2.5. **SOCIEDADES URBANÍSTICAS DE REHABILITACIÓN**

##### A. CONTEXTUALIZACIÓN DEL PROGRAMA

La figura de Sociedad Urbanística de Rehabilitación (SUR), se creó en 1983 mediante el *Decreto 278/1983, sobre Rehabilitación del Patrimonio urbanizado y edificado*. Como ya se ha visto anteriormente, éste fue el Decreto que marcó el inicio de la política de RRU a nivel autonómico, creando un sistema de financiación dirigido a las áreas urbanas prioritarias para la rehabilitación. Para ello se dotó de nuevos instrumentos, entre los que se encuentran las SUR.

Estas son sociedades públicas habitualmente dependientes de las administraciones locales, cuya función primitiva era la gestión de la regeneración en las *Áreas de Rehabilitación Integral (ARI)*. Se crearon con el objetivo de agilizar y mejorar la operatividad del proceso de implantación de las acciones definidas en el *Plan Especial de Rehabilitación (PER)* y su seguimiento, y eran la herramienta para informar y asesorar a la ciudadanía en la tramitación de las ayudas existentes en las ARIs. Con el tiempo, se han ido afianzando como agentes clave de este sistema. Las que mayor recorrido tienen, han evolucionado ampliando sus ámbitos de actuación y complejizado sus funciones, y su experiencia ha servido de modelo para las nuevas sociedades.

La configuración de las SUR viene definida por los artículos 29, 30 y 31 del Decreto, donde se describen el carácter, las funciones y los posibles recursos económicos de estas sociedades. Gran parte del articulado de este Decreto se ha mantenido exactamente igual hasta a día de hoy. El Decreto de 1990 que derogó el anterior mantuvo idénticos los artículos referidos a la SUR (Decreto 189/1990, art.18, 19 y 20). Las primeras modificaciones del planteamiento original de las SUR se dieron con el Decreto 214/1996 que flexibilizó la configuración de la sociedad en su creación. El posterior Decreto no introdujo cambios con respecto a éste en cuanto al articulado referente a las SUR (Decreto, 308/2000, art. 15,16 y 17).

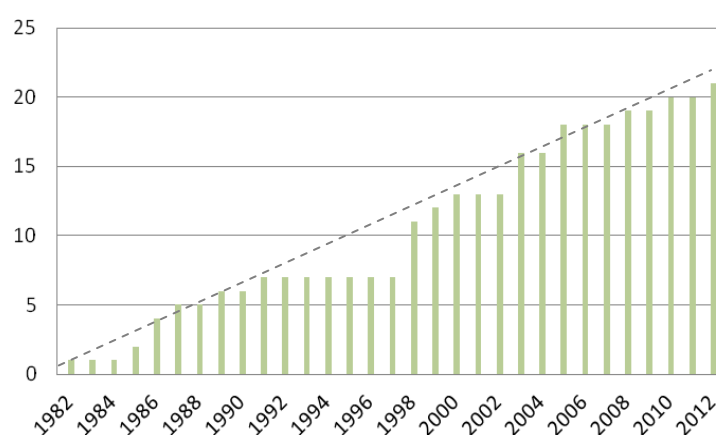
En cambio, el Decreto 317/2002, de 30 de diciembre, sobre actuaciones protegidas de rehabilitación del patrimonio urbanizado y edificado (art. 18, 19, 20) introdujo una disposición adicional que posibilitó los convenios bilaterales del Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales con las SUR, recogiendo lo establecido en el PDV 2002-2005 en cuanto a la necesidad de

actuar específicamente en las áreas en circunstancias especiales de degradación urbanística y deterioro social<sup>2</sup>.

## B. NIVEL DE IMPLEMENTACIÓN

La creación de sociedades en la CAPV ha sido progresiva. Como se puede observar en el gráfico que se expone a continuación, no ha habido periodos o años muy destacados en cuanto a creación de nuevas sociedades. Exceptuando el año 1998, en el que se crearon 5 SUR, o los años precedentes 1992-97, en los que no se creó ninguna, en general la constitución de estas sociedades ha sido progresiva y paulatina durante estas tres décadas.

**Fig. 4.16: Evolución cronológica de la creación de las SUR en la CAPV**



Elaboración propia. Fuente de datos: (Grijalba, 2014)

Actualmente existen 22 sociedades en la CAPV. Todas son 100% públicas. En el caso de 19 de ellas la única participante de la sociedad es la administración local. En la mayoría de los casos están formadas por un solo ayuntamiento, mientras que en otros, son varios los que participan. Dependiendo de este factor cambia considerablemente la escala del ámbito geográfico de actuación de las SUR. Finalmente, tres sociedades están participadas por administraciones de varios niveles. En el caso de Sestaoberri 2010, el Ayuntamiento de Sestao y Gobierno Vasco forman parte de la sociedad al 50%. Esta fórmula responde a la apuesta concreta realizada en el 2005 por el Gobierno autonómico por regenerar la zona baja del municipio de Sestao, castigada especialmente por la desindustrialización. En el caso de Arabako lanak, es una sociedad pública adscrita orgánicamente al Dpto. de Administración Local de la Diputación Foral de Álava, el cual participa al 99% en la sociedad y, por último, en la sociedad Urduñederra, además del

<sup>2</sup> El PDV 2002-2005 recoge en el anexo la proposición no de ley relativa a la necesidad de actuación urgente en el municipio de Sestao, en la que "el Parlamento Vasco insta al Gobierno Vasco a que, invitando a la adhesión de otras instituciones, en especial la Diputación Foral de Bizkaia, colabore con el Ayuntamiento de Sestao en la creación y participación conjunta de una sociedad que gestione la ejecución de las actuaciones incluidas en el Plan Director" (DVAS-GV, 2002, p.120).

Ayuntamiento de Orduña, participa con un 13,77% la Agencia Pública de Desarrollo Local del municipio.

**Tabla 4.1: Listado de las SUR existentes en la CAPV, ordenadas por la fecha de su constitución**

SUR	fundación	Socios	Tipo de sociedad
Arich/Ensanche 21 Zab.	1982	100% Ayto Vitoria	Sociedad Anónima
Surbisa	1985	100% Ayto Bilbao	Sociedad Anónima
Surposa	1986	100% Ayto Portugalete	Sociedad Anónima Unipersonal
Suradesa	1986	% en función población, 8 Aytos: Antzuola, Aretxabaleta, Arrasate, Bergara, Elegeta, Eskoriatza, Leinz Gatzaga, Oñati	Sociedad Anónima
Azkoitia Lantzen	1987	100% Ayto Azkoitia	Sociedad Anónima
Parvisa/Donostiako etxegintza	1989	100% Ayto Donostia-San Sebastian	Entidad Pública Empresarial
Beruala	1991	100% Ayto Bermeo	Sociedad Anónima
Debegesa	1998	% función población, 8 Aytos: Deba, Eibar, Elgoibar, Ermua, Mallabia, Mendaro, Mutriku, Soraluze	Sociedad Anónima
Erretengibel	1998	100% Ayto Tolosa	Sociedad Anónima
Oarsoaldea	1998	% función población, 4 Aytos: Errenteria, Lezo, Oiartzun, Pasaia	Sociedad Anónima
Arabarri/Arabako lanak	1998	99% Diputación Foral de Araba 1% Entidades menores	Sociedad Anónima
Berriz SU	1999	100% Ayto Berriz	Sociedad Anónima
Eretza/SUR	2000	100% Ayto Barakaldo	Sociedad Anónima
Urduñederra	2002	86,23% Ayto Orduña 13,77% Agencia desarrollo Local	Sociedad Limitada Pública
Durango eraikitzen	2003	100% Ayto Durango	Sociedad Anónima Unipersonal
Errazten	2003	100% Ayto Lekeitio	Sociedad Anónima Unipersonal
Sestaoberri 2010	2005	50% Ayto Sestao 50% Gob. Vasco	Sociedad Mercantil de derecho privado y capital público
Zarautz-Lur	2005	100% Ayto Zarauz	Sociedad Anónima Unipersonal
Oficina Rehab. Beasain	2008	100% Ayto Beasain	Dependiente del Ayuntamiento
Bidebi Basauri	2010	100% Ayto Basauri	Sociedad Limitada
Irunvi/SUR	2011	100% Ayto Irun	Sociedad Pública
Plenbisa	2013	100% Ayto Plentzia	Sociedad Anónima Mercantil

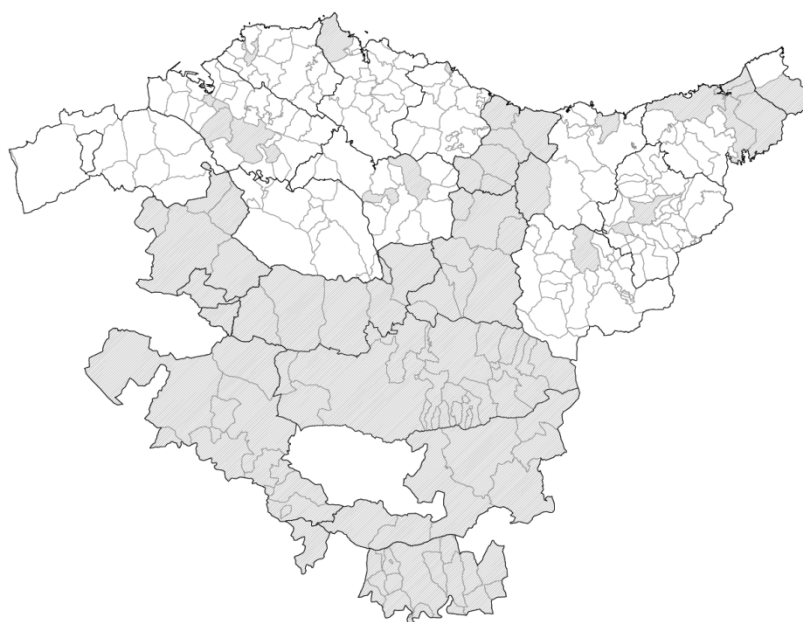
Elaboración propia. Fuente de los datos: Proyecto de investigación IVAP (Grijalba, 2011)

Las SUR son entes autónomos en cuanto a la ejecución administrativa, pero sus órganos máximos de decisión son los consejos administrativos, formados por representantes de las administraciones locales que las componen, y por tanto, son dependientes de ellas en la toma

de decisiones. Se constituyen por iniciativa de la administración local, dependen totalmente de ella, de su voluntad, viabilidad o saber hacer. En sus orígenes su objeto social estaba más delimitado y claro, pero con el tiempo se ha ido diluyendo. Actualmente no existe un planteamiento territorial unificado. No todos los Ayuntamientos han apostado por dotarse de este instrumento y, los que lo han hecho, los han adaptado a las necesidades de sus municipios o a los intereses de la propia administración. Consecuentemente, la diversidad de estas sociedades es enorme, tanto en lo que se refiere a la delimitación de su actividad, como a la estructura interna y operativa.

Otro factor relevante es que aunque poco a poco se hayan ido creando nuevas SUR, aun hoy en día no abarcan la totalidad del territorio de la comunidad autónoma: 89 de los 251 municipios de la CAPV cuenta actualmente con una SUR, y 934.948 habitantes (aproximadamente el 42% de la población de la CAPV) tienen acceso a este servicio. Además, su diversidad tipológica es enorme, como se mostrará en el apartado 4.4 de este capítulo.

**Fig. 4.17: Delimitación de los ámbitos territoriales dotados de una SUR.**



Elaboración propia. Fuente de los datos: (Grijalba, 2014)

### C. VALORACIÓN DE LOS EXPERTOS

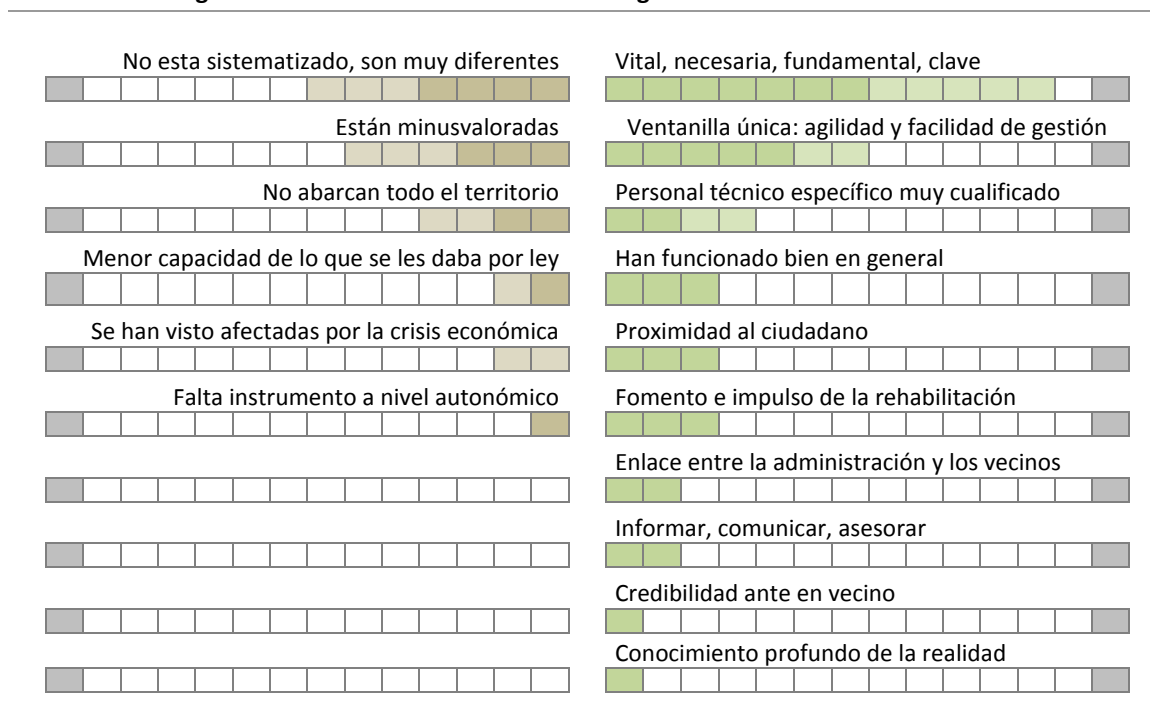
Según el análisis DAFO publicado en el PERHRU 2010-2013 (DVOT-GV, 2010c), una de las fortalezas de la RU en la CAPV consiste en la propia existencia de las SUR y la experiencia acumulada por el conocimiento preciso y directo de la problemática, así como por la proximidad y credibilidad ante las comunidades de propietarios y la actitud proactiva para la regeneración urbana en general.

Esta valoración positiva ha sido corroborada y complementada por los 14 agentes entrevistados en el transcurso de esta investigación. Según la opinión mayoritaria, este instrumento además

de ser pionero, ha sido fundamental en la implantación de las actuaciones de RRU. 12 de los 14 entrevistados se han referido a ellas como vitales, necesarias, fundamentales o claves. *“El gap tecnológico está en la capacidad de gestión y esa capacidad está en la SUR”* afirma uno de los entrevistados.

Por otro lado, según la opinión de la mitad de los agentes, es de valorar positivamente el funcionamiento de estas sociedades como ventanilla única, dando agilidad y facilidad en la gestión de los trámites requeridos en el proceso. Además, 4 de las personas entrevistadas han destacado la alta cualificación y experiencia del personal de las mismas.

**Fig. 4.18: Síntesis de las valoraciones recogidas en las entrevistas. Las SUR**



Elaboración propia

Asimismo, se considera una potencialidad la proximidad a la ciudadanía con la que trabajan y la credibilidad que han logrado ante ella. En dos de las entrevistas se destaca la labor que hacen en cuanto que funcionan como enlace entre la administración y la comunidad vecinal y el conocimiento que tienen de la realidad: *“los que se dedican a la gestión de la rehabilitación son posibilistas, se conforman con lo posible, no maximalistas que es enemigo de todo este tipo de políticas.”*

En cuanto a las debilidades, la opinión más extendida es la falta de sistematización y la diversidad de las sociedades, expuesta en la mitad de las entrevistas. Se remarca la desigualdad existente en cuanto a los recursos de los que disponen y la eficacia con los que los utilizan. Además, dos de las personas entrevistadas señalan que la mayoría de las sociedades tienen menor capacidad de actuación que la que se les otorga por ley. Por último, es significativa la sensación de que estas sociedades están minusvaloradas y la situación de debilidad en la que se encuentran debido a la crisis económica actual expresada por 6 de los agentes.

### 4.3. PLANES Y PROGRAMAS VIGENTES (2013-2016)

#### 4.3.1. *PLAN RENOVE, REHABILITACIÓN VIVIENDA 2013-16*

El *Plan Renove Rehabilitación Vivienda*, como se ha visto en el capítulo anterior, es una de las seis líneas estratégicas establecidas en el *Programa de Reactivación del Empleo 2013-2016* (Gobierno Vasco, 2014) y tiene como objetivo reforzar la estrategia de creación de empleo y a su vez apoyar las líneas de ahorro energético en el marco de la Estrategia Europa 2020 y de cohesión social, por medio de una política de rehabilitación sostenible e integradora.

Aunque se inserte en este nuevo marco estratégico, los programas de RRU son la continuidad de los programas existentes hasta el momento. La novedad de RENOVE es que los unifica y los inserta en un mismo marco conceptual, de ahí el carácter integral de la estrategia.

Las líneas subvencionales para las ARIs y ADs se recogen en dos programas operativos:

- Programa de ayudas a particulares y comunidades de propietarios para la rehabilitación de edificios y viviendas (en adelante **RENOVE\_PART**)
- Programa de subvenciones para la rehabilitación del patrimonio urbanizado y edificado en Áreas de Rehabilitación Integrada o en Áreas Residenciales Degradadas (en adelante **RENOVE\_PLAN**)

Por otra parte se incluyen las ayudas a actuaciones para la mejora de la accesibilidad, hasta la fecha fuera de los programas de RRU con el siguiente programa operativo:

- Programa de ayudas en materia de Accesibilidad a Ayuntamientos y Entidades Locales Menores (en adelante **RENOVE\_ACC**)

A su vez, se le da continuidad a la rehabilitación integral de edificios propuesta por el REVIVE mediante otra línea:

- Programa de ayudas en materia de rehabilitación eficiente de viviendas y edificios para la elaboración de proyectos de intervención en el patrimonio edificado (en adelante **RENOVE\_EE**)

Por último, se incorpora un nuevo programa *ex novo* de regeneración urbana destinado a áreas desfavorecidas de la CAPV.

- Programa de subvenciones para la regeneración urbana. (en adelante **RENOVE\_RU**)

#### 4.3.1.1. **RENOVE\_PART/COM**

##### A. CONTEXTUALIZACIÓN DEL PROGRAMA

Este programa operativo mantiene las ayudas a particulares y comunidades tanto en rehabilitación aislada como en integrada en los mismos términos en los que se venía haciendo en la política de ARIs y ADs antes descrita. De hecho se sigue rigiendo por el Decreto 317/2002 de 30 de diciembre, *sobre actuaciones protegidas de rehabilitación del patrimonio urbanizado y edificado* y únicamente se le han añadido pequeñas actualizaciones mediante sucesivas órdenes:

- En 2011, se añadió un sistema de ponderación de las ayudas en atención a las mejoras en eficiencia energética alcanzadas y se le incorporaron las ayudas para cubrir el coste de los honorarios profesionales correspondientes a la elaboración de las ITEs.
- En 2014 se adaptó la norma al Decreto 80/2014, de 20 de mayo, que extiende la obligatoriedad de realizar la ITE para todos los edificios cuyos titulares pretendan acogerse a ayudas públicas con el objetivo de acometer obras de conservación, accesibilidad universal o eficiencia energética, con independencia de cuál sea su antigüedad.

El objetivo de este programa operativo es seguir apoyando las obras de rehabilitación de particulares y comunidades de vecinos para mejorar la habitabilidad, accesibilidad y reducir el consumo energético. Para ello se apoyan mediante subvenciones a fondo perdido, préstamos cualificados o desgravaciones fiscales las actuaciones que persiguiesen alguno de los siguientes objetivos:

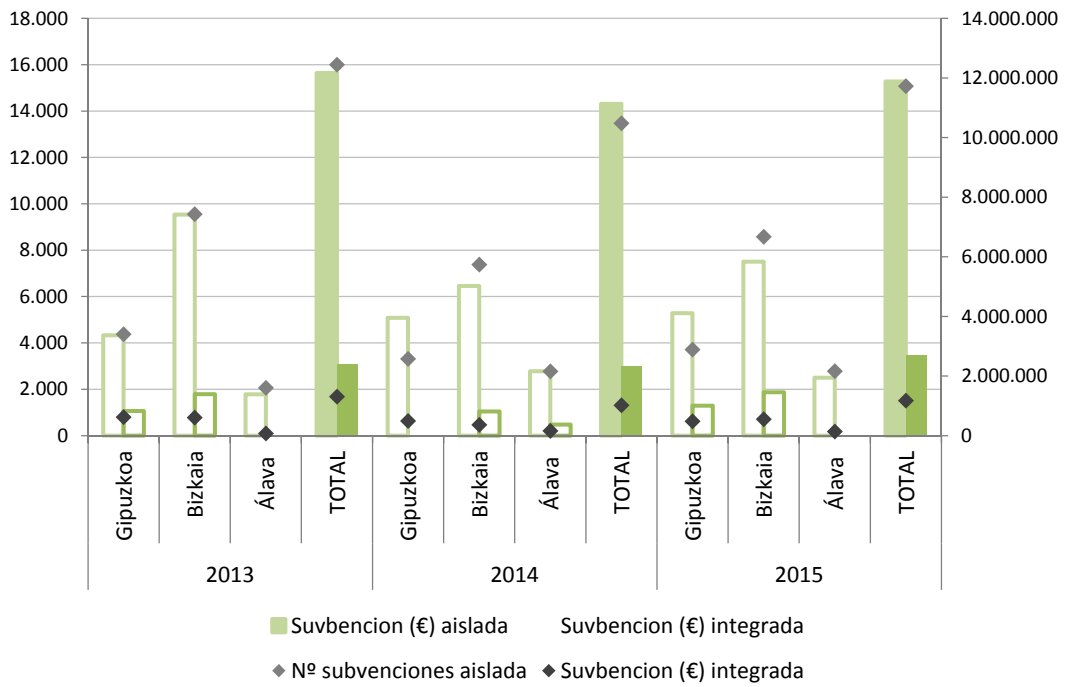
- Adecuación estructural y constructiva del edificio y de adecuación de las condiciones de habitabilidad de las viviendas y locales comerciales.
- Adecuación de las viviendas y sus accesos a la normativa vigente para personas con discapacidad física.
- Intervención en la envolvente térmica para ahorro de energía.
- Adecuación del acabado general de la edificación y de las viviendas a los principios de la buena construcción.

##### B. NIVEL DE IMPLEMENTACIÓN

Las ayudas concedidas en los tres años de estudio (2013-15) se han mantenido relativamente constantes. En total se han tramitado 49.064 subvenciones, 14.853 solicitudes de media al año en rehabilitación aislada y 1.501 en integrada. El importe total de las subvenciones ha ascendido a 35.182.622,71 euros en aislada y 7.423.603,16 en integrada, lo que arroja una subvención media por vivienda de 791 y 1.663 euros respectivamente.

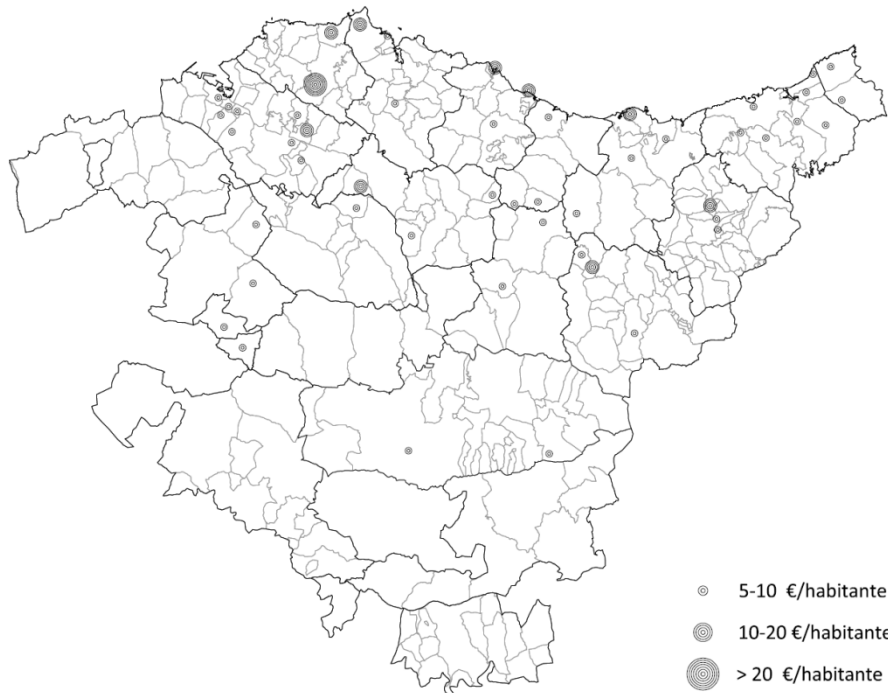


**Fig. 4.19: Número de subvenciones y cuantía total concedida para rehabilitación aislada e integrada. Programa RENOVE\_PART**



Elaboración propia. Fuente de los datos: OVV (fecha de actualización de los datos 29/04/2016)

**Fig. 4.20: Distribución geográfica e intensidad de las subvenciones. Programa RENOVE\_PART**



Elaboración propia. Fuente de los datos: OVV (fecha de actualización de los datos 29/04/2016)

#### 4.3.1.2. RENOVE\_ACC

##### C. CONTEXTUALIZACIÓN DEL PROGRAMA

Hasta la implantación del Plan RENOVE, las ayudas a actuaciones para la mejora de la accesibilidad en el espacio público se impulsaban fuera de los planes de RRU. Mediante esta nueva estructura se incluyeron junto a los demás programas. Sin embargo, en lo que respecta a la línea subvencional, se mantuvo el planteamiento que se venía impulsando a través de Órdenes publicadas anualmente desde la aprobación de la Ley 20/1997, de 4 de diciembre, *para la promoción de la accesibilidad*.

El principal objetivo es conseguir que el entorno urbano y los espacios públicos permitan a todas las personas desenvolverse igualmente y de la forma más independiente posible, integrando las distintas necesidades de las personas en instalaciones accesibles que respondan al diseño universal establecido en el Concepto Europeo de Accesibilidad.

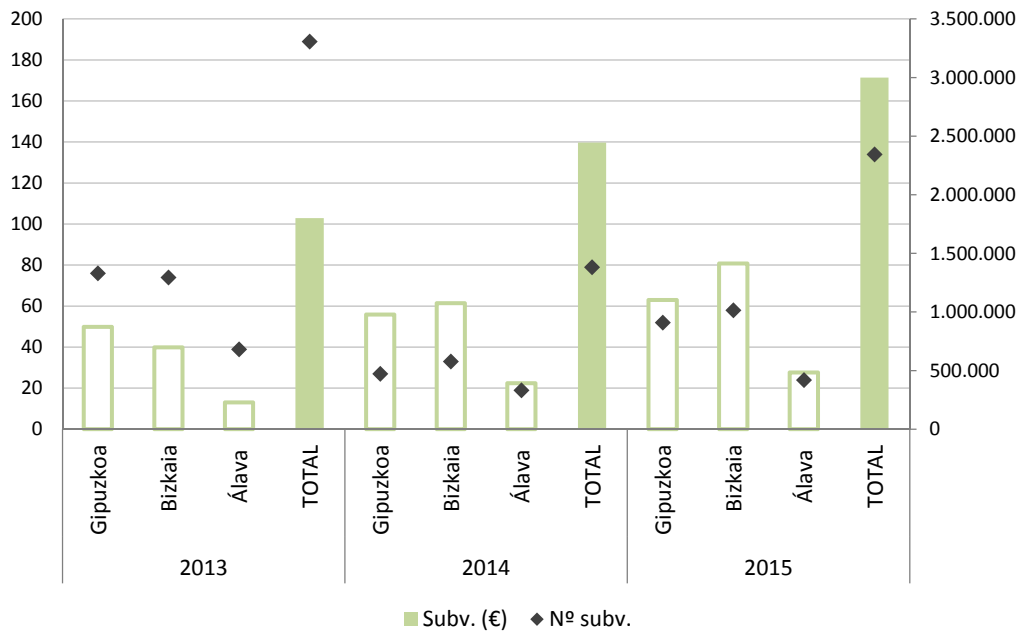
Los beneficiarios de las ayudas pueden ser los Ayuntamientos, las Entidades Locales o Entidades privadas con fines sociales de utilidad pública y se subvencionan las siguientes intervenciones:

- Elaboración y actualización de planes de accesibilidad que tengan por objeto la adaptación progresiva de los entornos urbanos, espacios públicos, edificios, transportes y sistemas de información ya existentes, a las condiciones de accesibilidad previstas en la Ley 20/1997, de 4 de diciembre, y sus normas de desarrollo.
- Ejecución de obras de mejora contenidas en los planes de accesibilidad de los Ayuntamientos y Entidades Locales Menores.
- Adquisición e instalación de ascensores y plataformas elevadoras para garantizar la accesibilidad en el entorno urbano, edificios y espacios públicos.
- Ejecución de obras de mejora llevadas a cabo por Entidades privadas con fines sociales de Utilidad Pública

##### D. NIVEL DE IMPLEMENTACIÓN

Como se puede observar en el gráfico que se expone a continuación, el presupuesto total destinado a esta línea se ha ido incrementando progresivamente en las tres anualidades estudiadas. No obstante, el número de actuaciones subvencionadas en 2013 fue considerablemente más alto que en 2014, incluso que en 2015.

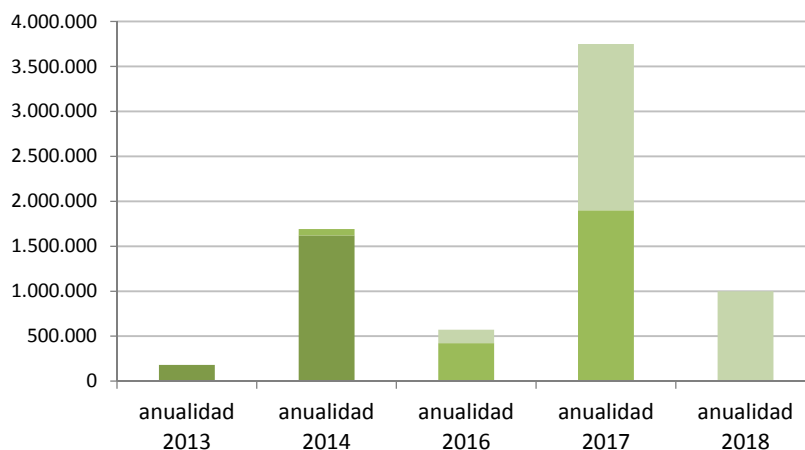
**Fig. 4.21: Número de subvenciones y cuantía total concedida. Programa RENOVE\_ACC**



Elaboración propia. Fuente de los datos: (Resolución de 15 de mayo de 2014; Resolución de 30 de diciembre de 2014; Resolución de 30 de diciembre de 2015)

La convocatoria de 2013 contemplaba un presupuesto total de 1,8 millones de euros para 189 actuaciones, dividido en 2 anualidades (2013 y 2014); la de 2014, 2.445.054 euros para 79 actuaciones, y dividido en 3 anualidades (2014,2015 y 2015); y la de 2015, 3 millones para 134 actuaciones y tres anualidades (2015, 2016 y 2017).

**Fig. 4.22: Cuantía presupuestaria para cada una de las anualidades. Programa RENOVE\_ACC**



Elaboración propia. Fuente de los datos: (Resolución de 15 de mayo de 2014; Resolución de 30 de diciembre de 2014; Resolución de 30 de diciembre de 2015)

En la figura precedente se puede observar la distribución de las subvenciones considerando la división por anualidades, concedidas en las tres resoluciones correspondientes al periodo 2013-15. En la siguiente imagen se expone la distribución territorial de las mismas.

**Fig. 4.23: Distribución geográfica de los planes u obras subvencionadas. Programa RENOVE\_ACC**



Elaboración propia. Fuente de los datos: (Resolución de 15 de mayo de 2014; Resolución de 30 de diciembre de 2014; Resolución de 30 de diciembre de 2015)

#### 4.3.1.3. RENOVE\_PLAN

##### A. CONTEXTUALIZACIÓN DEL PROGRAMA

Este programa recoge la línea de subvenciones establecida en el Decreto 154/1983 destinado a los Ayuntamientos y entes públicos locales para la rehabilitación del espacio y edificios públicos sin apenas modificaciones. De hecho, se rige por la misma normativa que en el periodo anterior.

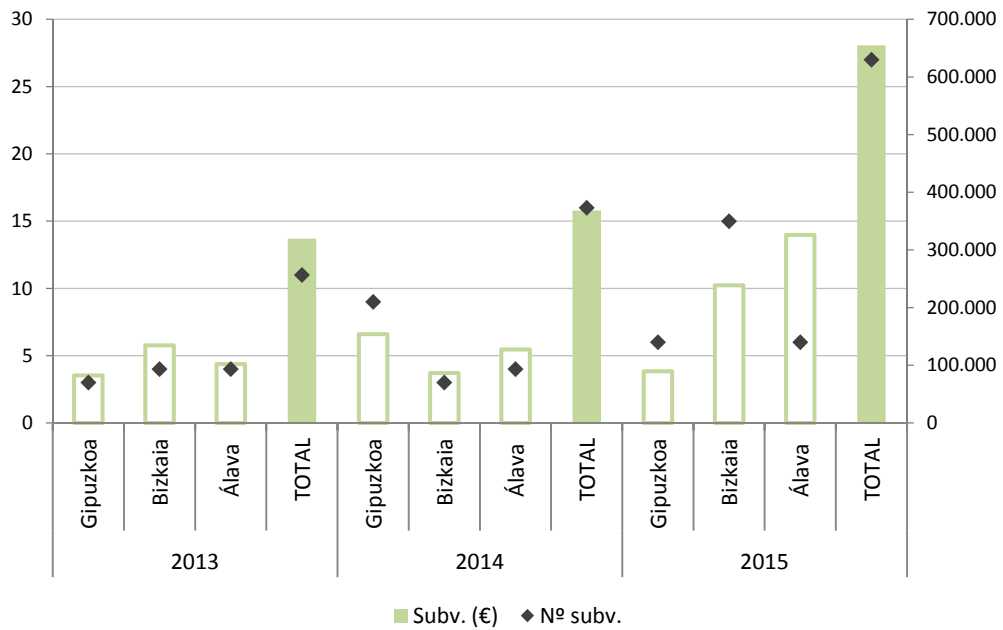
Se trata de ayudas a las entidades locales (Ayuntamientos y SUR) para la rehabilitación de áreas con deficiencias y carencias urbanísticas que mediante subvenciones a fondo perdido impulsa las siguientes intervenciones:

- Elaboración de planes para la rehabilitación del patrimonio urbanizado y edificado en Áreas de Rehabilitación Integrada y Áreas Residenciales Degradadas.
- Apoyo a las obras derivadas de dichos planes

**B. NIVEL DE IMPLEMENTACIÓN**

En este caso, tanto la cuantía subvencionada como el número de actuaciones se han incrementado en más del 50% en el 2015 con respecto al 2013. Mientras el primer año se concedieron 319.400 euros para 11 planes o proyectos, en 2014 fueron 368.260 euros para 16 planes o proyectos y, en 2015, 654.866 para 27.

**Fig. 4.24: Número de subvenciones y cuantía total concedida. Programa RENOVE\_PLAN**



**Fig. 4.25: Distribución geográfica de las actuaciones subvencionadas. Programa RENOVE\_PLAN**



Elaboración propia. Fuente de los datos: (Resolución de 26 de junio de 2014; Resolución de 15 de septiembre de 2015; Resolución de 29 de septiembre de 2016)

Es destacable la alta cuantía subvencionada en Álava en 2015 con respecto al número de proyectos, con una media superior a 54.000 euros por subvención mientras que en Gipuzkoa y Bizkaia se dieron 14.960 y 15.920 por proyecto respectivamente.

#### 4.3.1.4. **RENOVE\_EE**

##### A. CONTEXTUALIZACIÓN DEL PROGRAMA

Da continuidad al Programa Revive con ciertas adecuaciones en las condiciones de las actuaciones de rehabilitación, pero manteniendo los mismos planteamientos y parecidos objetivos: mejorar las condiciones de accesibilidad, seguridad frente a incendios y eficiencia energética en edificios agrupados configurando bloques o manzanas edificatorias que incluyan al menos un lado de la misma y cuyo uso principal sea la de vivienda.

Se regula mediante órdenes anuales del Consejero de Empleo y Políticas Sociales, y está dirigida a comunidades de propietarios de edificios agrupados hasta configurar bloques o manzanas cuya fecha de construcción sea anterior a 1980 y ya dispongan de adecuación urbanística y estructural en los términos del Decreto 317/2002, de 30 de diciembre.

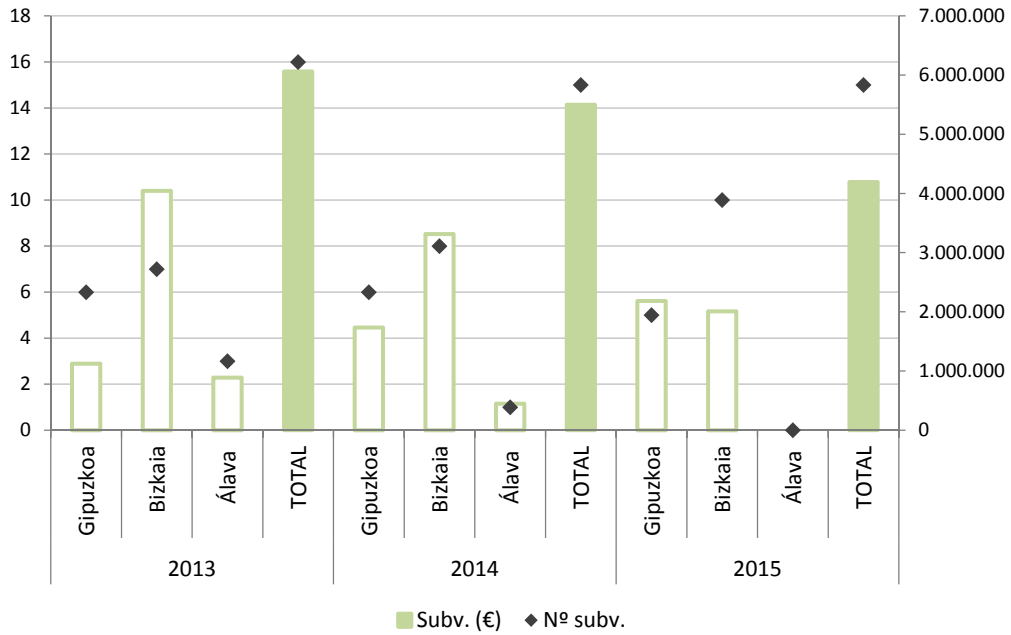
Las propuestas deben cumplir con la totalidad de las exigencias que se enumeran a continuación para poder ser subvencionadas:

- Reducción energética: Envolvente de los edificios e instalaciones de producción térmica, alcanzando al menos una certificación energética C.
- Accesibilidad: Desde la vía pública hasta cada una de las viviendas, sin necesidad de salvar desniveles con peldaños.
- Seguridad: Iluminación de emergencia, señalización, detección y la extinción de incendios, transmisión de la alarma a los ocupantes.
- Monitorización energética del confort térmico interior y del consumo energético de calefacción.
- Ampliación del perímetro edificado para conseguir la mejora de las condiciones de habitabilidad.

##### B. NIVEL DE IMPLEMENTACIÓN

El número de proyectos subvencionados se ha mantenido estable durante las tres convocatorias analizadas: en 2013 fueron 16 y en el 2014 y en 2015 en cambio 15. Sin embargo, el presupuesto destinado a este programa se ha ido reduciendo considerablemente, pasando de ser 6.060.000 en 2013, a 5.500.000 en 2014 y 4.193.291 en 2015. Este descenso es debido a que el número de viviendas participante en los programas ha sido menor cada año (690, 548 y 452 respectivamente). Por tanto, a pesar del descenso del presupuesto total, la cuantía subvencionada por vivienda ha sido mayor en las dos últimas convocatorias que en la primera.

**Fig. 4.26: Número de subvenciones y cuantía total concedida. Programa RENOVE\_EE**



**Fig. 4.27: Distribución geográfica de las actuaciones subvencionadas. Programa RENOVE\_EE**



Elaboración propia. Fuente de los datos: (Resolución de 6 de junio de 2014; Resolución de 13 de noviembre de 2015; Resolución de 20 de septiembre de 2016)

La distribución geográfica de los programas tiene la peculiaridad de que muchas de las actuaciones se concentran en un solo municipio. Así, por ejemplo en Bizkaia, de los 25 proyectos subvencionados 13 están situados en Bilbao; en Álava, 3 de 4 se encuentran en el municipio de

Amurrio. En Gipuzkoa no se da de manera tan clara esta concentración pero, aun así, de los 17 actuaciones subvencionadas, 4 se encuentran en Eibar y 3 en el municipio vecino de Bergara.

#### 4.3.1.5. **RENOVE\_RU**

##### A. CONTEXTUALIZACIÓN DEL PROGRAMA

Este es el programa que menos definido está. No se rige por ningún documento o normativa de desarrollo oficial por lo que, aunque se le presupone cierta integralidad en sus planteamientos, de momento únicamente se puede valorar mediante las escasas actuaciones realizadas.

Su objetivo general es apoyar de forma específica actuaciones de regeneración urbana en áreas con problemáticas especiales de índole urbanístico y social mediante subvenciones a fondo perdido a los Ayuntamientos y SUR.

Las áreas incluidas en este programa son:

- Área de Sarratu, Basauri.
- Área de Peñascal (Iturrigorri-Gardeazabal), Bilbao.
- Área Plaza Corazón de María, Bilbao.
- Área de Txabarri-el Sol, Sestao.
- Área de San Juan, Santurtzi.
- Área de Txomin-Enea, Donostia.
- Área Mogel (Ipurua), Eibar.
- Área Makatxena, Arrasate.
- Santa Juliana en Abanto, Portugalete.
- Arroyo de San Juan-Rio Nervión, Laudio.
- Barrio de San José, Amurrio.
- Barrio de Osintxu, Bergara.

##### B. NIVEL DE IMPLEMENTACIÓN

En el ejercicio 2014 se concedieron dos ayudas directas para subvencionar dos proyectos de regeneración urbana. La primera ha sido una subvención directa al Ayuntamiento de Abanto-Ziérbara para la finalización de las obras de regeneración urbana del Barrio de Santa Juliana (1ª fase) mediante la adquisición de viviendas vacías y posterior demolición.

Asimismo, ha sido concedida una subvención nominativa a la Sociedad Sestao Berri para la actuación rehabilitadora del edificio 51 de la calle Baños de Sestao. El importe de las subvenciones se distribuye entre los años 2014 y 2015.



## 4.4. ANÁLISIS DE LOS FACTORES INCIDENTES EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LOS PRRU

### 4.4.1. NIVEL Y TIPO DE COMPLEJIDAD DE LOS PRRU

Como se ha mostrado en los apartados anteriores, los programas implementados en la CAPV son muy variados. Pertenecen a escalas de actuación muy diversas que comprenden desde intervenciones en el ámbito privativo de la vivienda hasta planteamientos de escala urbanística. Sin embargo, incluso la actuación más reducida en escala puede estar enmarcada en planteamientos integrales o integradores que impulsen la equidad a escala urbana y contengan la multidimensionalidad propia de la ciudad compleja.

El estudio del nivel y tipo de complejidad de los programas se basa en las dos dimensiones clave de las políticas de RU identificados en el marco teórico: la integralidad, que hace referencia a la capacidad de los programas y actuaciones de aunar planteamiento sectoriales; y la integración en el sistema urbano, vinculado a la capacidad de éstos de formar parte de planteamientos estratégicos que van más allá de la propia área en la que se interviene y comprenden la interrelación del sistema urbano en su conjunto.

Mediante el análisis de las declaraciones de intenciones y objetivos enunciados en la documentación oficial de los programas, se clasifica la intensidad en cada uno de estos parámetros. Posteriormente, se analizan las actuaciones subvencionables en cada caso, para comprobar si mantienen el nivel descrito en los objetivos para, finalmente, contrastar las valoraciones realizadas con la opinión recogida en las entrevistas realizadas.

Como se verá, la intencionalidad en cuanto al grado de integralidad e integración urbana que muestran los programas en sus enunciados dista considerablemente de la de las actuaciones específicas que se apoyan económicamente en estos ámbitos y, aun más, de la realidad que se puede prefigurar en base a las valoraciones recogidas en las entrevistas realizadas.

#### 4.4.1.1. Integración urbana de los programas

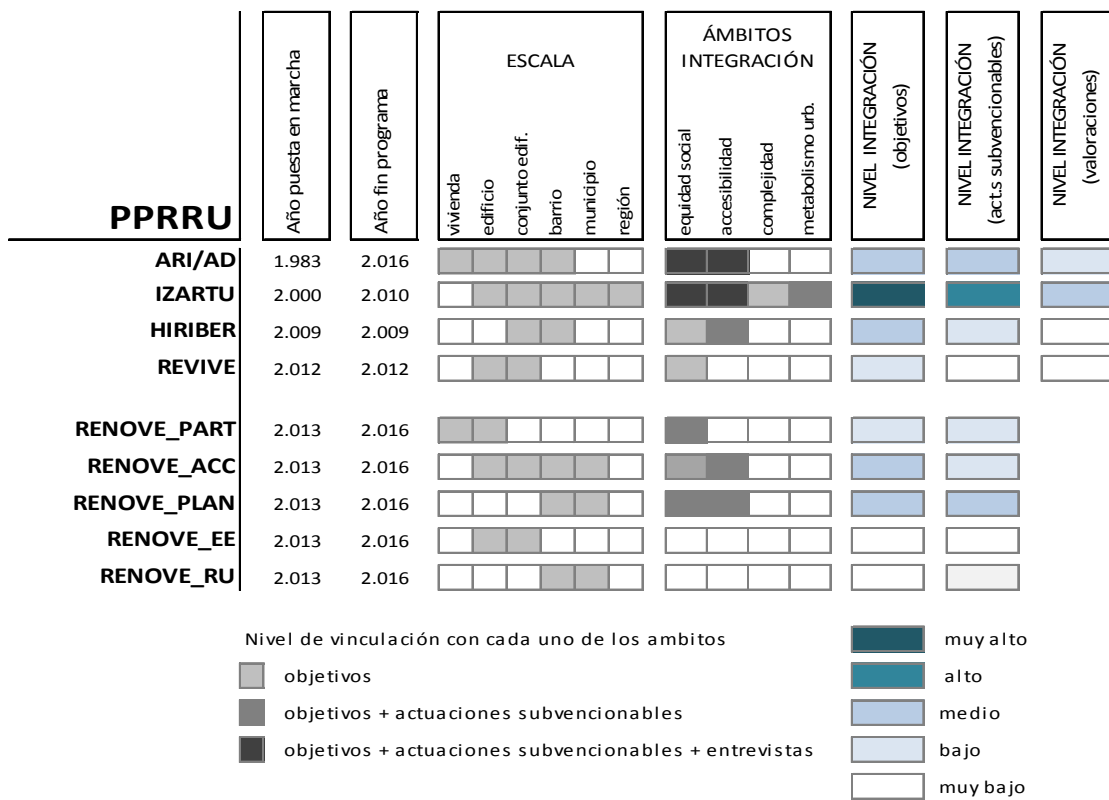
Se han analizado los 9 programas de RRU implementados en la CAPV en base a los 4 factores determinantes de la dimensión Integración Urbana: equidad social, accesibilidad, complejidad y metabolismo urbano. En función de la intencionalidad que muestran las declaraciones de intenciones y los objetivos en estos cuatro ámbitos, los PRRU se pueden clasificar en diversos grupos.

Por una parte, con un nivel alto de integración se encuentra el programa IZARTU, cuya descripción lo denomina como *programa integral e integrado de regeneración de zonas urbanas degradadas*. Esta intencionalidad se ve reflejada también en la configuración de los objetivos y el tipo de actuaciones que se impulsan en ella. Prueba de ello son las características de los procedimientos e instrumentos creados para la ejecución de los programas: la delimitación de las actuaciones se realiza mediante la delimitación de las *Zonas urbanas desfavorecidas* y

deficitarias según criterios basados en las condiciones socioeconómicas de la población (nivel de estudios, tasa de paro, PIB per cápita) y las condiciones de las viviendas (índice de confort) y las actuaciones en dichas zonas se definen mediante el *Programa integrado de revitalización urbana*, cuyo origen está en el diagnóstico de nivel municipal. Ambos abogan por la búsqueda del equilibrio social a nivel urbano, clave para la inserción territorial de las actuaciones.

Se esgrimen también objetivos específicos que se pueden vincular con variables determinantes en la integración. Los objetivos descritos en el programa, como la potenciación de nuevas centralidades mediante la revitalización socio-económica y la mejora de la integración territorial de las zonas urbanas a través de la mejora de la accesibilidad o la inserción de posiciones avanzadas en la sociedad de la información, se consideran acciones en pro de la complejidad y diversidad urbana. A su vez, el impulso de las actuaciones dirigidas al aminoramiento del impacto ambiental de las actividades urbanas desde una visión de ciudad puede influir positivamente en el metabolismo urbano.

**Fig. 4.28: Síntesis de las valoraciones sobre el grado de integración urbana de los PPRU**



Elaboración propia

Se considera, por tanto, que el programa IZARTU incorpora en sus bases consideraciones relativas a los cuatro factores determinantes evaluados en este trabajo. No obstante, el tipo de actuaciones que se recogen en el ámbito subvencional no muestran la misma intensidad en lo que se refiere a la búsqueda de la complejidad urbana y de nuevas centralidades. Esta valoración se ha confirmado en las entrevistas, donde se ha desvirtuado aún más el nivel de integración de

este programa por la dudosa priorización de las zonas y actuaciones llevadas a cabo. Por tanto, tal y como se puede observar en la figura 4.28, IZARTU se considera un programa de un nivel muy alto de Integración urbana en sus planteamientos teóricos, de nivel alto en las determinaciones de las actuaciones que se apoyan económicamente y de nivel medio si se consideran la valoración recogidas en las entrevistas.

Por otra parte, destaca el programa de ARIs y ADs, cuyo principal objetivo, actuar bajo una visión conjunta de la degradación de la totalidad del patrimonio edificado y urbanizado, recoge explícitamente la perspectiva global. El planteamiento en este caso no es tan complejo como el anterior, pero tiene cierto carácter integrador. No se postula directamente como generador de diversidad o de nuevas centralidades urbanas, pero se persigue específicamente el equilibrio territorial mediante la acción directa en las zonas más degradadas cuya rentabilidad social pueda ser más notoria. Prueba de ello son los instrumentos propios del programa, como la declaración de ARIs y ADs, basados bien en la degradación del patrimonio edificado, o bien en las condiciones socio-económicas de la población. En este caso, sin embargo, el diagnóstico no se realiza a nivel municipal, sino que se rige al ámbito delimitado.

Al contrario que en el caso de IZARTU, las determinaciones para las actuaciones subvencionables como la valoración de los expertos, constatan el nivel de integración medio determinado en los objetivos.

Ambos programas, IZARTU y la política de ARIs y ADs, son lo que en el mundo anglosajón se denomina *area based policies*: se identifican las zonas de actuación y se actúa explícitamente sobre ellas. El nivel de integración *a priori* es mayor en IZARTU porque el diagnóstico y el diseño de la estrategia se realizan a una escala territorial mayor y las actuaciones subvencionables tienen mayor potencialidad para influir a nivel urbano. Pero aun así, al igual que pasaba en los programas URBAN, es un programa pensado para la escala de barrio y no está dotado de instrumentos suficientes para integrar las actuaciones en estrategias municipales o regionales.

El programa HIRIBER también prioriza las áreas vulnerables, definidas en sus postulados como *Barríos y/o áreas urbanas de intervención prioritaria*. En este caso se delimitan en base a la degradación urbanística o por pertenecer a sectores o ámbitos de uso residencial con uso destinado predominantemente a vivienda de protección pública. La selección se realiza valorando las condiciones socioeconómicas de la población (tasa de paro y porcentaje de perceptores de la renta de garantías de ingresos), el número de viviendas, las deficiencias dotacionales y la oportunidad social, económica y urbanística de la actuación.

Las actuaciones previstas en este programa incluyen las mejoras en la accesibilidad para la mejora de la conexión urbana de las zonas delimitadas. En cambio, no se recogen líneas de actuación dirigidas a incidir en la complejidad o el metabolismo urbano. Por lo que, aunque el nivel de integración según los objetivos del programa se determina como intermedio, teniendo en cuenta las actuaciones subvencionables, el nivel es bajo. Incluso en el contraste realizado en las entrevistas se ha constatado que el nivel de integración de las actuaciones de este programa ha sido muy bajo. Según las opiniones recogidas, las zonas no han sido seleccionadas por su situación socio-económica o estado de degradación, sino por la necesidad de acometer obras de

urbanización en proyectos de VPO, y no tienen ningún tipo de vinculación con procesos urbanos sino que son intervenciones puntuales dando respuesta a problemáticas específicas de un ámbito de actuación.

Entre las líneas del programa RENOVE, RENOVE\_PLAN también se basa en la priorización de las áreas declaradas, por lo que en cierta medida contiene en sus postulados la búsqueda del equilibrio social a escala de ciudad. En este caso, las determinaciones de las actuaciones subvencionales mantienen lo prefijado en los objetivos en lo que a los ámbitos vinculados a la integración se refiere; ambas se valoran como de nivel medio.

En lo que se refiere a la línea RENOVE\_PART, aun estando las actuaciones dirigidas a la rehabilitación de escala edificatoria, el hecho de que se distingan dos tipos de actuaciones (integrales y aisladas) le confiere un grado de vinculación con la búsqueda de la cohesión social y priorización de la población más vulnerable, que se mantiene en las determinaciones de las actuaciones subvencionables. Por lo que la consideración del nivel de integración es baja para ambos.

En contra, el programa REVIVE se sitúa en un nivel parecido al anterior en los planteamientos teóricos porque se hace referencia a la búsqueda de mejora de la calidad de vida de los usuarios y de la cohesión social, pero en este caso, dicha afirmación no se mantiene en las actuaciones que se apoyan en este programa. Por tanto, se considera de nivel de integración bajo en los objetivos y de muy bajo en las actuaciones subvencionable y las valoraciones de los expertos.

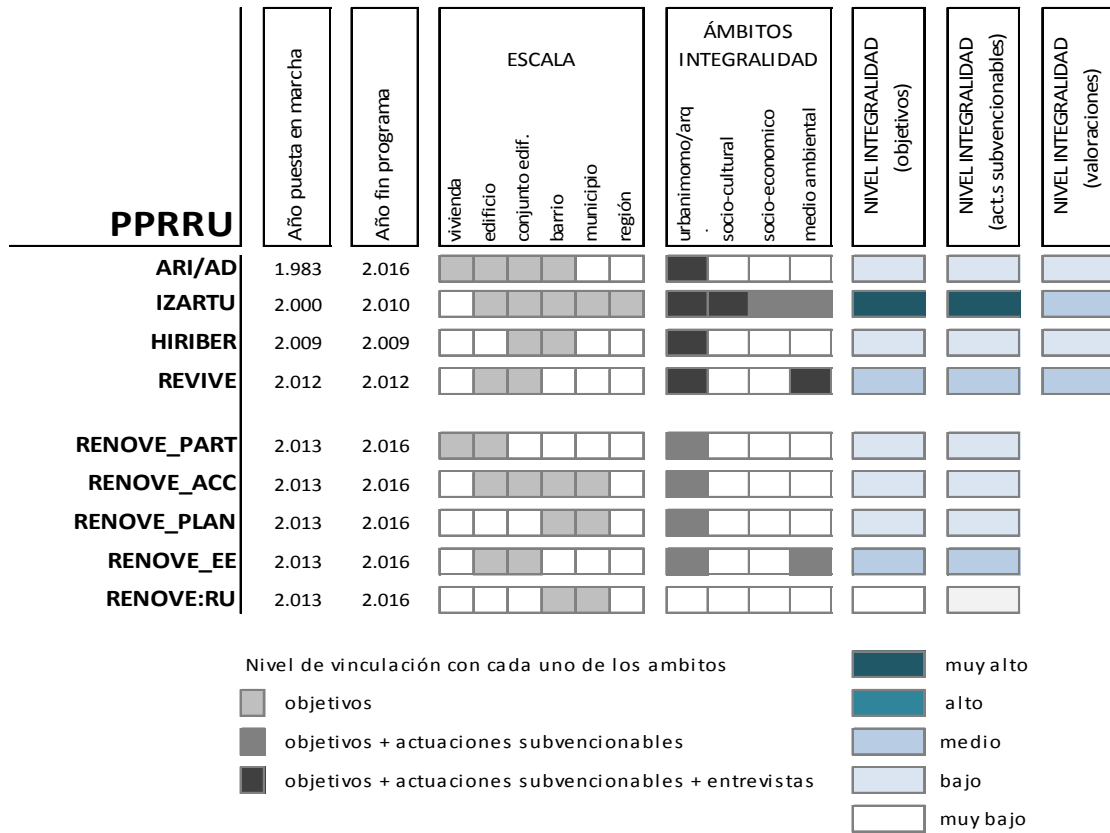
Por último, el programa RENOVE\_EE es el de menor nivel en este parámetro dado que sus objetivos no recogen ningún aspecto relacionado con la escala de ciudad y la inserción territorial de las propuestas. El programa RENOVE\_RU en cambio, ni siquiera se puede valorar, dado que no está definido oficialmente.

#### 4.4.1.2. Integralidad de los programas

En este caso también es el programa IZARTU el que recoge de manera más holística la multidimensionalidad urbana. Como se expone en la descripción del programa, uno de sus objetivos es *“aunar las líneas de actuación y proyectos articulados y complementarios dentro del ámbito competencial de los entes locales que abordan de forma global todos aquellos problemas específicos de dichas áreas”*. Además de promover la regeneración socio-económica de las zonas urbanas degradadas mediante la mejora de la calidad de los servicios sociales y la promoción de iniciativas locales de empleo ligadas a nuevas actividades, se impulsan actuaciones dirigidas al aminoramiento del impacto ambiental de las actividades urbanas. Se esgrimen por tanto aspectos vinculados con las 4 dimensiones: la arquitectónico-urbanística, la socio-cultural, la socio-económica y la ambiental.

En este aspecto, las actuaciones subvencionales mantienen el nivel de integralidad de los planteamientos teóricos. No obstante, en las entrevistas se ha constatado que la intensidad es menor en lo que a la aplicación del programa se refiere. Según la opinión mayoritaria, en general en los programas se ejecutaron actuaciones vinculadas casi en exclusiva a aspectos físicos.

**Fig. 4.29: Síntesis de las valoraciones sobre el grado de integralidad de los PPRRU**



Elaboración propia

Otro de los programas con cierto grado de integralidad en sus planteamientos es REVIVE. Dista mucho de IZARTU, ya que en este caso el programa es de escala edificatoria y, por tanto, la multidimensionalidad no es tan compleja. Su objetivo era ir más allá en la rehabilitación de edificios para acometer, de manera integral en el conjunto de la edificación, actuaciones de rehabilitación que abarcasen la mejora del confort y calidad de la vivienda, la accesibilidad y la eficiencia energética. Estos objetivos se ven reflejados en las actuaciones que se subvencionan y no se han visto desmentidos en las entrevistas.

Un nivel similar de integralidad tiene el programa RENOVE\_EE, dado que mantiene los objetivos y el planteamiento del REVIVE casi en su totalidad. En este caso, a los objetivos de reducir el gasto energético y mejorar la accesibilidad se le suman las actuaciones para la mejora de la seguridad en la edificación y se suprime la exigencia de la ventilación tan criticada en el programa anterior.

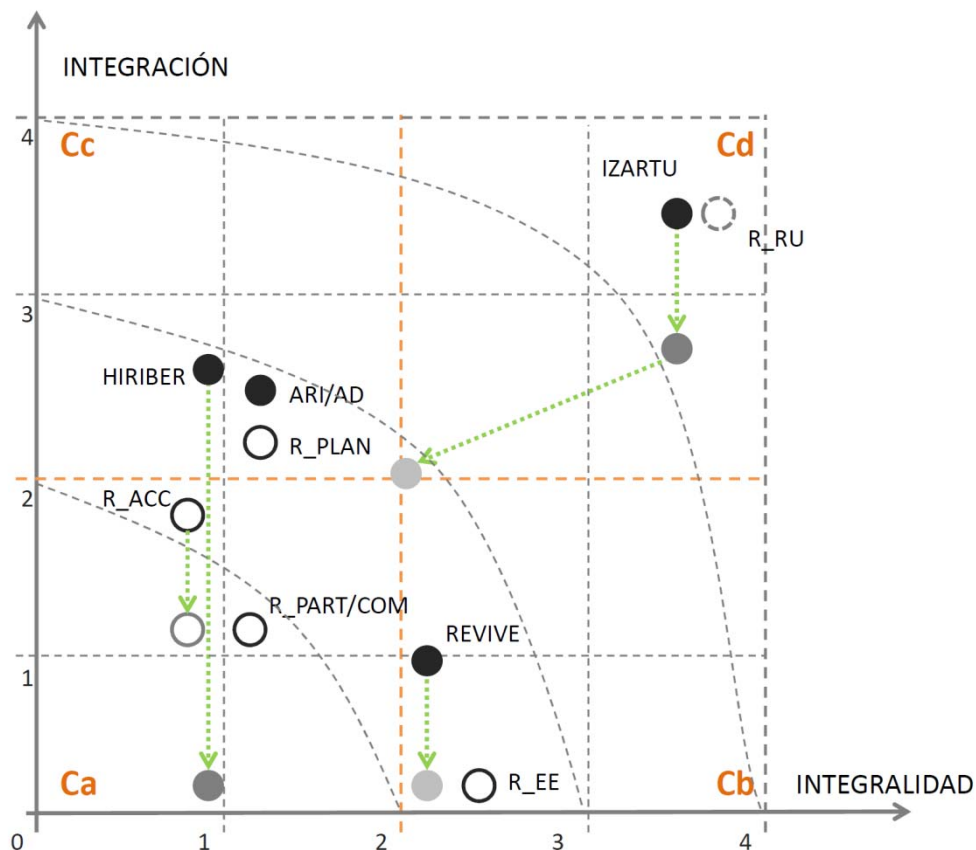
Los demás programas se sitúan en un nivel muy bajo con respecto a esta dimensión. Como se ha expuesto en el apartado anterior, son programas dirigidos a la mejora del patrimonio edificado y urbanístico o la accesibilidad, que se basan en las intervenciones sobre la dimensión física del mismo. En el caso de la política de ARI/AD las líneas subvencionales van dirigidas a dos líneas: a la reurbanización y dotación de equipamientos y espacios públicos, por una parte, y a la

adecuación urbanística, estructural o constructiva, de habitabilidad o accesibilidad de los edificios residenciales por otra. Posteriormente, a partir del 2013, recogen estas dos líneas los programas RENOVE\_PART y RENOVE\_PLAN, con casi idénticos planteamientos. A su vez, HIRIBER, al igual que RENOVE\_ACC, son programas dirigidos a la ejecución de obras de actuaciones urbanísticas de mejora de la accesibilidad actuando sobre la dimensión física de lo urbano.

#### 4.4.1.3. Modelos de PPRRU según su complejidad

Como se ha expuesto en el marco teórico, se puede determinar el nivel y tipo de complejidad de los PPRRU en base a la combinación del grado de integralidad e integración de los mismos. En la gráfica que se muestra a continuación se han recogido los resultados expuestos hasta el momento de forma que se puedan sintetizar ambos parámetros en una única figura. En este caso se observa que exceptuando IZARTU, los demás programas analizados se encuentran por debajo del nivel 2 de complejidad. Incluso, IZARTU, si se consideran las opiniones recogidas en las entrevistas, también se situaría dentro de esta misma franja.

Fig. 4.30: Grado de complejidad de los PPRRU



Fuente: Elaboración propia

Por otra parte, en el caso de los programas HIRIBER Y RENOVE\_ACC, a pesar de tener planteamientos *a priori* más complejos, del análisis de las actuaciones subvencionables y la

opinión de las personas entrevistadas se concluye que el nivel de complejidad del programa realmente es menor, por lo que se sitúan en la franja inferior junto con el programa RENOVE\_PART de ayudas a particulares y comunidades para la rehabilitación de edificios. Sin embargo, la política de ARIs y ADs así como el programa RENOVE\_PLAN y REVIVE se mantienen en este nivel 2.

En cuanto al tipo de complejidad, se observa que los programas de RRU estudiados se reparten en los cuatro grupos identificados en el marco teórico. Por una parte, se agruparían RENOVE\_ACC y RENOVE\_PART en el tipo Ca. Son programas considerados de menor complejidad, donde se actúa únicamente sobre la dimensión física de lo urbano a escalas reducidas.

Por otra parte, en el grupo Cb, están los programas que, si bien tienen cierto grado de intensidad en la integralidad, no abarcan cuestiones vinculadas a la integración de las actuaciones a nivel urbano. En este caso, los programas REVIVE y RENOVE\_EE son programas que incluyen de manera integral las dimensiones ambientales y físicas en la escala edificatoria, lo cual les confiere cierta complejidad.

El tercer grupo, de tipo Cc, lo constituyen los programas que, si bien atienden a factores vinculados a la integración de las actuaciones en la ciudad, no asumen la multidimensionalidad relativa a la complejidad urbana en sus actuaciones dado que se restringen al ámbito arquitectónico-urbanístico.

Por último, el cuarto grupo, el de mayor complejidad, lo constituyen los programas dirigidos a la RU a escala urbana y que incorporan en ella las múltiples dimensiones que la constituyen. En este caso, IZARTU en sus planteamientos teóricos estaría en este grupo indudablemente. No obstante, en cuanto a su aplicación, las valoraciones recogidas en las entrevistas lo ponen en duda.

Como se puede observar en la figura 4.30, algunos programas corresponden a distintos grupos en función de si se valora lo que se dice en sus objetivos, lo que se permite en las actuaciones subvencionadas o la valoración recogida en las entrevistas. Es el caso HIRIBER que, aunque pertenezca al grupo Cc según lo establecido en sus exposiciones de motivos, no lo es en base a las acciones que se apoyan y realizan en su aplicación.

En lo que se refiere al programa RENOVE\_RU, la valoración no es sencilla. Respecto a su premisa principal y a lo recogido en la estrategia de RRU en la CAPV, los programas de RU deben tener niveles máximos de integralidad e integración urbana. No obstante, este programa no está definido y de momento se reduce a la subvención directa a ciertos ayuntamientos o entidades locales públicas. No está claro en base a qué criterios se han seleccionado las áreas comprendidas en este programa y en función de que se deciden las dotaciones presupuestarias para el mismo. El nivel de complejidad lo daría el análisis de cada una de las intervenciones realizadas. En esta fase de trabajo basada en una perspectiva general de nivel autonómico se sitúa en el tipo Cd, aunque dicha valoración se presume francamente optimista.

#### 4.4.2. **MODELOS DE GESTIÓN PÚBLICA DE LA RRU**

El tercer parámetro identificado en el marco teórico junto a la integralidad y la integración urbana de los PPRRU hace referencia a los sistemas de gobernanza y, particularmente en el caso que nos ocupa, a la gestión pública de esta política. Como se ha visto anteriormente, en la CAPV son las SUR las entidades locales que tienen mayor protagonismo en la implementación de las actuaciones de RRU. Mediante su estudio se pretende analizar el grado de incidencia de estas sobre el nivel de implementación de los PPRRU.

Actualmente en la CAPV existen 22 sociedades, todas formadas en base al Decreto del 83, con objetivos parecidos, pero con características específicas que las diferencian. En función de la información recabada desde las memorias de actividad de las propias SUR en primera instancia, y los cuestionarios rellenados por el personal de la sociedad en segunda, se han identificado tres principales variables que determinan el funcionamiento de las entidades: la escala del ámbito geográfico en la que actúan, las competencias con las que cuentan y la estructura y características del equipo de trabajo.

La definición de estas tres variables sirve para caracterizar las SUR y realizar la clasificación y tipificación de las mismas. Aunque la diversidad es muy grande, se detectan 5 modelos que abarcan la totalidad del abanico de modelos de sociedades existentes. Esta tipificación se vislumbra sustancial para entender las dinámicas de implantación de los PPRRU y valorar la incidencia del modelo de gestión en su implementación.

##### 4.4.2.1. **Escala del ámbito geográfico de actuación**

En origen las SUR se constituyeron para actuar en un área concreta de la ciudad delimitada previamente mediante la declaración de un ARI o AD. Pero con el tiempo se ha flexibilizado su función y también la delimitación territorial de sus actuaciones. Actualmente, las variaciones de escala son muy grandes.

En el gráfico que se muestra a continuación se recogen los datos relativos al ámbito de trabajo de las sociedades existentes actualmente, de tal manera que se pueden identificar gráficamente las características de cada una de ellas. Se especifica la población afectada, así como el número de áreas declaradas ARI o AD y de áreas que han participado en otros programas como IZARTU o URBAN, situados en el área de actuación de la SUR.

En base a esos datos se diferencian tres tipologías: aquellas en el que el ámbito de actuación es supramunicipal, aquellas en las que se abarca la totalidad de un solo municipio o las que solamente actúan en áreas urbanas concretas.

- **(C) Comarcal:** actúan sobre más de un municipio, generalmente en la escala comarcal
- **(M) Municipal:** abarcan la totalidad del área urbana de un mismo municipio
- **(B) De barrio:** limitan su actuación a uno o varios ámbitos o barrios dentro de un mismo municipio





a tener los ámbitos de actuación más extensos<sup>3</sup>. Aun así, se debe resaltar, que estas nuevas sociedades no son tan activas como las anteriores en lo que se refiere a la RRU. Han perdido especificidad y se han diluido los objetivos de las SUR precedentes.

#### 4.4.2.2. **Ámbito competencial de las sociedades**

La atribución de las funciones de las SUR, definida en el Decreto 317/2002 (art. 18 y 19), es muy extensa. El objeto social puede incluir desde la elaboración y seguimiento de estudios socio-urbanístico o la formulación de planes y proyectos urbanísticos o de rehabilitación, hasta la realización de obras, así como la promoción de la programación y preparación de suelo o la redacción y gestión de los expedientes de expropiación y su gestión. Incluye también, la explotación y conservación de los bienes, obras y servicios resultantes de la ejecución de los PER, así como aquellos otros incluidos en las ARI.

Además de coordinar la rehabilitación, informar y tramitar las ayudas en las ARI, están entre sus funciones: elaborar planes de inversión o el establecimiento de convenios de colaboración y la coordinación de recursos para gestionar las actuaciones públicas de rehabilitación. A su vez, pueden establecer convenios con los usuarios de las viviendas o participar en los que se puedan establecer entre la comunidad y las entidades financieras, así como elaborar sus propios planes de ayudas y, en su caso, elaborar planes de alojamiento provisional para los afectados por las obras.

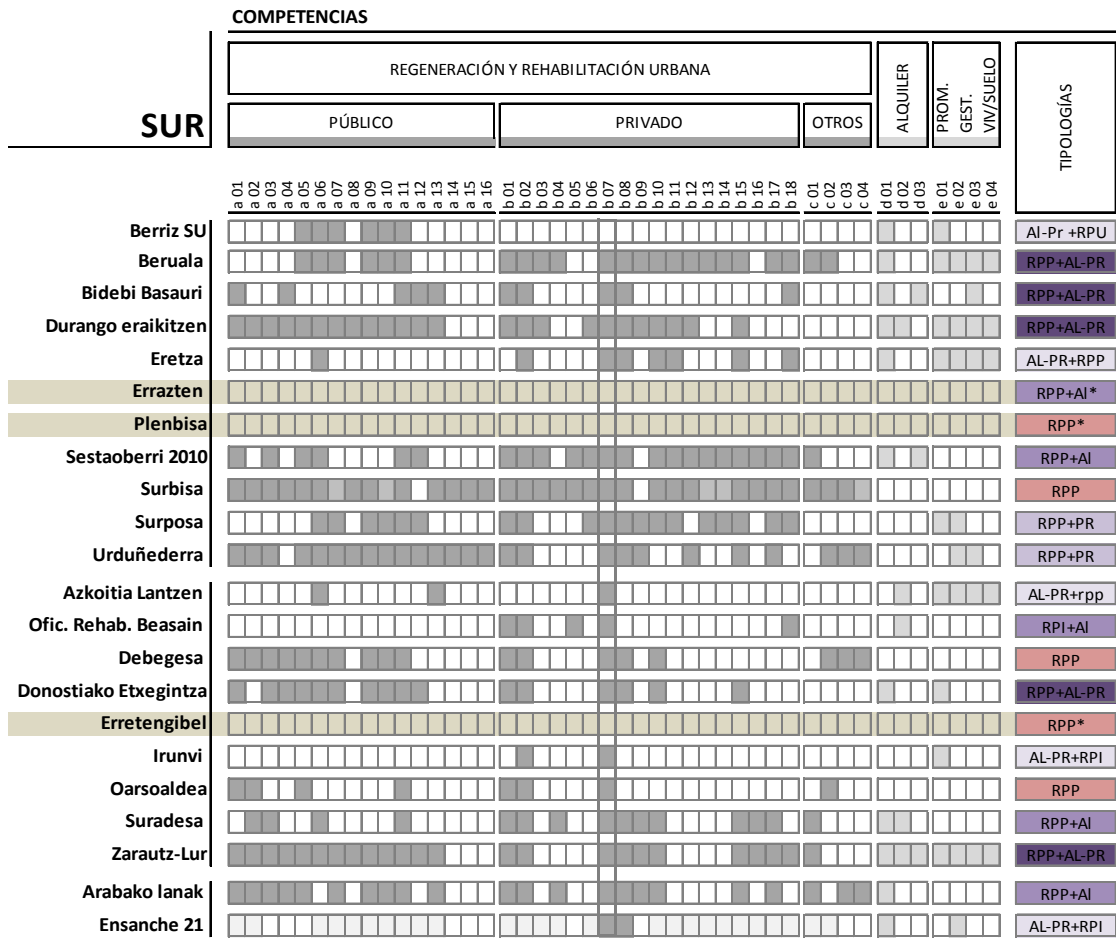
Por tanto, el abanico de competencias y funciones que pueda tener cada una de estas sociedades es muy amplio, sin contar con que pueden estar vinculadas o pueden ser parte de otro tipo de sociedad o entidad, como por ejemplo, las sociedades urbanísticas de vivienda y suelo o las agencias de desarrollo económico. Aparte de eso, como ya se ha comentado, cada una de ellas se ha creado o ha ido evolucionando según las necesidades del ámbito en el que trabaja. Esto hace, una vez más, que las funciones que desempeñan las SUR sean distintas unas de las otras.

En el gráfico que se muestra a continuación se puede observar cómo, en lo que se refiere a esta variable, no hay dos sociedades idénticas. Todas tienen su especificidad. Curiosamente, ninguna de las funciones son desempeñadas por todas las SUR. Aunque bien es cierto que las funciones relacionadas con las ayudas a la rehabilitación son realizadas por la mayoría. Al contrario, solamente dos sociedades, Surbisa y Urduñederra, son competentes para llevar a cabo actuaciones administrativas por delegación municipal como licencias, ordenes de ejecución o declaración de ruinas. Asimismo, la función de acompañamiento social tampoco es muy habitual, únicamente Sestaoberri, Surbisa y la oficina de Beasain la ofrecen. Y los servicios relacionados con la promoción de la convivencia y cohesión social o la intermediación en conflictos y discrepancias en obras los ofrecen Sestaoberri, Surbisa, Suradesa, Beruala, Durango Eraikitzen, y Arabako lanak.

---

<sup>3</sup> La sociedad de Vitoria-Gasteiz Arich fundada en 1982 fue absorbida por Ensanche 21-Zabalgunea, Sociedad pública de vivienda y suelo en 2012. Por su parte, la sociedad donostiarra Parvisa fundada en 1989 fue absorbida por Donostiako Etxegintza en 2011.

Fig. 4.32: Análisis gráfico de los resultados vinculados a las competencias de las SUR



RRU Pública

- a01 Elaboración estudios socio-urbanísticos y diagnósticos
- a02 Promoción y elaboración de planes estratégicos
- a03 Desarrollo de programas
- a04 Formulación y gestión de planeamiento
- a05 Tramitación y gestión de las declaraciones de ARIs y ADs
- a06 Gestión y promoción de programas municipales de ayudas
- a07 Redacción proyectos de rehabilitación del patrimonio público
- a08 Realización de proyectos de desarrollo socioeconómico
- a09 Realización obras de infraestructura y dotación de servicios
- a10 Realización de obras de rehabilitación del patrimonio municipal
- a11 Captación de recursos y financiación
- a12 Gestión, explotación y conservación de bienes y servicios
- a13 Actuaciones administrativas por Delegación Municipal
- a14 Licencias
- a15 Órdenes Ejecución
- a16 Declaración ruinas

RRU Otros

- c01 Procesos de participación social
- c02 Procesos de revitalización actividad comercial
- Alquiler
- d01 Gestión viviendas municipales en alquiler
- d02 Gestión del Programa Bizigune
- d03 Gestión del programa ASAP

RRU Privada

- b01 Fomento rehab. del patrimonio residencial privado
- b02 Asesoramiento a particulares y comunidades
- b03 Prom. convivencia y cohesión social
- b04 Intermediación de conflictos y discrepancias en obras
- b05 Servicio de acompañamiento social
- b06 Servicio administrador de fincas
- b07 Tramitación de ayudas a la rehabilitación del GV
- b08 Tramitación ayudas rehab. de los Ayuntamientos
- b09 Tramitación ayudas rehabilitación de las Diputaciones
- b10 Promoción ayudas económicas a la rehabilitación
- b11 Inventario y supervisión técnica estado edificación
- b12 Control y supervisión de ITEs
- b13 Realización proyectos de rehab. viv. y elem.comunes
- b14 Realización obras de rehab. de viv. y elem. comunes
- b15 Control de las actuaciones de rehabilitación
- b16 Elaboración planes de alojamiento para afectados
- b17 Intervención en adquisición de edif. para su rehab.
- b18 Gestión de realojo

- Promoción y gestión de vivienda y suelo
- e01 Promoción VPO y viviendas a un precio tasado
- e02 Promoción de viviendas y locales comerciales
- e03 Promoción y gestión del suelo industrial
- e04 Promoción y gestión de urbanizaciones

Fuente: (Grijalba, 2014)

\*No se disponen datos específicos de las sociedades que aparecen en gris

Por último, cabe destacar que la gestión de las viviendas municipales en alquiler, es una función común dentro de las sociedades, la mitad de las SUR lo realiza. Mientras que la promoción de viviendas de protección oficial o a un precio tasado se incluye dentro de las competencias de nueve de ellas.

Por tanto, no es definible un modelo único tampoco en relación a esta variable. Aunque si se consideran los ámbitos competenciales generales, se podría realizar la siguiente clasificación:

- **RPP+AL/PR:** abarcan funciones de todas las áreas (gestión de la RRU, gestión de las viviendas en alquiler, y promoción de suelo y viviendas)
- **RPP+AL:** funciones relativas a la RRU (privada y/o pública) y gestión de viviendas en alquiler
- **RPP+PR:** funciones relativas a la RRU (privada y/o pública) y promoción de suelo y vivienda
- **RPP:** solo funciones relativas a la RRU
- **AL/PR+RPP:** sobre todo promoción de suelo y vivienda y/o gestión del alquiler, siendo las funciones relativas a la RRU secundarias

Como se puede observar en la figura mostrada anteriormente, no existen tipologías predominantes. Sorprendentemente 4 de las 5 tipologías se repiten en cinco sociedades. Únicamente la tercera tipología, la que comprende funciones relativas a la RRU y a la promoción de viviendas tiene menor peso, solamente se da en dos ocasiones.

#### 4.4.2.3. Composición y estructura del equipo de trabajo

Otra de las variables es la conformación del equipo de trabajo, cuyos indicadores son el número de trabajadores y las disciplinas en las que se integran éstos, así como la estructura u organización de la sociedad.

Como se deduce del gráfico que se muestra a continuación, hay grandes diferencias, tanto en lo referente al número de personas contratadas, como a la multidisciplinaridad de las mismas. En este punto se ha de aclarar que en algunos casos los datos reflejados en la gráfica no son del todo exactos. Como ya se ha mencionado anteriormente, algunas de las sociedades han sufrido grandes modificaciones recientemente y se encuentran en proceso de reestructuración; es el caso de Ensanche 21, Donostiako Etxegintza y Arabako lanak<sup>4</sup>. El dato que aparece (el que se ha recogido en los cuestionarios) corresponde a la totalidad de la plantilla de dichas sociedades, no a los que desempeñan las funciones propias de la SUR. En este momento no tienen definido el departamento o área que se dedica a la RRU concretamente, y tampoco, el personal adscrito a ella. Al contrario, en las sociedades vinculadas a agencias de desarrollo, como Debegesa,

---

<sup>4</sup> Desde 1989 hasta 2011, fue Arabarri, SUR participada por la Diputación de Álava (51%) y los municipios con casco histórico. Se dedicaban exclusivamente al fomento y a la tramitación de las ayudas en las ARIs. En 2011 fue absorbida por Arabako lanak, sociedad pública adscrita orgánicamente al Dpto. de Administración Local de la Diputación Foral de Álava cuya actividad se centra en la ejecución de obras de infraestructuras y en la prestación de todos aquellos servicios relacionados con estas (Grijalba, 2014).



Si se atiende a la disciplina a la que pertenecen los profesionales de la plantilla, tampoco se observa demasiada uniformidad. De hecho, se catalogan 6 modelos para 22 sociedades.

- **TJSA:** multidisciplinar, profesionales del área administrativa, técnica, jurídica y social
- **TJA:** multidisciplinar, profesionales del área administrativa, técnica y jurídica
- **JA:** profesionales del área administrativa y jurídica
- **TA:** profesionales del área administrativa y técnica
- **A:** solamente profesionales del área administrativa
- **TEC AYTO:** técnicos del Ayuntamiento, independientemente de la disciplina

En este caso, sí se distingue cierta preponderancia de dos de las tipologías. Concretamente, 7 de las sociedades tienen equipos formados por jurídicos, administrativos y técnicos, y otros 5 están formados por administrativos y técnicos. Solamente 2 de las 22 sociedades cuenta con un equipo multidisciplinar formado por profesionales de las cuatro áreas.

#### 4.4.2.4. Modelos tipológicos de las SUR

Una vez analizadas por separado las tres variables, se procede al estudio de la relación existentes entre las tipologías determinadas en cada una de ellas con el objetivo de identificar los modelos de sociedades existentes en la CAPV actualmente.

Como ya se ha mencionado anteriormente, no existen dos sociedades idénticas, y mucho menos si se tienen en cuenta todas las variables. Pero si se consideran los rasgos generales de cada una de ellas, se puede llegar a realizar una clasificación por tipologías o modelos. En este análisis no se han tenido en cuenta los procedimientos explícitos y las maneras de actuar, dado que requeriría un estudio de mayor profundidad, que bien podría ser materia de otra investigación.

La figura que se muestra a continuación sintetiza los resultados obtenidos para cada una de las variables. A partir de esta base, agrupando las sociedades en función de las coincidencias tipológicas en dos de las tres variables (competencias y composición del equipo de trabajo), se realiza una primera clasificación. Para ello se deja fuera la tercera variable, ámbito de trabajo, porque distorsiona y diversifica demasiado las tipologías, y por considerar que no es demasiado relevante a la hora de definir el servicio que se oferta, ni el procedimiento que se emplea, y no es definitorio del modelo.

Fig. 4.34: Síntesis de las tipologías resultantes en cada una de las variables estudiadas

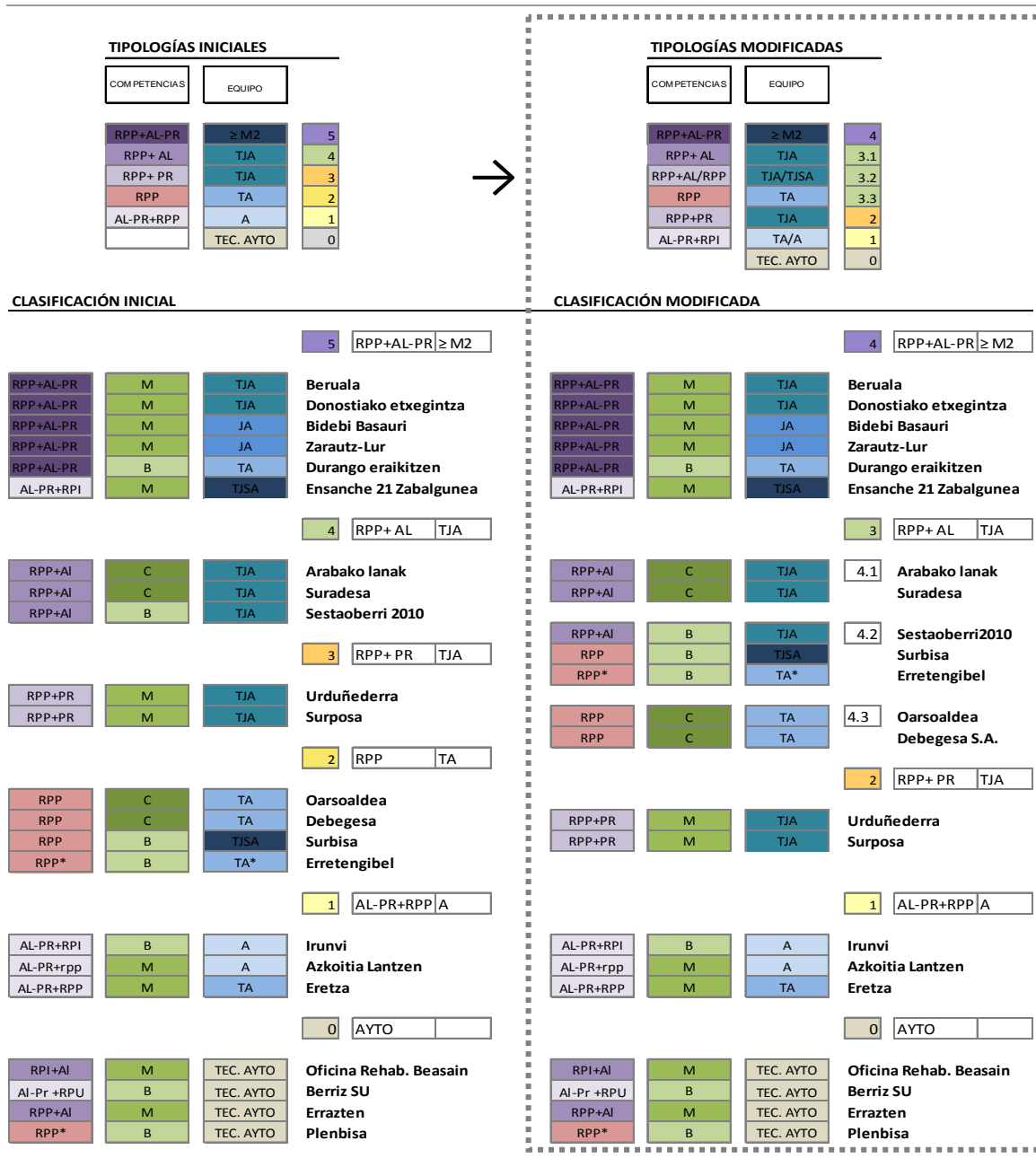
SUR	TIPOLOGÍAS		
	COMPETENCIAS	ÁMBITO DE TRABAJO	EQUIPO
Berriz SU	AI-Pr +RPU	B	TEC. AYTO
Beruala	RPP+AL-PR	M	TJA
Bidebi Basauri	RPP+AL-PR	M	JA
Durango eraikitzen	RPP+AL-PR	B	TA
Eretza	AL-PR+RPP	M	TA
Errazten	RPP+AI *	M	TEC. AYTO*
Plenbisa	RPP*	B	TEC. AYTO*
Sestaoberri 2010	RPP+AI	B	TJA
Surbisa	RPP	B	TJSA
Surposa	RPP+PR	M	TJA
Urduñederra	RPP+PR	M	TJA
Azkoitia Lantzen	AL-PR+rpp	M	A
Ofic. Rehab. Beasain	RPI+AI	M	TEC. AYTO
Debegesa	RPP	C	TA
Donostiako Etxegintza	RPP+AL-PR	M	TJA
Erretengibel	RPP*	B	TA*
Irunvi	AL-PR+RPI	B	A
Oarsoaldea	RPP	C	TA
Suradesa	RPP+AI	C	TJA
Zarautz-Lur	RPP+AL-PR	M	JA
Arabako lanak	RPP+AI	C	TJA
Ensanche 21	AL-PR+RPI	M	TJSA

Elaboración propia

Con este planteamiento se identifican seis tipologías. Pero una vez agrupadas las sociedades mediante esta primera clasificación, en base al conocimiento adquirido en la investigación sobre estas sociedades y su funcionamiento, se observan ciertas incongruencias y se adapta la tipificación para ajustar la clasificación a la realidad de las mismas.

A continuación se muestra de una manera gráfica este procedimiento.

Fig. 4.35: Análisis tipológico y clasificación de los modelos de SUR



Elaboración propia

En definitiva, se determinan 5 modelos, de los cuales 1 se divide en tres submodelos.

• **Modelo 4:**

Son sociedades en las que se trabaja tanto en RRU, como en la promoción y gestión de viviendas y suelo y la gestión del alquiler. En la mayoría de ellas la RRU no era competencia en su origen, sino que lo ha sido después, pero actualmente tiene cierta relevancia dentro de su ámbito competencial. Están funcionando con equipos de trabajo formados por profesionales de dos o más disciplinas y en su mayoría trabajan en la totalidad del área urbana municipal.



- **Modelo 3:**

Son sociedades que acumulan gran experiencia, en las que las funciones vinculadas a la RRU tienen total preponderancia, aunque en algunas se ha asumido recientemente, la gestión de las viviendas en alquiler. Se subdivide en tres categorías.

- 3.1: sociedades comarcales con equipos de trabajo formados por profesionales de las áreas técnica, jurídica y administrativa
- 3.2: sociedades vinculadas sobre todo a la rehabilitación y regeneración de áreas urbanas degradadas.
- 3.3: sociedades comarcales dedicadas exclusivamente a la gestión de la RRU, cuyos equipos están formados por profesionales del área técnica y administrativa.

- **Modelo 2:**

Sociedades que trabajan en el ámbito municipal y, además de la gestión de la RRU, tienen competencias en la promoción y gestión de suelo y vivienda. Los equipos de trabajo están formados por profesionales del área jurídica, técnica y administrativa.

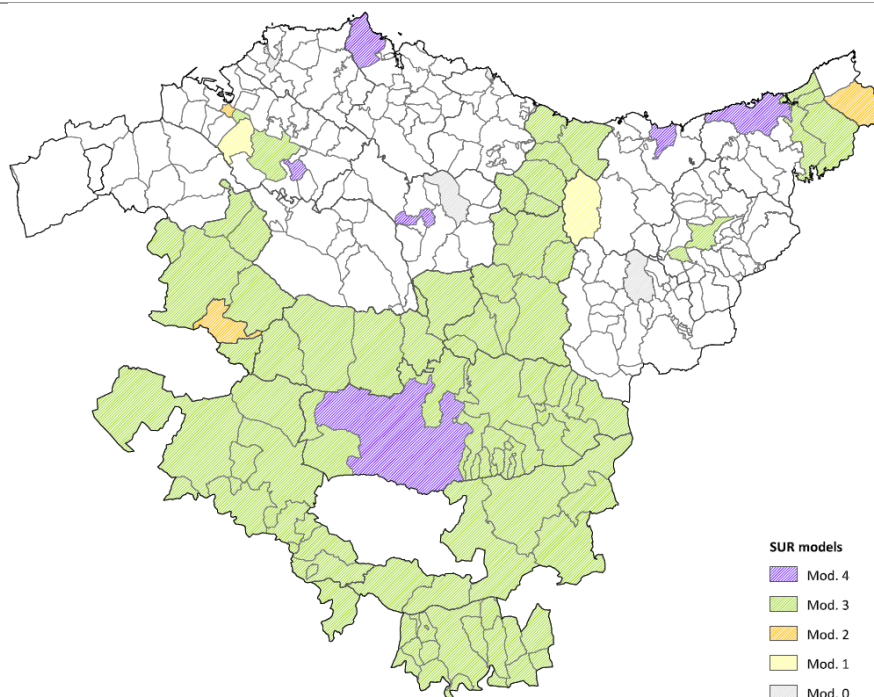
- **Modelo 1:**

Sociedades en las que la promoción y gestión de vivienda y alquiler es su función primaria y las competencias propias de la SUR se encuentran en un segundo plano. Equipos formados solamente por profesionales del área de administración y del área técnica en algún caso.

- **Modelo 0:**

Sociedades que no están dotadas de personal propio y cuyas funciones dependen de los técnicos de los Ayuntamientos.

La distribución de los modelos en el territorio no está vinculada siempre a las delimitaciones de los territorios históricos. En el caso de Debegesa, por ejemplo, su ámbito de actuación es la comarca de Debarrena, situado en la zona interior de Gipuzkoa, limítrofe con Bizkaia, y de los 6 municipios que la componen uno, Ermua, pertenece a Bizkaia.

**Fig. 4.36: Distribución de los modelos de SUR en el territorio**

Elaboración propia.

#### 4.4.3. **VULNERABILIDAD URBANA**

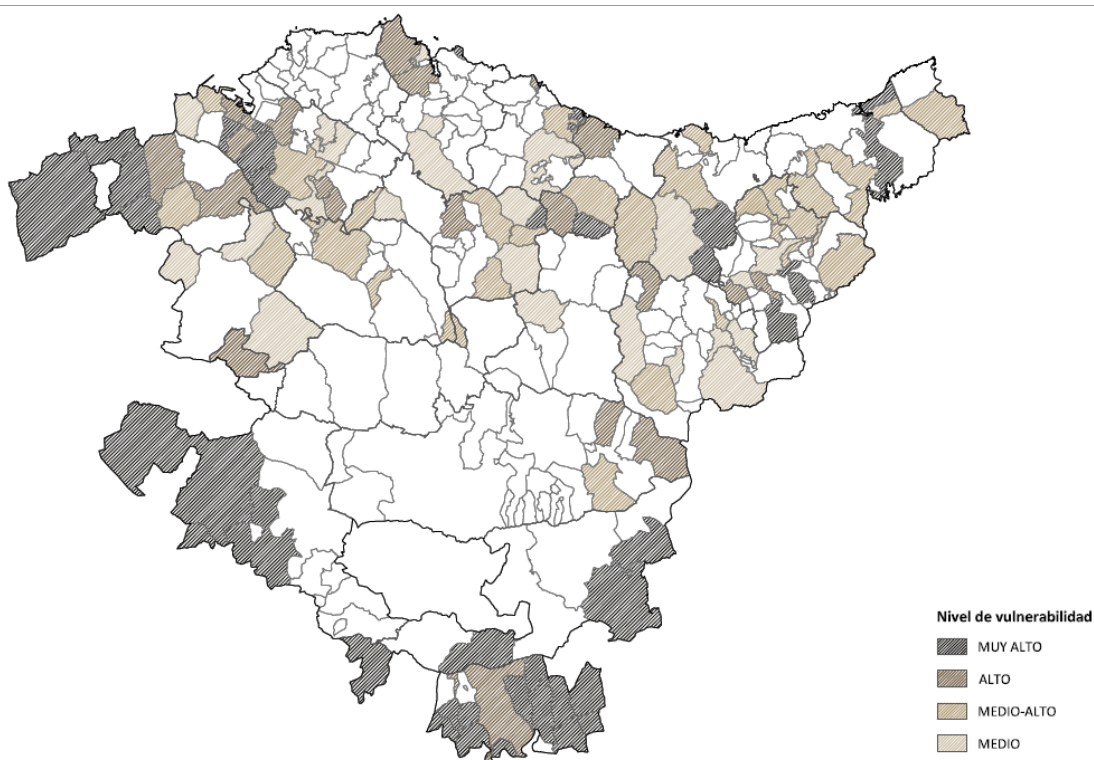
Entre las comarcas vascas existen diferencias muy significativas desde el punto de vista de la estructura poblacional como se ha expuesto, pero según el informe *Desequilibrios territoriales en la CAPV en el marco de la crisis económica* publicado por el del Consejo Económico y Social Vasco (CES Vasco, 2014) también en el dinamismo económico, la estructura productiva o, incluso, el acceso a determinados servicios públicos. Dentro de este mosaico destaca la situación desfavorable de dos de las comarcas, Bilbao y Margen Izquierda. Esta zona registra valores negativos con respecto a la media autonómica en casi todos los ámbitos. Al contrario las comarcas que registran mejores indicadores son Debagoiena, Tolosa, Goierri y Ayala, caracterizadas por ser comarcas muy industrializadas, más orientadas a la innovación y la internacionalización, y que han podido beneficiarse en mayor medida de los efectos de la reconversión industrial. Son regiones de menor densidad de población y entre las tres comarcas apenas concentran el 10% de la población de la CAPV.

Según el informe, a diferencia de lo que ha ocurrido entre las comunidades autónomas españolas, el impacto de la crisis ha hecho que se haya experimentado un proceso de convergencia entre las diversas comarcas, reduciéndose los desequilibrios que se registraban antes de la crisis en algunos indicadores como las situaciones de pobreza y de ausencia de bienestar, el peso de la población nacida fuera del Estado, la renta (medida en términos de renta mediana equivalente), la productividad (PIB por puesto de trabajo), la fecundidad, la salud percibida y la prevalencia de determinados problemas de salud y el gasto público en servicios sociales. Al contrario, han aumentado las diferencias relativas a los movimientos de población

(saldo migratorio, por ejemplo) y a la vivienda (índice de confort de la vivienda y solicitudes de viviendas protegidas en propiedad o en alquiler).

En el estudio basado en los indicadores básicos de vulnerabilidad urbana con nivel de desagregación municipal, desarrollado para esta investigación en base a los criterios expuestos en el capítulo introductorio, se confirman las zonificaciones detectadas en el informe del CES antes mencionado. En los municipios periféricos del sur del gran Bilbao se concentran gran parte de los municipios de mayor vulnerabilidad urbana de la CAPV: Sestao, Ortuella, Barakaldo y Alonsotegi (vulnerabilidad muy alta) y Santurtzi, Portugalete, Trapagarán, Erandio, Basauri y Zaratamo (vulnerabilidad alta).

**Fig. 4.37: Distribución territorial de los municipios de mayor vulnerabilidad urbana**



Elaboración propia: Fuente de los datos: (Ver apartado 1.3 del capítulo 1 de este documento)

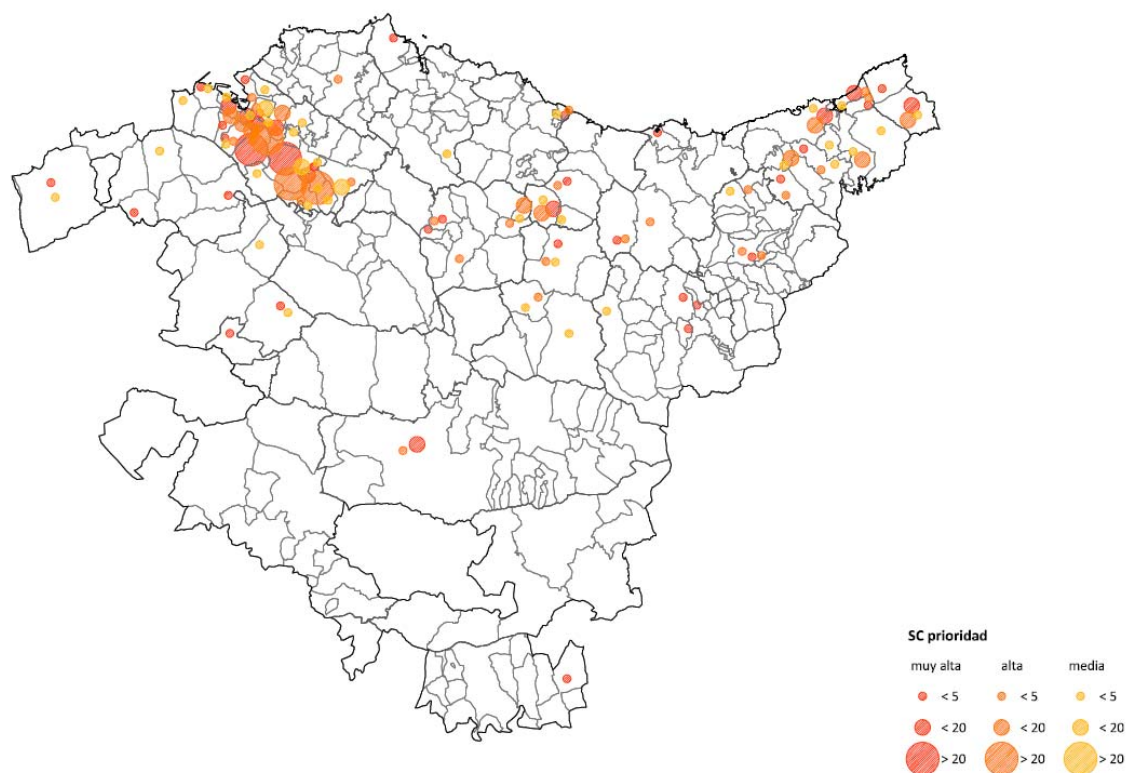
A diferencia del estudio del CES realizado por comarcas, el análisis a escala municipal permite apreciar las desigualdades existentes dentro de cada una de las comarcas y detectar nuevas áreas subregionales con indicadores notablemente inferiores a los de la media de la CAPV. Es el caso del núcleo formado por los municipios de Ermua, Sorluze-Placencia de las Armas (vulnerabilidad muy alta) y Eibar (vulnerabilidad alta), en la comarca Debabarrena, o el formado por Pasaia y Renteria (vulnerabilidad muy alta) en la periferia este de Donostia-San Sebastián. Estos, al igual que el núcleo vizcaíno, se caracterizan por ser sistemas urbanos densos, con fuerte crecimiento de población en el periodo de industrialización de los 50-60 y tendencia descendente en la post-industrialización.

A su vez, se identifican otros dos tipos de sistemas urbanos vulnerables: el más significativo es el conformado por los municipios menores del sur y sudoeste de Álava y sudeste de Bizkaia. A diferencia de los anteriores, se significan sobre todo por los bajos niveles en los indicadores de renta y nivel de estudios.

El último grupo lo conforman algunos municipios menores del interior de Gipuzkoa y de la costa vizcaína. En estos casos, el indicador que ostenta peores valores es el índice de confort de la vivienda.

Dicha clasificación dibuja una perspectiva general de lo que pasa a nivel autonómico y prefigura los principales sistemas urbanos que pueden albergar mayor vulnerabilidad. Sin embargo, las desigualdades existentes entre los barrios situados en un mismo municipio hacen que a este nivel de análisis queden ocultos núcleos urbanos con valores muy inferiores a la media municipal.

**Fig. 4.38: Distribución territorial de las secciones censales de mayor prioridad según el *Diagnóstico de las necesidades de intervención en la renovación del parque edificado de la CAPV* del Gobierno Vasco**



Elaboración propia. Fuente de los datos: (DVOT-GV, 2011)

En este sentido, los estudios existentes sobre la vulnerabilidad urbana en la CAPV, el *Diagnóstico de las necesidades de intervención en la renovación del parque edificado de la CAPV* (DVOT-GV, 2011) y el *Atlas de barrios vulnerables de España* (OVU, fecha de la consulta: 02-07-2015), confirman los resultados del análisis a nivel municipal pero a su vez aportan información complementaria para el estudio. Aunque no se hayan utilizados los mismos indicadores en

ambos estudios, a grandes rasgos, los resultados muestran en los dos casos gran concentración de secciones censales de alta vulnerabilidad en las comarcas identificadas anteriormente, donde se concentran los municipios de mayor número de habitantes. La coincidencia no es tan grande en los municipios de menor población.

A este respecto, en el inventario publicado por el Gobierno Vasco (representado parcialmente en la figura 4.38) se identificaron 296 secciones censales con prioridad muy alta, 264 de prioridad alta y 85 de prioridad media en la CAPV, de los cuales únicamente 45, 26 y 27 respectivamente están situados en municipios clasificados como de vulnerabilidad baja en el análisis que se ha presentado anteriormente. Por lo que se puede afirmar que la correspondencia de ambos estudios en este sentido es alta.

La excepción está en los municipios de mayor vulnerabilidad del sur de Álava y de la comarca del Goierri, la mayoría con una población menor a 1.000 habitantes. En este diagnóstico no se identifican secciones vulnerables en estos municipios, probablemente por el peso de los indicadores relacionados con la densidad en el análisis clúster realizado y por que las secciones censales en estos casos abarcan la totalidad del municipio con la diversidad tipológica que ello supone. Aun así, se considera que los estudios desarrollados a nivel de sección censal complementan el análisis presentado anteriormente de escala municipal.

## 4.5. DINÁMICAS EN LA IMPLANTACIÓN DE LOS PROGRAMAS

Una vez estudiadas las características de los programas y su nivel de complejidad, los instrumentos de gestión y los patrones de vulnerabilidad urbana de la CAPV, se profundiza en las dinámicas distributivas de las actuaciones en el territorio vasco. Por una parte, se analiza la vinculación existente entre el nivel y tipo de complejidad de los PPRRU y la dotación presupuestaria. Posteriormente se atiende a la distribución geográfica de las actuaciones, analizando la interrelación entre el tamaño de los municipios y la vulnerabilidad urbana con el grado de implementación que se da en función del nivel de integralidad e integración de los mismos. Por último, se hace lo propio con la distribución de las SUR en el territorio, profundizando en la incidencia del modelo de gestión en la aplicación de los PPRRU.

### 4.5.1. *DISTRIBUCIÓN PRESUPUESTARIA*

Los programas que se estudian son muy diversos entre sí, están dirigidos a actuaciones de escalas y objetivos muy diferentes cuya comparación directa carecería de sentido. Sin embargo, una visión general de las cuantías presupuestarias dirigidas a cada una de ellas proporciona una escala relativa de la importancia las mismas y las sitúa en un rango económico.

**Tabla 4.2: Financiación y número de actuaciones total para cada programa**

	CUANTÍA TOTAL	Nº ACTUACIONES TOTAL	CUANTÍA POR ACTUACIÓN
ARI/AD_aislada (2002-2012)	127.109.000	154.365	823
ARI/AD_integrada(2002-2012)	34.923.000	18.032	1.937
ARI/AD_planes (2002-2012)	40.458.153	230	175.905
IZARTU I (2000-2005)	150.000.000	51	2.941.176
IZARTU II (2004-2010)	109.000.000	67	1.626.866
HIRIBER (2009)	15.000.000	45	333.333
REVIVE (2012)	5.120.000	9 (341 viv.)	15.015
RENOVE_PART_aislada (2013-15)	35.182.623	44561	790
RENOVE_PART_integrada (2013-15)	7.423.603	4503	1.649
RENOVE_ACC (2013-15)	7.245.054	402	18.023
RENOVE_PLAN (2013-15)	8.807.077	54	163.094
RENOVE_EE (2013-15)	15.753.291	46 (1.690 viv.)	9.321
RENOVE_RU (2013-15)	700.000	2	350.000

Elaboración propia

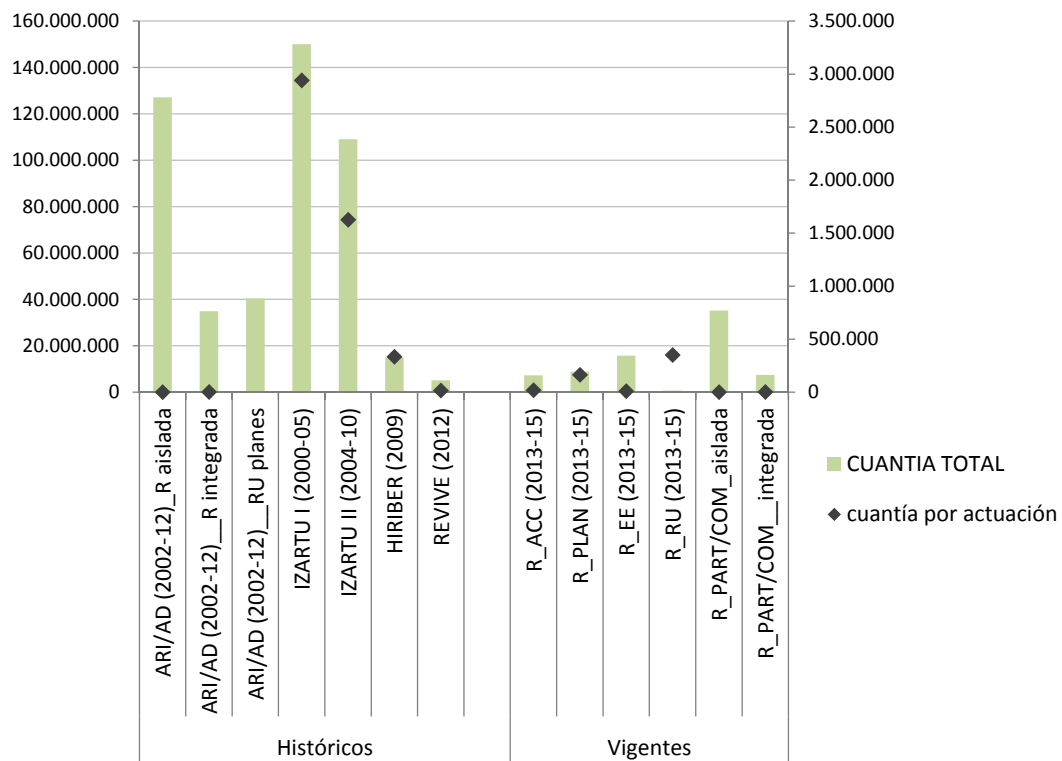
Desde ese punto de vista, se aprecia una gran superioridad presupuestaria de dos de los programas estudiados. Por una parte, el programa de ayudas a particulares en ARIs y ADs cuya

cuantía total (considerando el periodo 2002-12) asciende a 162.032.000€ para un total de 172.397 actuaciones. Si a esta cifra se le suma lo correspondiente a la línea subvencional destinada a ayuntamientos y entidades locales, la cifra asciende a 202.490.153 euros.

Por su parte, el programa IZARTU supera esa cifra ya que el presupuesto adjudicado en sus dos ediciones suma un total de 259 millones de euros. La distribución presupuestaria difiere considerablemente del anterior, dado que en este caso las actuaciones son de mayor envergadura y la cuantía económica destinada a cada una de ellas es más de 2.000 veces mayor. Por otra parte, en total el número de actuaciones implementadas es mucho menor, 118 programas en 10 años.

Lejos de estas cifras se sitúan los demás programas. Ninguno de ellos supera los 20 millones de euros, si bien la dimensión temporal de los mismos ha sido bastante más reducida que el de los programas antes citados. Por ejemplo, destaca HIRIBER con 15 millones de euros de presupuesto para un solo año, lo que proporcionalmente lo acerca a las cuantías antes citadas.

**Fig. 4.39: Distribución presupuestaria total y cuantía por actuación para cada programa**

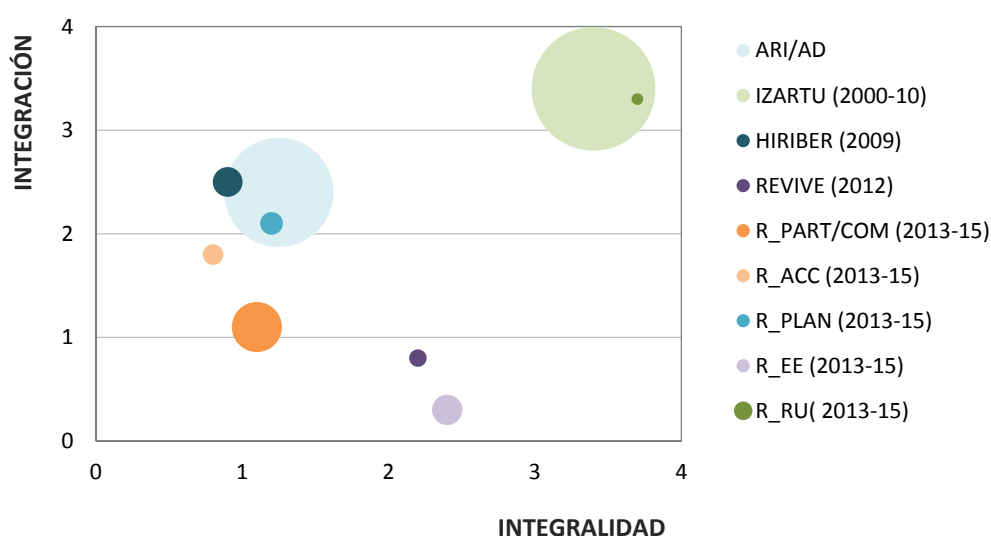


Elaboración propia

Aunque *a priori* pudiera parecer que la complejidad de los programas está vinculada a la cuantía presupuestaria, siendo los de mayores niveles de integralidad e integración urbana los que tienen mayores presupuestos, como se puede observar en la figura que se expone a continuación esa correlación no se da. Las cuantías presupuestarias destinadas a cada uno de

los programas son muy variables incluso dentro de los mismos tipos de programas. De hecho, los programas IZARTU y RENOVE\_RU, ambos clasificados como Cd, son los programas que mayor y menor presupuesto tienen, respectivamente. Lo cual denota cierta incoherencia y pone en duda la intencionalidad del programa RENOVE\_RU, como por otra parte ya se deducía en el análisis de la documentación y normativa de cada programa.

**Fig. 4.40: Presupuesto total de cada programa en relación al nivel de integralidad e integración urbana**



Elaboración propia

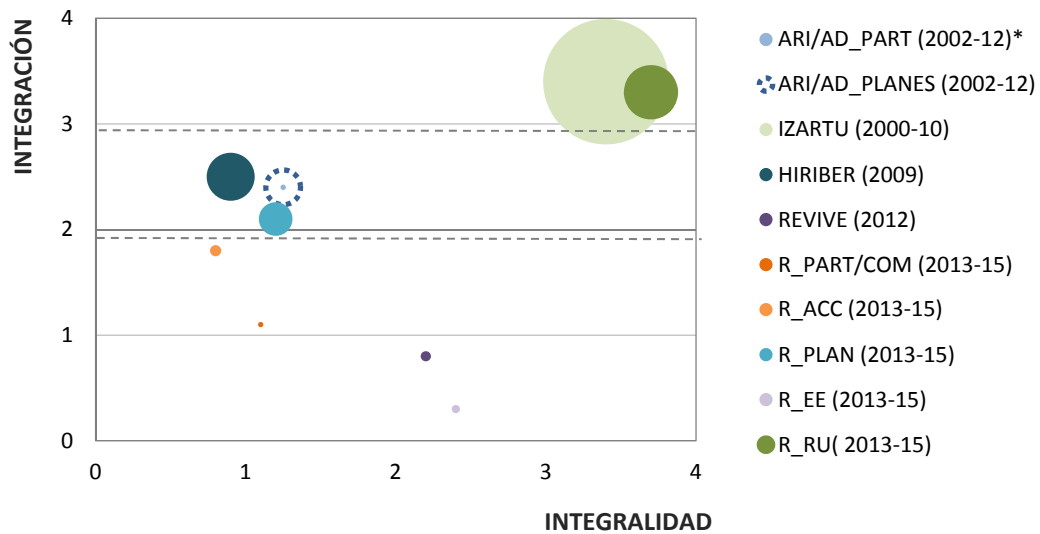
Por otra parte es de tener en cuenta que, aunque en esta investigación se tratan de manera conjunta todas las actuaciones vinculadas a cualquiera de estos programas, no tendrá el mismo peso una actuación del programa de ayudas a particulares que rondará los 1.500 euros por intervención cuando la rehabilitación sea integrada o una actuación de los programas RENOVE\_RU o RENOVE\_ACC que pueden rondar los 300.000 o 150.000 euros respectivamente.

Al contrario que en el análisis de los presupuestos totales, en este caso existe una correlación directa entre el nivel de integralidad e integración de los programas y la cuantía media destinada a cada una de las actuaciones. Como se muestra en la figura que se presenta a continuación, los programas se pueden dividir en tres grupos, correspondientes con la clasificación en función de la complejidad antes expuesta. Así, IZARTU y RENOVE\_RU son los programas que mayor cuantía económica ofrecen por actuación y los de mayor complejidad. Mientras los dirigidos a la escala edificatoria, RENOVE\_PART y RENOVE\_EE son los de menor presupuesto por actuación, siendo el primero a su vez, el de menor integralidad.

En este caso, por tanto, la distribución presupuestaria guarda cierta coherencia, en principio, con los objetivos expuestos en los programas.



**Fig. 4.41: Cuantía económica media por actuación para cada PPRRU en relación al nivel de integralidad e integración urbana**



Elaboración propia

#### 4.5.2. DISTRIBUCIÓN GEOGRÁFICA

El análisis espacial de la política de RU en la CAPV nos muestra el desequilibrio territorial existente. La implantación de los programas desde una perspectiva global ha sido mayor en áreas cercanas a dos de las capitales, con predominio de la ribera de la ría de Bilbao que, por otra parte, es la zona de mayor densidad de población<sup>5</sup>. A su vez, destaca la zona central del valle del río Deba, entre las comarcas de Debabarrena y Debagoiena. En este caso, la concentración de programas implementados en proporción a la población es mayor con respecto a las capitales.

No obstante, es preciso desglosar el análisis en base a las características y la complejidad de los programas, para ver en qué medida los factores territoriales, tales como el tamaño de los municipios o el nivel de vulnerabilidad urbana, son relevantes en las dinámicas de distribución espacial de las actuaciones.

##### 4.5.2.1. Incidencia del tamaño de los municipios

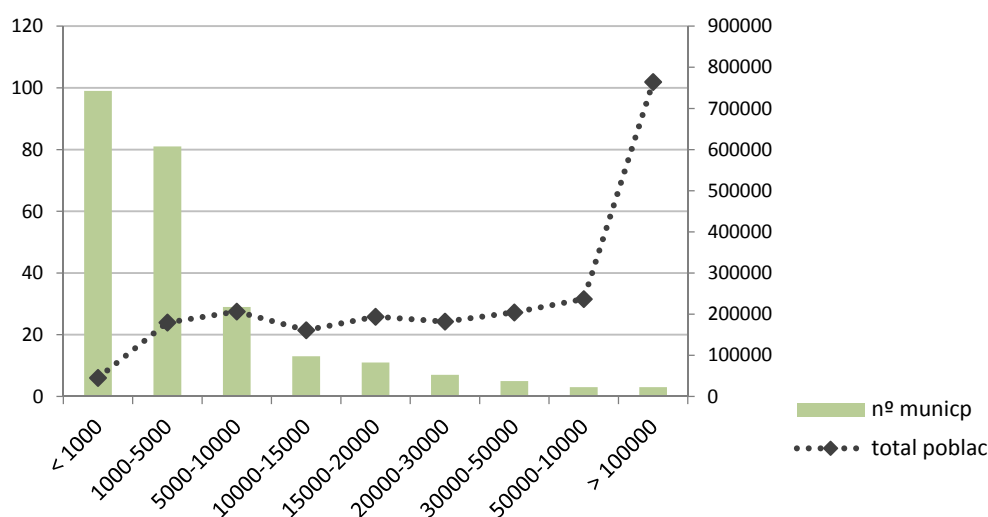
La CAPV está dividida administrativamente en 251 municipios de los cuales 99 tienen menos de 1.000 habitantes y otros 81 menos de 5.000. Entre todos ellos albergan a algo más del 10% de la población total. En contra, únicamente 3 municipios tienen más de 100.000 habitantes. Concretamente las tres capitales (Donostia-San Sebastián con 180.291, Vitoria-Gasteiz con

<sup>5</sup> Donostialdea agrupa al 21,9% de la población de la CAPV y es la comarca más poblada, si bien no la más extensa. Por otra parte, en la Margen Izquierda (18%) y Bilbao (15,9%) reside actualmente un tercio de la población vasca (EUSTAT, fecha de la consulta: 09-09-2015).

240.699 y Bilbao con 343.234 habitantes<sup>6</sup>) suman algo más del 35 % de la población total. Otro tercio reside en los 26 municipios de tamaño medio (20.000 y 100.000) y el resto en municipios menores de 20.000 habitantes.

Esta distribución no es homogénea en todo el territorio. En la zona alavesa la gran mayoría de la población reside en la capital, mientras el resto se reparte en municipios pequeños. En Bizkaia es el área metropolitana de Bilbao la que concentra la mayor densidad de población con 5 municipios de más de 40.000 habitantes que suman 650.000 habitantes. En Gipuzkoa, a diferencia de los anteriores, los núcleos urbanos están distribuidos más homogéneamente en el territorio, con varios municipios medianos por comarca y un área metropolitana menos predominante en torno a la capital.

**Fig. 4.42: Distribución de los municipios de la CAPV en función de su población**



Elaboración propia. Fuente de los datos (EUSTAT, fecha de la consulta: 09-09-2015)

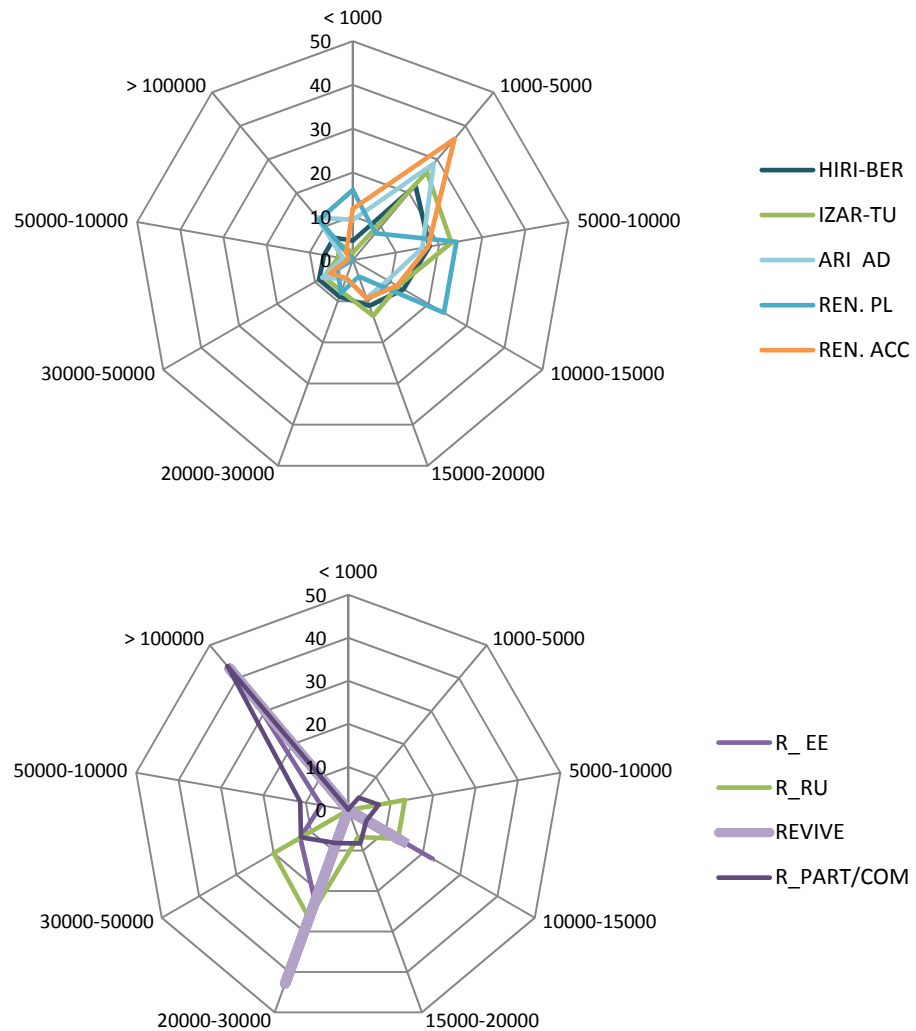
En lo que respecta a la distribución de los PPRRU, se distinguen dos grupos, uno en el que las actuaciones se realizan predominantemente en municipios menores de 10.000 habitantes, que lo comprenden los programas HIRIBER, IZARTU, ARI/ADS, RENOVE\_PLAN y RENOVE\_ACC. Estos programas, a excepción de RENOVE\_PLAN, tienen en común precisamente que cuentan con mayor número de actuaciones repartidas con cierta homogeneidad en el territorio y por tanto, inciden de manera más proporcional al número de municipios existentes. Se rompe esta proporcionalidad en los municipios de menos de 1.000 habitantes, donde siendo muchos más, la incidencia de los programas es casi nula.

Como se puede observar en las gráficas que se muestran a continuación, el programa RENOVE\_PLAN, con 25 actuaciones, muy por debajo de las 299 de RENOVE\_ACC o las 119 de IZARTU, tiene una distribución menos homogénea, con un mayor número de actuaciones en los

<sup>6</sup> Población municipal referida al año 2015 (EUSTAT, Fecha de la consulta: 09-09-2015).

municipios entre 5.000 y 15.000 habitantes, mientras los otros dos tienen una mayor incidencia en las entidades de menor tamaño.

**Fig. 4.43: Porcentaje de actuaciones para cada programa según tamaño de población**



Elaboración propia: Fuente de datos: (resoluciones de los programas, ver referencias en bibliografía)

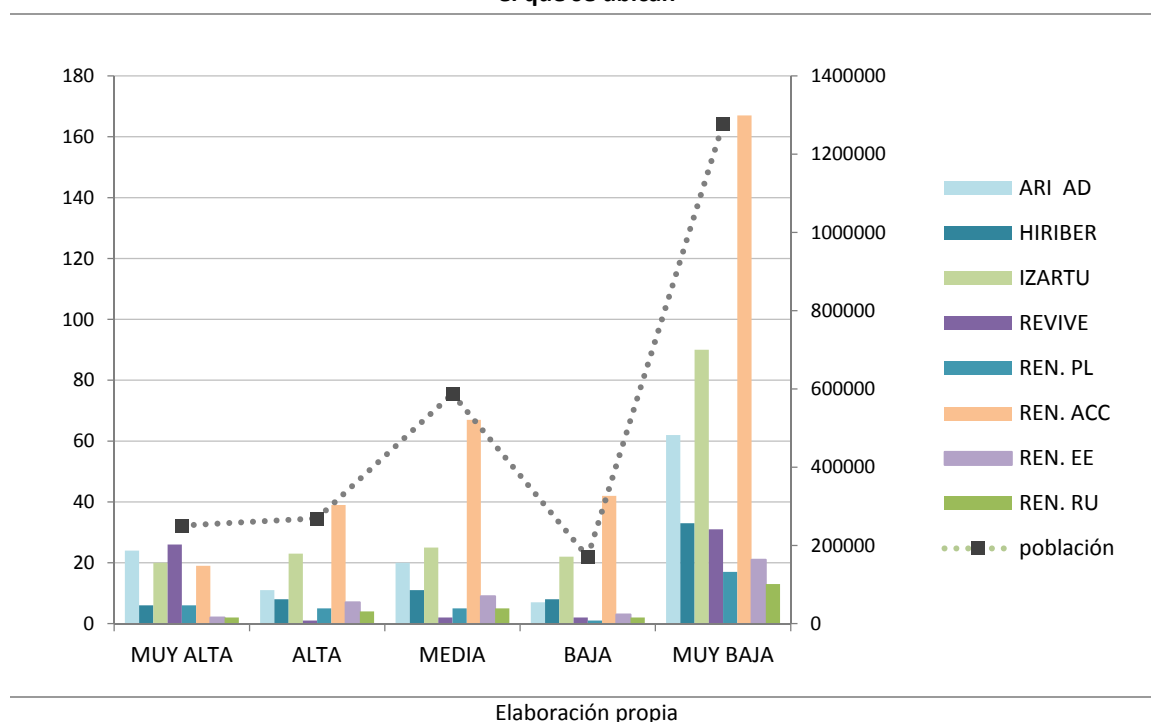
Al contrario, en los programas cuyos destinatarios e impulsores son los particulares y comunidades de propietarios, las intervenciones se han realizado mayoritariamente en municipios de más de 10.000 habitantes. A diferencia del programa RENOVE\_PART/COM donde el número de subvenciones es casi proporcional a la población, en el caso de RENOVE\_EE y REVIVE todas las actuaciones se dan en municipios mayores de 10.000 habitantes. Estos dos programas se clasificaban como tipo de complejidad Cb, de alta integralidad y baja integración mientras RENOVE\_PART tiene menor complejidad en cuanto que además del bajo nivel de integración se considera de baja integralidad.

#### 4.5.2.2. Incidencia del grado de vulnerabilidad urbana a escala municipal

De los 9 programas estudiados, en los objetivos de 8 de ellos se alude a la mejora de la cohesión social y en 6 se definen instrumentos para la priorización de las actuaciones en áreas vulnerables. Por tanto, en principio, dichos programas deberían de tener mayor incidencia sobre las áreas geográficas antes descritas, que se diferencian del resto por su situación de desfavorecimiento tanto social, económico, como residencial. No obstante, los resultados no reflejan esa vinculación de manera tan directa, ya que las dinámicas de implementación de los programas autonómicos no responden de manera homogénea a dichas condiciones.

En la siguiente figura se puede observar la cantidad de actuaciones realizadas para cada programa en los municipios clasificados según el grado de vulnerabilidad. Es destacable la proporcionalidad existente entre la población y número de actuaciones sobre todo en los casos de RENOVE\_ACC, RENOVE\_PLAN o RENOVE\_RU, en cuya distribución el grado de vulnerabilidad urbana no tiene incidencia alguna.

**Fig. 4.44: Número de actuaciones para cada programa según nivel de vulnerabilidad del municipio en el que se ubican**

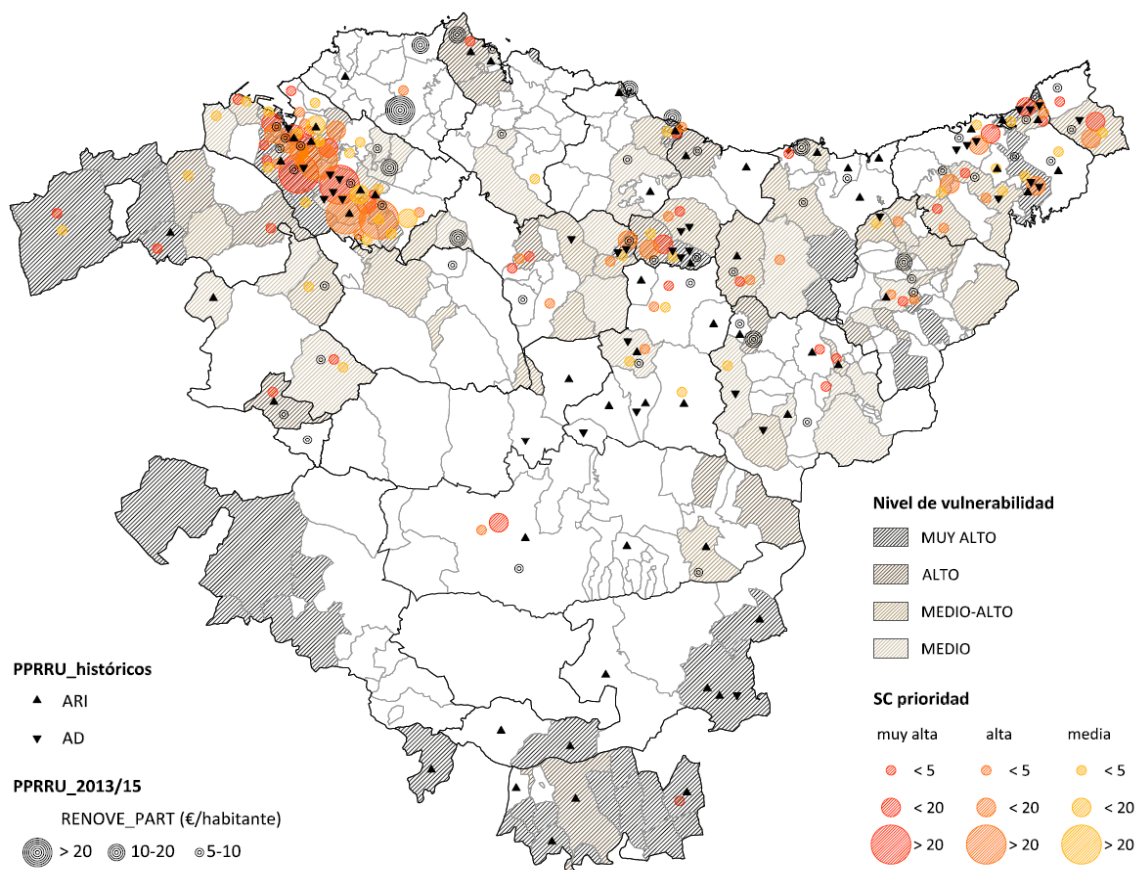


En cambio, la política de ARIs y ADs por ejemplo, destinada a delimitar áreas vulnerables para posteriormente privilegiar en las políticas de RRU, se distribuye con cierta concordancia a la situación territorial de la vulnerabilidad urbana. Así, existe una concentración mayor de áreas declaradas en los ámbitos territoriales identificados con mayor vulnerabilidad, Margen izquierda, sur de Debabarrena y la zona este de Donostia-San Sebastián, donde se sitúan 38 de las 87 ARI/ADs existentes. Incluso se da un alto grado de aplicación en las entidades locales menores de Álava y los municipios costeros de mayor vulnerabilidad de Bizkaia. No así en los municipios menores de Gipuzkoa.

Resulta singular la gran cantidad de declaraciones existentes en territorio guipuzcoano fuera de estos núcleos de mayor desfavorecimiento, siendo extraordinario el porcentaje que se concentra en la comarca de Debagoiena.

Al contrario, si se atiende a la distribución de las ayudas a particulares y comunidades del programa RENOVE (programa operativo muy vinculado a las declaraciones y cuyo objetivo es mejorar la situación de degradación en las áreas delimitadas) se observa que los municipios con mayores índices de vulnerabilidad no son los que han recibido mayores aportaciones económicas. Esto es debido a los dos tipos de actuación que acoge esta línea subvencional y que, aunque en las llamadas rehabilitaciones integradas la cuantía económica para cada actuación es considerablemente mayor, el número de subvenciones concedidas para las rehabilitaciones aisladas es francamente superior y a que, como se puede observar en la figura que se presenta a continuación, su distribución no obedece a los patrones de vulnerabilidad urbana identificados.

**Fig. 4.45: Distribución de las actuaciones de la política de ARIs y ADs y RENOVE\_PART en relación a la vulnerabilidad urbana**



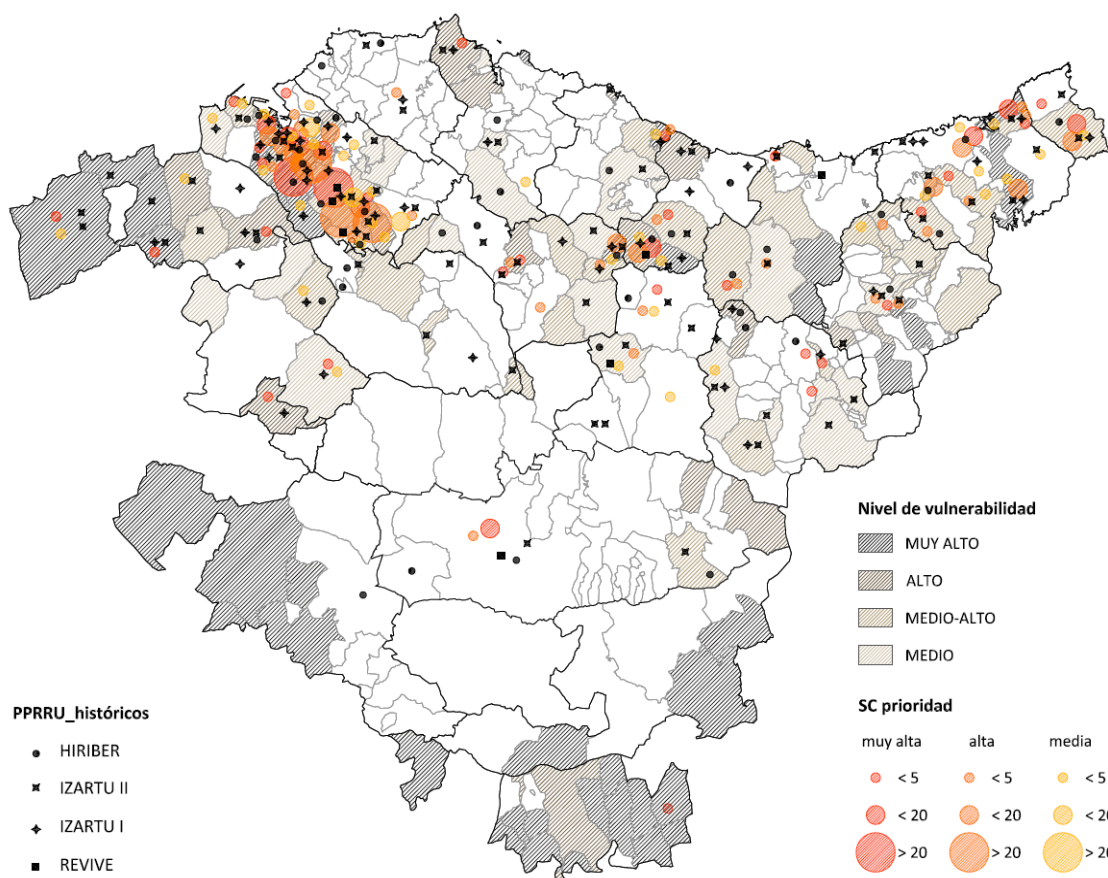
Elaboración propia

A este respecto son reveladores los datos publicados por el Observatorio Vasco de la Vivienda en el *Informe de Evaluación de la política de Rehabilitación 2014* (OVV, 2015), que constatan la progresiva disminución del porcentaje de perceptores de menor renta en las ayudas a

particulares y comunidades. Mientras en el 2013 el 35,1% de los beneficiarios no superaba los 9.000 euros de ingresos brutos anuales, en 2014 este porcentaje bajó a 18,8%. A su vez, los perceptores con ingresos superiores a 21.000 euros eran el 4% en 2013 y 11,7 % en 2014.

Por otra parte, al igual que la política de ARIs y ADs, los programas IZARTU e HIRIBER según sus enunciados, estaban destinados a las áreas urbanas con mayores dificultades. Estos objetivos se vieron confirmados en el estudio de las actuaciones subvencionables en ambos casos. Sin embargo, en las entrevistas realizadas se ponía en entredicho la consecución de esos objetivos durante la aplicación de los programas. En el análisis de la distribución de los mismos a nivel autonómico, sin embargo, se observa que la ubicación de las actuaciones corresponde en gran medida a municipios con valores de vulnerabilidad urbana superiores a la media autonómica. Así, en el caso de IZARTU, 68 de los 118 programas se sitúan en áreas urbanas de vulnerabilidad media o superior y en el caso de HIRIBER 25 de 45. Lo cual, en principio muestra cierta correspondencia entre ambos factores. En esta distribución, no obstante, quedan exentas todas las entidades menores diagnosticadas como de vulnerabilidad muy alta del sur de Álava, así como las del Goierri que no cuentan con ninguna actuación dentro de estos programas.

**Fig. 4.46: Distribución de las actuaciones de IZARTU e HIRIBER en relación a la vulnerabilidad urbana**

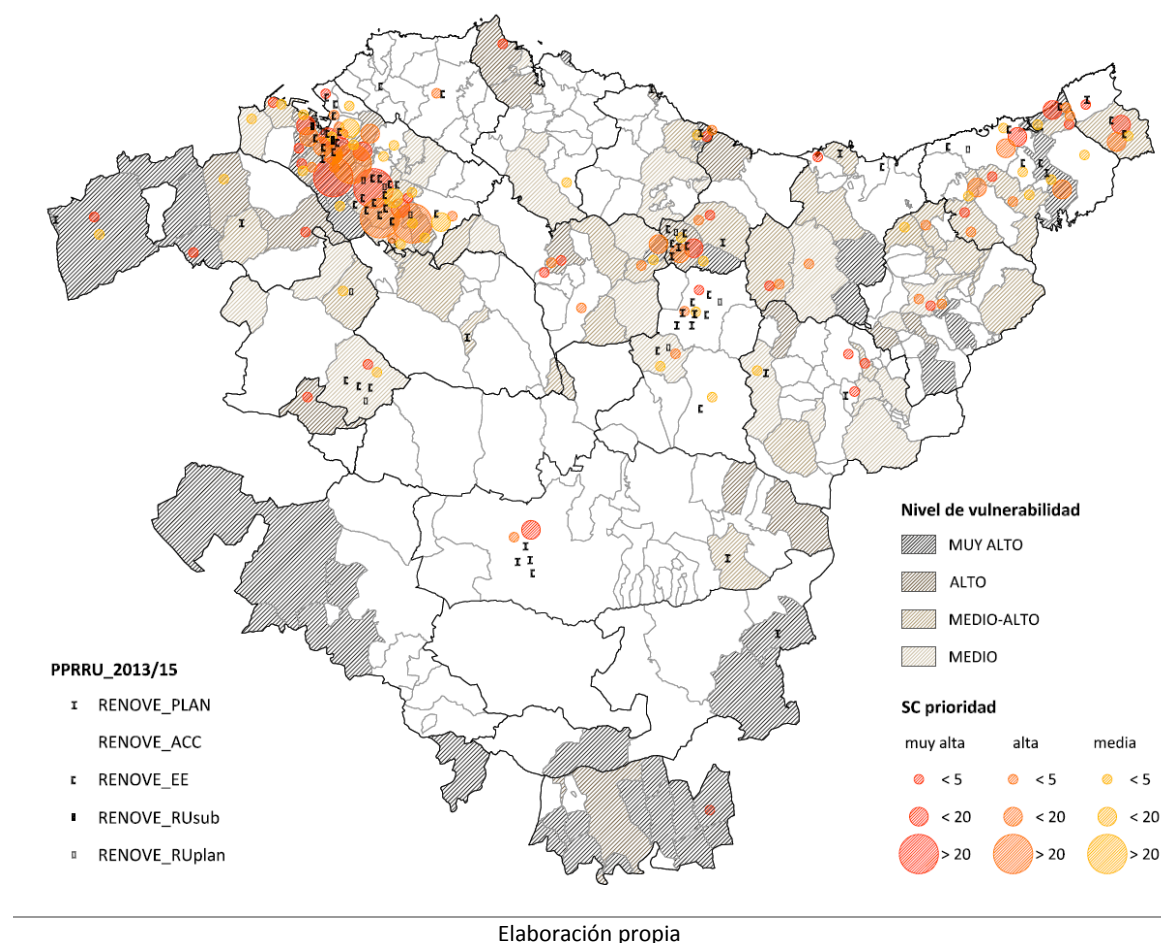


Elaboración propia

Es de destacar a su vez que, aunque la proporción de actuaciones de HIRIBER e IZARTU en municipios de vulnerabilidad mayor a la media es alta, dentro de éstas, la distribución no es homogénea. Solamente el 17% de las actuaciones en IZARTU y el 13% en HIRIBER se ubican en municipios de muy alta vulnerabilidad.

Por último, en la implementación de las demás líneas del programa RENOVE, a excepción de RENOVE\_ACC, se observa que las actuaciones aparecen más agrupadas en determinados ámbitos territoriales y que dichos ámbitos corresponden a dos de los sistemas de mayor vulnerabilidad: la correspondiente a la Margen Izquierda y alrededores de Bilbao y a la zona central de las comarcas Debabarrena y Debagoiena.

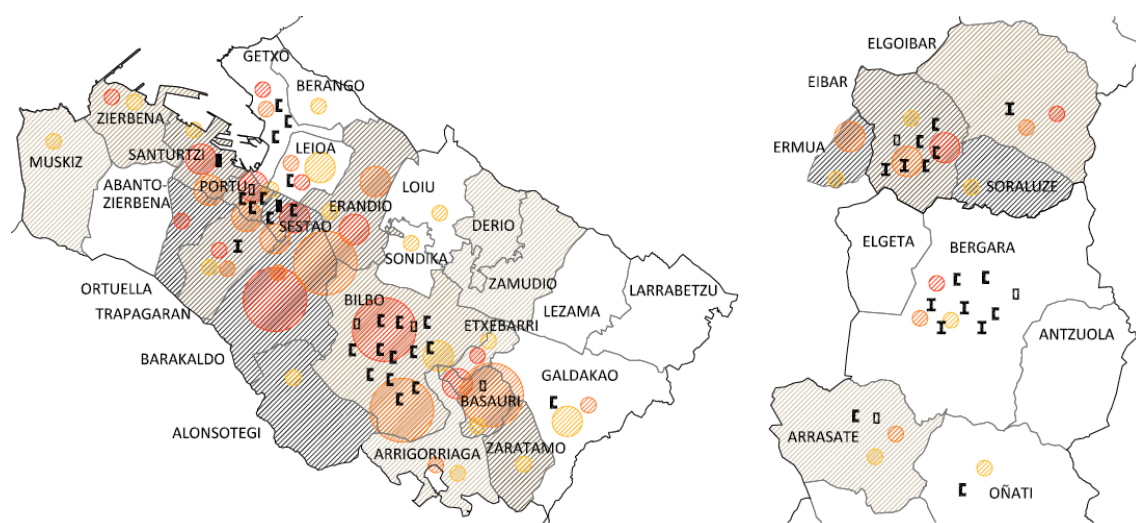
**Fig. 4.47: Distribución de las actuaciones de RENOVE en relación a la vulnerabilidad urbana**



Además de estas comarcas, sobresalen dos municipios: Vitoria Gasteiz con 4, que siendo la capital del territorio alavés y dada su población no resulta excepcional, y Amurrio con 5, destacable porque apenas cuenta con 10.000 habitantes. En sentido contrario, es sorprendente que la zona de Pasaia-Renteria no cuente con ninguna actuación de este programa y que la capital guipuzcoana solamente tenga una.

Otra de las cuestiones destacables de la implementación de dichos programas es que dentro de los núcleos de concentración de los mismos se aprecian grandes diferencias entre unos y otros municipios. En el caso de la Margen Izquierda, por ejemplo: mientras Santurtzi, Portugalete, Basauri y Sestao cuentan con 6, 7, 6 y 9 actuaciones respectivamente, Barakaldo, situado entre ellos y con similares indicadores de vulnerabilidad, no tiene ninguna. Pasa lo mismo en las comarcas del Deba: mientras Eibar y Bergara cuentan con 7 y 14 programas, municipios como Soraluze-Placencia de las Armas solamente tiene dos y Ermua ninguna, a pesar de que ambos se han clasificado como de vulnerabilidad muy alta.

**Fig. 4.48: Distribución del programa RENOVE en el Gran Bilbao y en el interior de la comarcas Deba barrena y Debagoiena, en relación a la vulnerabilidad urbana**



Elaboración propia

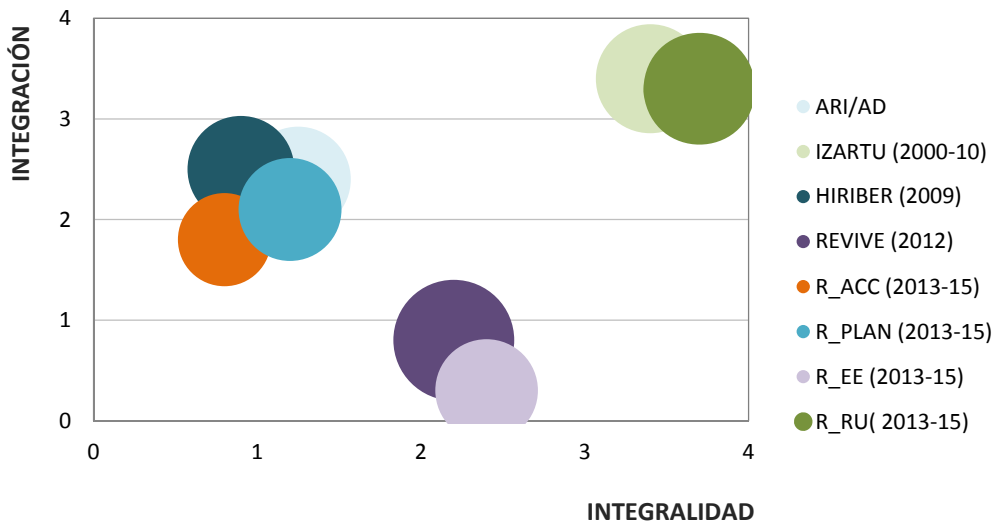
Las observaciones expuestas revelan la diversidad en los patrones de distribución de la implantación de los programas estudiados. Si bien en general, la aplicación de los mismos se da de manera mayoritaria en los municipios con valores de vulnerabilidad superiores a la media autonómica, existen grandes desequilibrios entre las diversas comarcas, incluso entre los municipios pertenecientes a las mismas comarcas.

La mayor concentración de actuaciones en determinadas áreas no responde necesariamente al alto nivel de vulnerabilidad de la misma, y de acuerdo con las opiniones recabadas, podrían estar vinculadas en mayor medida a cuestiones políticas o de gestión, a la vez que a la carencia o debilidad de las pautas de distribución equitativa en los propios estamentos establecidos por el Gobierno Autonómico para cada uno de los programas.

Si se analiza la incidencia del grado de integralidad e integración urbana de los programas sobre la distribución de las intervenciones según el nivel de vulnerabilidad, no se observan grandes diferencias en cuanto a la proporción de actuaciones en municipios de vulnerabilidad media o superior. En el peor de los casos, el RENOVE\_ACC, el 29,5 % de las actuaciones se han realizado en municipios de vulnerabilidad media o superior; en el mejor, el caso de REVIVE, el 46,8%.



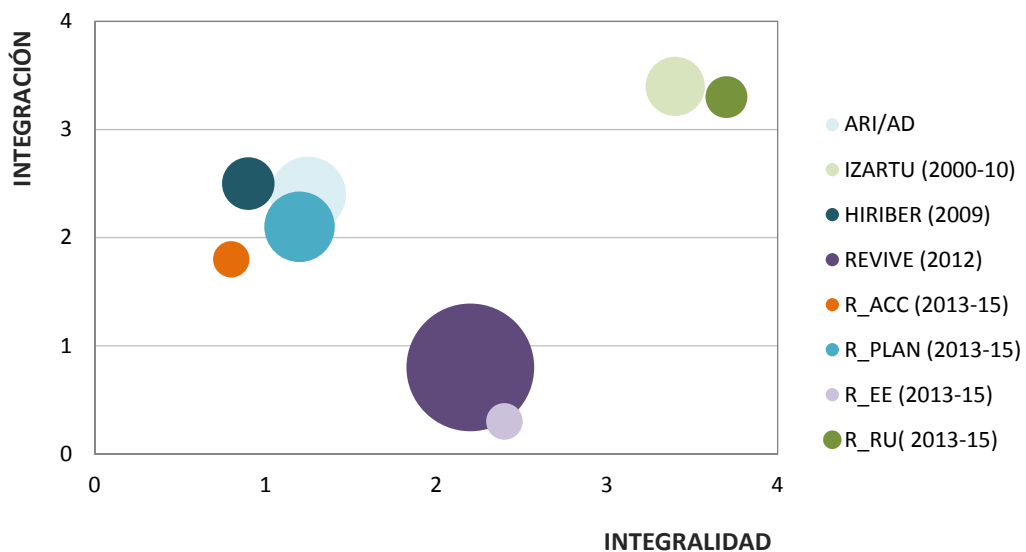
**Fig. 4.49: Proporción de actuaciones en municipios con un índice de vulnerabilidad superior a la media de la CAPV para cada programa en relación al nivel de integralidad e integración**



Elaboración propia

Las diferencias son mayores si se tiene en cuenta únicamente la proporción de actuaciones en municipios de muy alta vulnerabilidad. En este caso, REVIVE sobresale aún más con un 78% frente a los demás programas que en ningún caso superan el 30%. Curiosamente, destaca a este respecto el porcentaje francamente inferior del programa homologo a REVIVE, RENOVE\_EE, con un 6,5 %. Por tanto, tampoco en este caso existe una correspondencia directa entre la complejidad de los programas y el patrón de distribución de los mismos.

**Fig. 4.50: Proporción de actuaciones en municipios con nivel de vulnerabilidad muy alta para cada programa en relación al nivel de integralidad e integración**



Elaboración propia

### 4.5.3. DISTRIBUCIÓN OPERATIVA

La distribución operativa hace referencia a la disposición de los instrumentos de gestión pública de las políticas de RRU en el territorio. Como se ha visto anteriormente, en la CAPV, la gestión específica de la RRU se reduce básicamente a la actividad que realizan las SUR. La disposición espacial de estas no es homogénea y se ha destacado su influencia en la aplicación de las políticas en todas las opiniones recabadas en las entrevistas.

En este apartado se contrasta dicha información mediante el análisis de la incidencia de la existencia de estas sociedades y su tipología sobre el nivel de implementación de actuaciones para cada uno de los programas. Del análisis cuantitativo se desprende que la incidencia de estas sociedades es desigual en función de las características del programa de RRU. Como se puede observar en los datos que se muestran en la siguiente tabla, en la implementación de alguno de los programas la existencia de las SUR no tiene impacto alguno, mientras que en otros la convergencia entre la aplicación de los programas y la existencia de una SUR es muy alta.

**Tabla 4.3: Número de actuaciones de cada programa por tipo de modelo de SUR**

	Mod 0	Mod 1	Mod 2	Mod 3.1	Mod 3.2	Mod 3.3	Mod 4	Total PPRRU	Nº PPRRU fuera SUR	% PPRRU fuera SUR
<b>ARI/AD</b>	4	3	3	26	9	17	7	94	25	26,60
<b>HIRIBER</b>	1	4	1	6	3	3	3	47	26	55,32
<b>IZARTU</b>	2	4	4	7	7	14	9	128	81	63,28
<b>REVIVE</b>	0	0	0	1	2	1	2	7	1	14,29
<b>RENOVE Planes</b>	0	2	0	7	0	4	3	25	9	36,00
<b>RENOCE ACC</b>	3	5	4	79	6	27	15	328	189	57,62
<b>RENOVE EE</b>	0	1	3	3	10	8	4	31	2	6,45
<b>RENOVE RU</b>	0	0	1	4	3	1	2	12	1	8,33

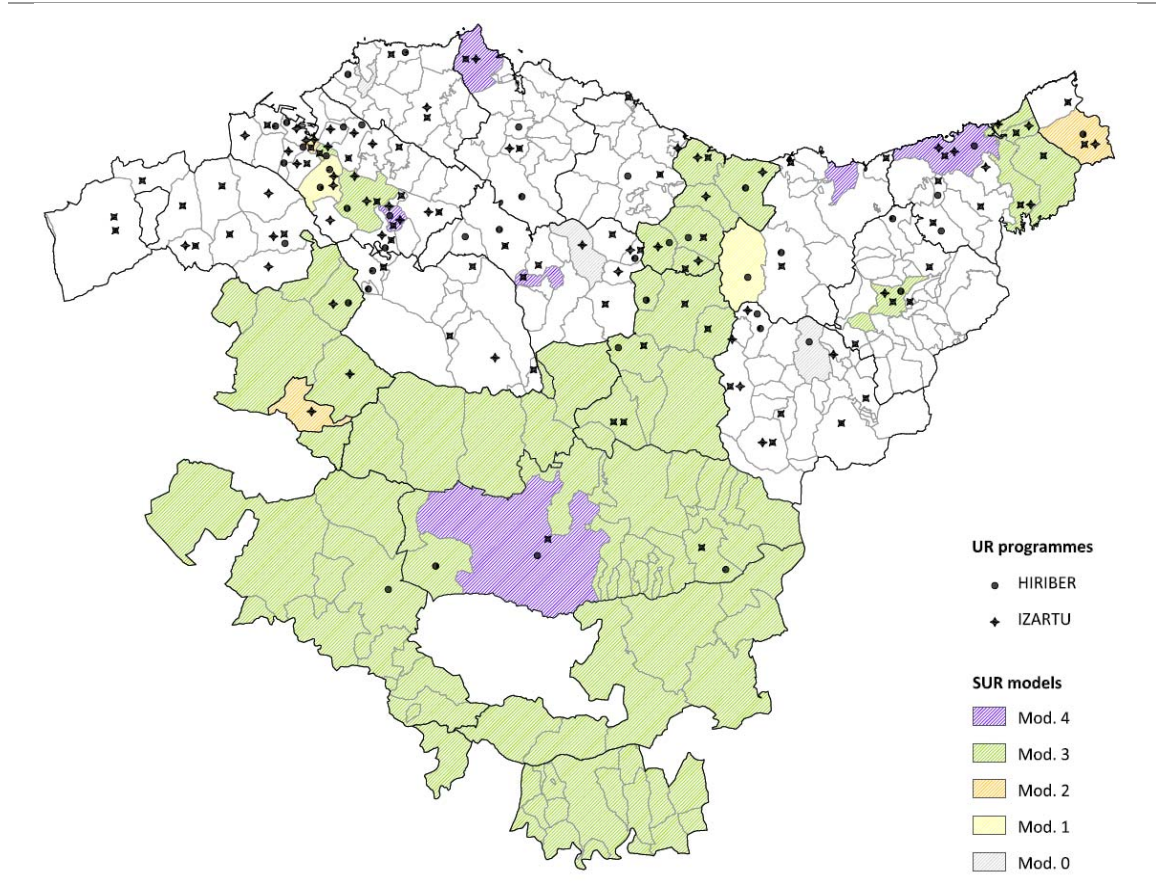
Elaboración propia

IZARTU es el programa que menos vinculación tiene con las SUR. El 63,28 % de las actuaciones se encuentran situadas en un ámbito geográfico donde no actúan estas sociedades. 58 de los 71 municipios mayores de 5.000 habitantes ha recibido mínimo una subvención para acometer alguna acción del programa IZARTU y 34 de ellos no cuentan con los servicios de ninguna SUR.

También destacan los programas HIRIBER y RENOVE\_ACC con más de la mitad de los casos, el 55,32% y el 57,62% respectivamente, fuera del ámbito de actuación de las SUR. Al igual que IZARTU, la implementación de los procesos en estos casos se reparte uniformemente por el territorio independientemente de la existencia de un órgano específico para la gestión de la RU.

Los planteamientos de los 3 programas coinciden en dos variables: son políticas subvencionales dirigidas a los ayuntamientos y no están vinculadas a las declaraciones de ARI o AD.

**Fig. 4.51: Distribución de las actuaciones de los programas IZARTU e HIRIBER en relación a los modelos de SUR**

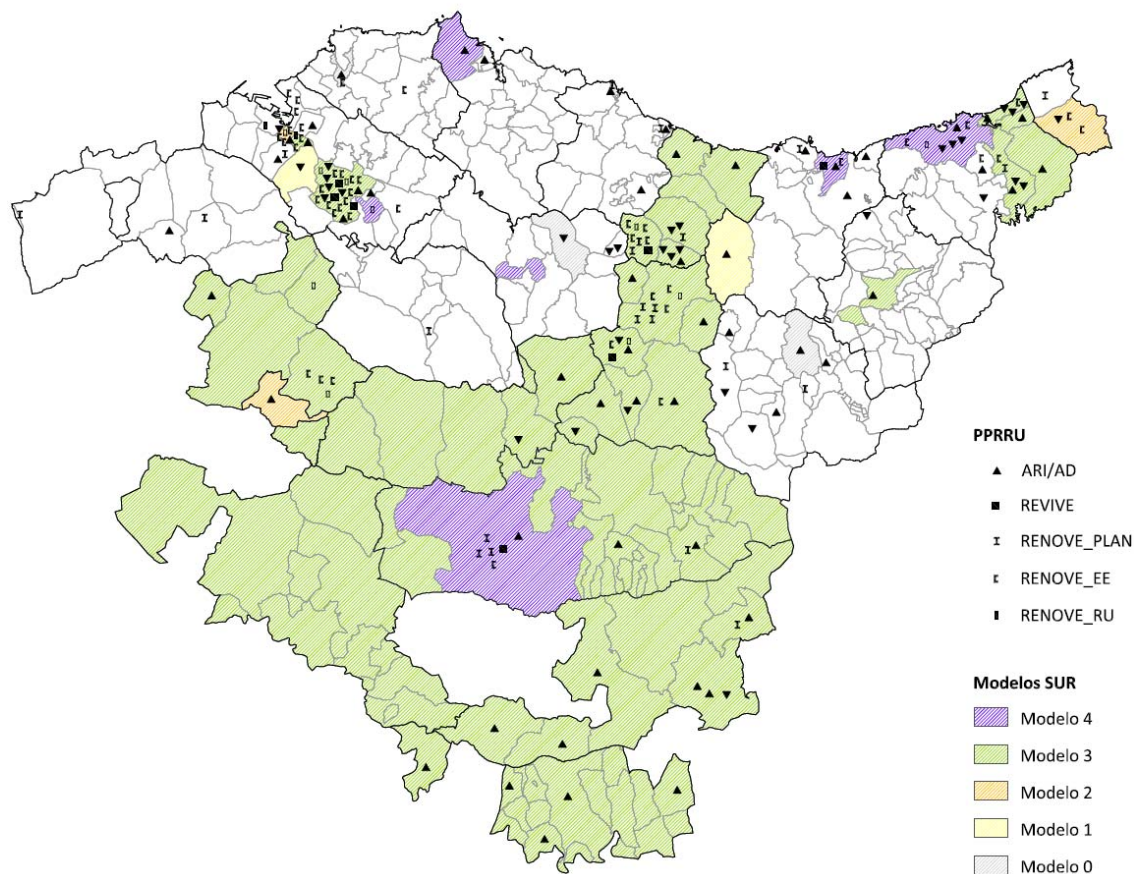


Elaboración propia.

La incidencia de la existencia de las SUR es algo mayor en el caso de RENOVE\_PLAN y la declaración de ARIs y ADs. En el primero de los casos, el 64% se ha implementado en alguno de los municipios que cuenta con una SUR y, en el segundo, el 73,4 %. Estos dos programas también están dirigidos a los gestores públicos de los ayuntamientos, pero los distingue de los anteriores que ambos están vinculados a la declaración de ARI o AD.

Al contrario, donde la influencia de la existencia de las SUR se hace patente es en la aplicación de los programas REVIVE, RENOVE\_EE y RENOVE\_RU. En todos ellos, como mínimo el 85% de las intervenciones se ha realizado en municipios que cuentan con los servicios de una SUR.

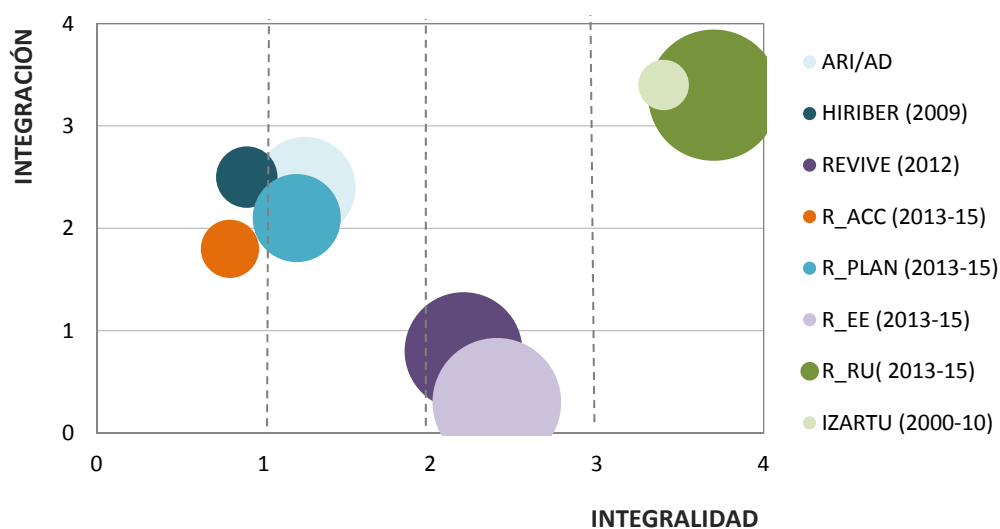
**Fig. 4.52: Distribución de las actuaciones de los programas REVIVE, ARI/AD, RENOVE\_PLAN, RENOVE\_EE Y RENOVE\_RU en relación a los modelos de SUR**



Elaboración propia

Como se puede observar en la figura que se presenta a continuación, a mayor nivel de integralidad de los programas mayor es el porcentaje de las actuaciones implementadas dentro del ámbito de actuación de alguna de las SUR. La excepción es IZARTU que, aun teniendo planteamientos en los que se asume la multidimensionalidad de las actuaciones, se implementa independientemente de la existencia o no de una sociedad para su gestión.

**Fig. 4.53: Porcentaje de actuaciones implementadas dentro del ámbito de trabajo de una SUR en relación a la integralidad e integración urbana**



Elaboración propia

En el análisis detallado de los modelos tipológicos de las SUR en las que se han implementado estos programas, prevalece el modelo 3.1 (sociedades comarcales con equipos de trabajo formados por profesionales de las áreas técnica, jurídica y administrativa). 4 de los 5 programas tienen una mayor incidencia en los municipios en que actúan sociedades de esta tipología, con una diferencia significativa con respecto a las demás. La excepción es el caso de RENOVE\_EE, que se ha implementado más en las áreas donde actúan sociedades tipificadas como modelos 3.3 y 3.2.

**Tabla 4.4: Número de actuaciones en función de la población, según el modelo de SUR**

	Mod 0	Mod 1	Mod 2	Mod 3.1	Mod 3.2	Mod 3.3	Mod 4
<b>ARI/AD</b>	0,146	0,037	0,057	0,248	0,023	0,118	0,013
<b>REVIVE</b>	0,000	0,000	0,000	0,010	0,005	0,007	0,004
<b>RENOVE Planes</b>	0,000	0,025	0,000	0,067	0,000	0,028	0,006
<b>RENOVE EE</b>	0,000	0,012	0,057	0,029	0,026	0,055	0,007
<b>RENOVE RU</b>	0,000	0,000	0,019	0,038	0,008	0,007	0,004

Elaboración propia

A su vez, si se atiende al nivel de implementación en función de las características específicas estudiadas, en el caso de la escala territorial la diferencia es muy clara, siendo las sociedades comarcales más eficientes en todos los programas. En el caso del modelo competencial, destacan las sociedades que se dedican a la gestión de la RRU por su mayor nivel de implementación, en este caso para todos los programas a excepción del RENOVE\_EE cuya aplicación ha sido mayor en los ámbitos donde actúan las sociedades que además de dedicarse a

la gestión de la RRU asumen competencias vinculadas con la promoción y gestión de vivienda libre.

En el caso de la composición del equipo de trabajo, los resultados no son tan uniformes: queda claro que los peores resultados son obtenidos por las SUR formadas únicamente por personal administrativo, pero una mayor multidisciplinariedad del equipo no necesariamente supone una mayor implantación de los programas.

**Tabla 4.5: Número de actuaciones en función de la población según las características determinantes de las SUR**

<b>nº actuaciones/habit*1000 según modelo territorial</b>			
	comarcal	municipal	barrio
<b>ARI/AD</b>	0,173	0,023	0,025
<b>REVIVE</b>	0,008	0,003	0,004
<b>RENOVE Planes</b>	0,044	0,008	0,000
<b>RENOVE EE</b>	0,044	0,011	0,023
<b>RENOVE RU</b>	0,020	0,005	0,006

<b>nº actuaciones/habit*1000 según variable competencias</b>					
	RPP+AL+PR	RPP+AL	RPP+PR	RPP	AL-PR+RPP
<b>ARI/AD</b>	0,020	0,189	0,057	0,051	0,015
<b>REVIVE</b>	0,003	0,007	0,000	0,006	0,003
<b>RENOVE Planes</b>	0,000	0,046	0,000	0,008	0,015
<b>RENOVE EE</b>	0,010	0,033	0,057	0,031	0,006
<b>RENOVE RU</b>	0,007	0,033	0,019	0,006	0,000

<b>nº actuaciones/habit*1000 según multidisciplinariedad</b>						
	TJSA	TJA	JA	TA	A	TEC.AYTO
<b>ARI/AD</b>	0,014	0,089	0,015	0,094	0,028	0,131
<b>REVIVE</b>	0,005	0,003	0,015	0,005	0,000	0,000
<b>RENOVE Planes</b>	0,005	0,018	0,000	0,025	0,014	0,000
<b>RENOVE EE</b>	0,015	0,026	0,015	0,040	0,014	0,000
<b>RENOVE RU</b>	0,003	0,018	0,015	0,005	0,000	0,000

Elaboración propia

# 5

## IMPLEMENTACIÓN DE LOS PROGRAMAS EN LA ESCALA LOCAL

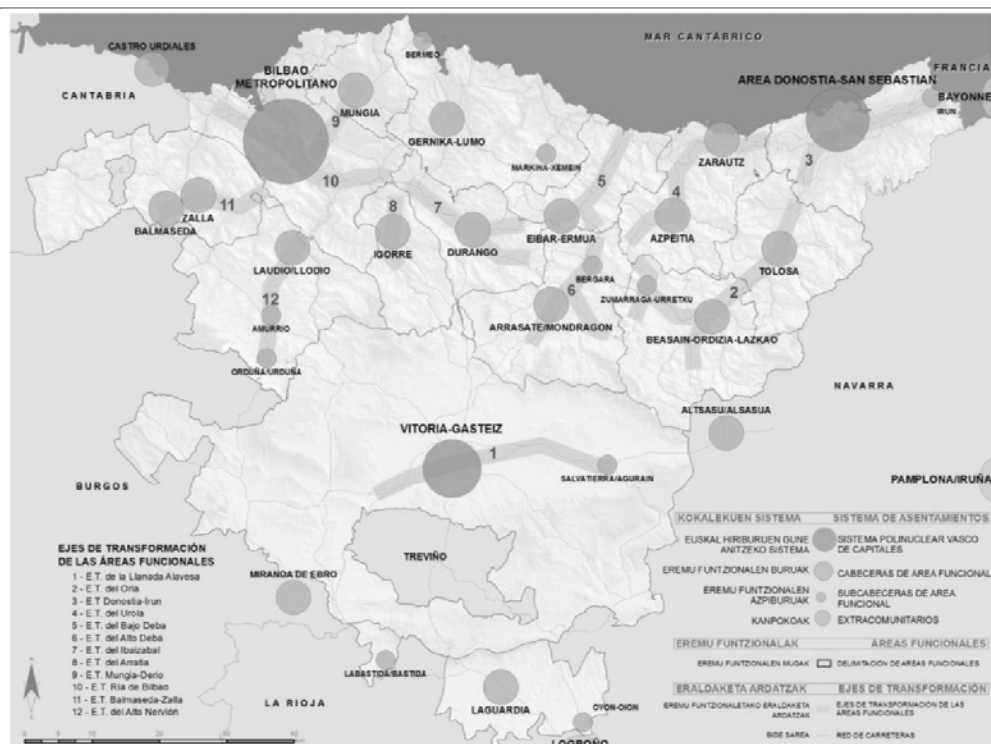
---

*En este apartado se presentan los resultados de los dos casos de estudio realizados. Se expone cada caso por separado, manteniendo en ambos la misma estructura: primeramente se describen el origen, el desarrollo y estado actual del municipio desde la perspectiva socio-urbanística; posteriormente se presenta el diagnóstico de vulnerabilidad urbana a escala de barrio y el estudio de las intervenciones de RRU realizadas con financiación de los programas del Gobierno Vasco identificados previamente; por último, se exponen los resultados de la interrelación de los factores determinantes como la vulnerabilidad urbana, el grado de complejidad de las intervenciones y los modelos de gestión y financiación de los mismo.*

## 5.1. MARCO GENERAL DE LOS CASOS SELECCIONADOS

Eibar y Arrasate son dos municipios del interior de Gipuzkoa, pertenecientes a las comarcas Debabarrena y Debagoiena respectivamente. Con 27.204 y 21.933 habitantes, son municipios de tamaño medio en la escala de la CAPV y ejercen de cabecera de sus respectivas áreas funcionales concentrando, además de la mayor parte de la población, diversos servicios tanto públicos como privados, así como gran actividad empresarial y comercial. Estos municipios sirven de apoyo a los pueblos de la comarca y forman parte de un sistema territorial equilibrado que evita el efecto de absorción de las capitales que se da en otras regiones Europeas.

Fig. 5.1: Imagen de los Ejes de Transformación propuestos en el Documento de Avance de las DOT



Fuente: (DMAPT-GV, 2016)

Este modelo, que se da sobre todo en la vertiente cantábrica de la Comunidad y de forma más equilibrada en Gipuzkoa, ha demostrado ser capaz de mantener en los últimos años un crecimiento poblacional sostenido en la mayoría de las ciudades intermedias<sup>1</sup> vascas. La centralidad de estos municipios vino dada por la ubicación del sector industrial y su auge a partir de los años 50. Posteriormente sufrieron cierto declive en la época de la desindustrialización que, en la mayoría de los casos, lograron remitir mediante la reconversión de la actividad económica hacia sectores terciarios (fue el caso de las áreas más próximas a las capitales) y a

<sup>1</sup> Se utiliza este término en referencia no solo al tamaño poblacional de los municipios, sino también a la posición de los mismos con relación al territorio o región, valorándose el liderazgo en la producción y distribución de bienes y servicios (Bellet & Llop, 2004b).



través de la adaptación y transformación de la industria hacia las nuevas tecnologías y el I+D+i. Actualmente, las dinámicas económicas que se dan en estos sistemas, así como su escala y su disposición homogénea en el territorio, crean redes de gran solidez, con una gran diversidad urbana e identitaria, que propician un hábitat complejo y atractivo que evita el éxodo de las zonas rurales hacia las capitales.

Según el *Documento de Avance de la Revisión de la DOT* publicado en noviembre de 2016 (DMAPT-GV, 2016), las Áreas Funcionales y sus correspondientes cabeceras urbanas constituyen piezas clave para la aplicación de posibles estrategias de equilibrio territorial en el contexto global de la CAPV. Los instrumentos que se proponen para el desarrollo de la estrategia territorial son los *Ejes de Transformación*<sup>2</sup>. Eibar forma parte del eje de Debabarrena y Arrasate del eje de Debagoiena. Como se puede observar en la figura 5.1, ambos están situados en el centro de la red autonómica.

Además se caracterizan por ser dos de los municipios con mayores porcentajes de aplicación de los PPRRU autonómicos. Como se ha visto en el apartado anterior, en estas regiones se concentran gran cantidad de programas, a pesar de tener una cuota poblacional muy inferior al de las capitales y su entorno metropolitano. A su vez, las SUR que actúan en Eibar y Arrasate se han demostrado eficientes en el estudio presentado; éstas, aun siendo similares, tienen grandes particularidades, por lo que el análisis a escala local puede resultar de interés para detectar mejor los factores determinantes en la implementación de los PPRRU.

No obstante, son municipios de orografía diversa y, si bien ambos han mantenido la compacidad y la continuidad de su trama urbana en su desarrollo urbano (como la mayoría de los municipios guipuzcoanos), en el caso de Eibar, las pendientes extremas y la colmatación del suelo edificable, han hecho que el desarrollo urbano sea aun más denso y se diera en condiciones más adversas.

Otra de las características que las distingue es que mientras en Arrasate se conserva el núcleo fundacional y el casco histórico, Eibar fue destruida en la Guerra Civil por lo que apenas se mantienen algunos edificios anteriores a esa fecha. Además la trama de este último es singular por la mezcla de edificios industriales con edificios residenciales. Esta diversidad, junto con la diferenciación en la situación socio-económica y las variantes en las cuestiones vinculadas a la gobernanza, como *el modus operandi* de las administraciones locales y las SUR, los procedimientos o cauces para la participación vecinal en los programas o la propia identidad del municipio o barrio hace que el estudio de ambos casos posibilite el análisis de un amplio rango de variables.

---

<sup>2</sup> Los Ejes de Transformación en las DOT se plantean como “*proyectos territoriales integrales que permiten abordar de forma coherente los ámbitos naturales, los espacios urbanos y los elementos infraestructurales. Están formados por áreas libres, que delimitan los límites de los espacios construidos y se configuran como grandes pasillos ambientales preservados de la urbanización, áreas urbanizadas en los ámbitos ya ocupados por la edificación, en los que desarrollar actuaciones de renovación y densificación, y corredores de movilidad orientados al soporte de sistemas de transporte colectivo y de desplazamiento de mínimo impacto (bidegorris y vías peatonales) utilizando infraestructuras ya existentes*” (Gobierno Vasco, 2016, p. 136).

## 5.2. CASO DE ESTUDIO 1. EIBAR

### 5.2.1. CONTEXTUALIZACIÓN

Tanto Eibar como los demás núcleos urbanos de su entorno (Ermua, Elgoibar y Sorluze-Placencia de las Armas) se caracterizan por su alta densidad urbana y por su fuerte especialización industrial. Se trata de un sistema urbano que cuenta con una localización estratégica en el territorio vasco, por su equidistancia a las tres capitales a las que se tiene acceso directo gracias a las autopistas A-8 y AP-1. Actualmente tiene un posicionamiento relevante por su importante entramado empresarial, por los diversos centros universitarios situados en él y por la reciente potenciación del sector terciario.

Geográficamente es un municipio situado en el límite oeste de Gipuzkoa, limítrofe a la provincia de Bizkaia. Perteneciente al valle del río Deba, se ubica en el cauce de uno de sus afluentes (el río Ego). El valle orográficamente es típico de la parte guipuzcoana, estrecho y con laderas de grandes pendientes. Eibar se sitúa a una cota de 121 metros respecto al mar y tiene a su alrededor picos de entre 700 y 800 metros. Los afluentes del Ego que bajan de las laderas (Txonta, Matxaria, Unbe y Abontza) forman pequeños valles perpendiculares al eje longitudinal de la trama urbana. Ni el río ni sus afluentes tienen presencia hoy en día en el ámbito urbano dado que los cauces han sido cubiertos por las edificaciones.

**Fig. 5.2: Imagen aérea de Eibar y plano del área funcional de Debabarrena**



Fuente: (Egoibarra, Fecha de la consulta: 09-09-2016; DMAPT-GV, 2016)

- **Origen y desarrollo urbano**

Aunque el origen de Eibar está en la anteiglesia de San Andrés, la creación de la villa y su evolución están estrechamente vinculados a la actividad industrial desarrollada en la zona: manufacturación del hierro en varias ferrerías hasta el siglo XIV y producción sobre todo de armas hasta la revolución industrial. En el siglo XIX, gracias a la fuerza de la industria

armamentística, se crearon muchos puestos de trabajo y la población aumento de manera considerable: paso de tener 5.103 habitantes en 1887, a tener 10.121 en 1910<sup>3</sup>.

A partir de la primera guerra mundial el sector armero entró en crisis pero la industria de Eibar supo diversificar su actividad. En este periodo se crearon las primeras empresas dedicadas a la fabricación de bicicletas y maquinas de coser (la cooperativa Alfa se fundó en 1920). Esta evolución, sin embargo, se vio truncada por la devastación de gran parte del municipio en abril de 1937, cuando las tropas nacionales bombardearon y destrozaron gran parte del municipio<sup>4</sup>.

**Fig. 5.3: Imagen de la destrucción del centro urbano de Eibar en 1937**



Fuente: Archivo Fotográfico Indalecio Ojanguren. Archivo Municipal de Eibar (Egoibarra: Fecha de la consulta: 09-09-2016)

En los años posteriores, la reconstrucción de la parte céntrica de la ciudad y la construcción de nuevas viviendas que albergasen la creciente población<sup>5</sup> fueron los objetivos prioritarios. El Ayuntamiento, con el apoyo de la Diputación Foral de Gipuzkoa, y después con el del Servicio Nacional de Regiones Devastadas<sup>6</sup>, fueron los encargados de dirigir estas operaciones. Para ello, en 1940 se redactó el *Proyecto de Urbanización de Eibar*, que planteaba la reorganización completa de la trama urbana y cuyas decisiones estratégicas marcaron el desarrollo urbano del Eibar actual.

Es ésta la época en la que se acometió el soterramiento del rio Ego, dadas sus condiciones de insalubridad y la escasez de superficie llana edificable. La obra, que finalizó en 1963, se realizó en parte por iniciativa pública y en parte por las empresas privadas que fueron ocupando el

<sup>3</sup> (Muñoz F. J., 2013, p-47).

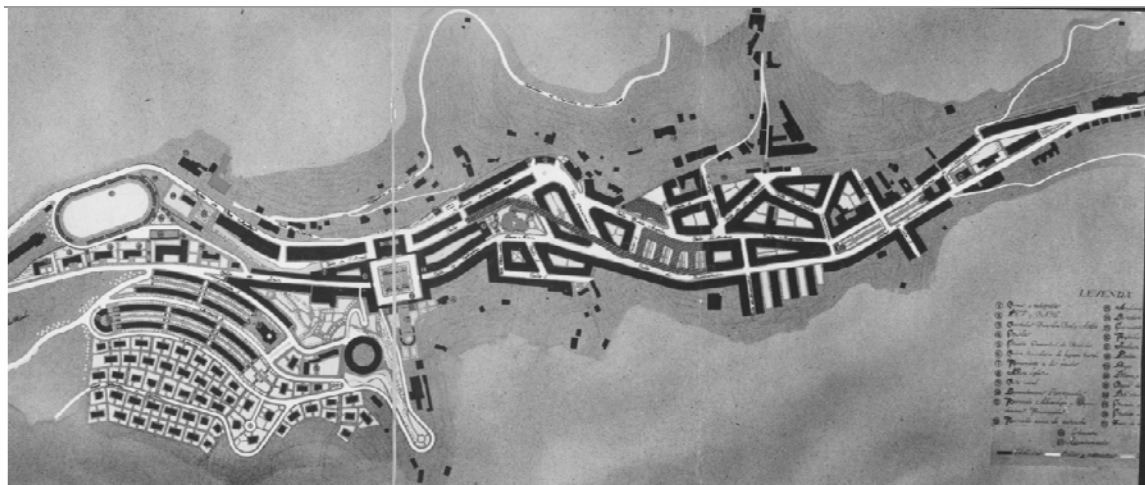
<sup>4</sup> Se estima que de los 488 edificios que había 156 se destrozaron por completo y 101 tuvieron daños parciales (Muñoz, 2013, p.51).

<sup>5</sup> Al final de la guerra, en 1937, en Eibar había 9.126 habitantes y en 20 años esa cifra se triplicó: en 1945 había 13.823 habitantes y en 1957 26.856. (Muñoz, 2013, p.121).

<sup>6</sup> Organismo creado por la dictadura del General Franco en enero de 1938 con la finalidad de dirigir los proyectos de reconstrucción de los edificios e infraestructuras dañadas en la guerra civil.

cauce poco a poco. A su vez, se decidió incrementar el perfil edificatorio en el centro de la ciudad (hasta PB+7), de tal manera que el aprovechamiento fuese mayor. Se ordenaron edificaciones en manzana cerrada en el centro y de planta abierta en las nuevas periferias. Fueron varias las instituciones que participaron en la construcción de los edificios residenciales<sup>7</sup>.

**Fig. 5.4: Plano del Nuevo Plan de Urbanización de Eibar, 1940**



Fuente: (Dominguez J. eta Ponte, J. A. , 1940; a través de Muñoz F. J., 2013)

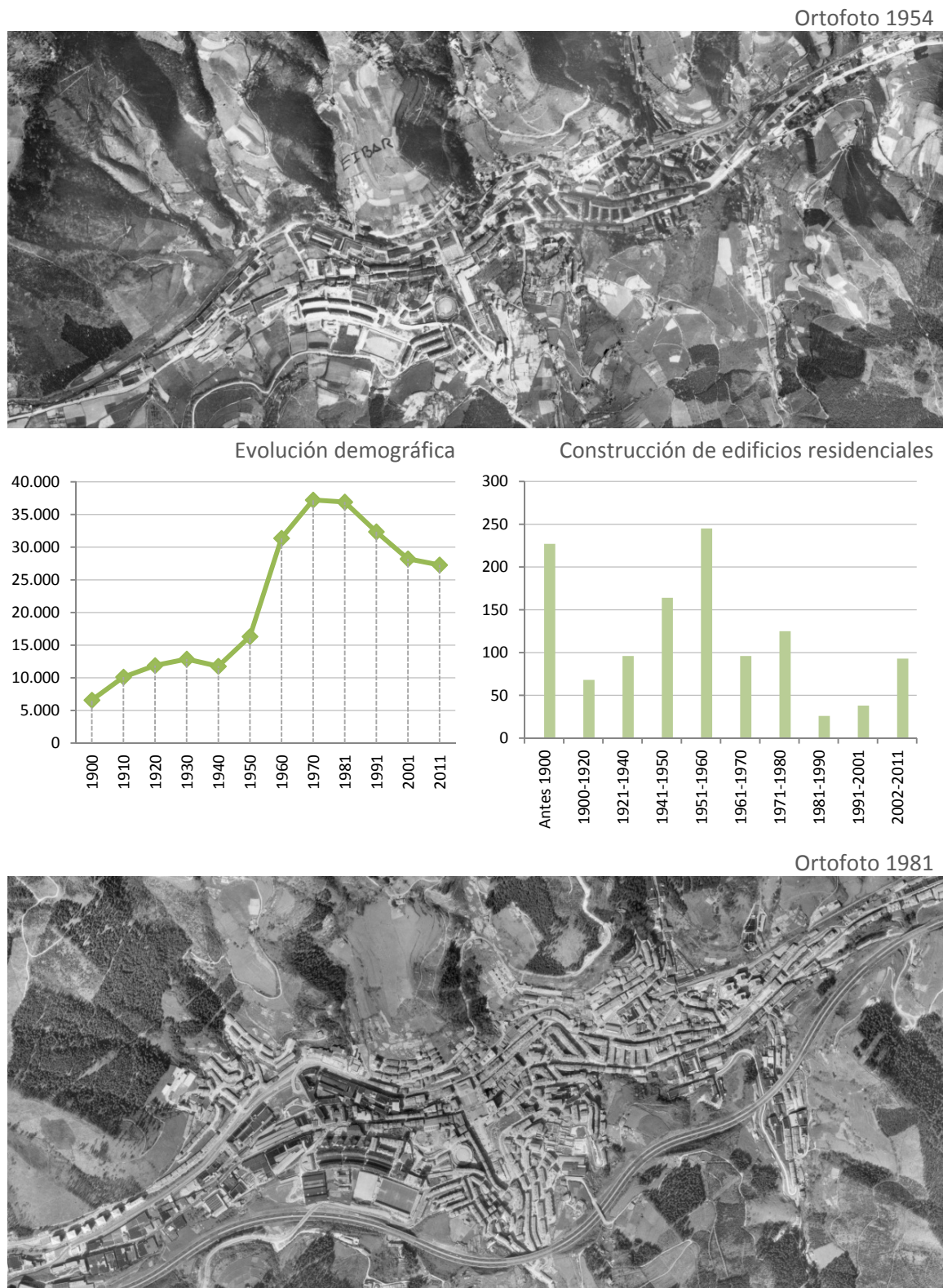
Además de la reorganización de las viviendas y la industria, en esta época se construyeron los espacios institucionales que hoy en día representan el centro del municipio (la plaza Untzaga y la casa consistorial) y varios servicios y equipamientos (el mercado, la alhóndiga, la sede de los bomberos, el edificio de correos, centros de salud y de enseñanza y el teatro Coliseo), en cuya construcción tomaron parte tanto las instituciones públicas como varias de las empresas de la localidad.

Esta idiosincrasia entre las entidades públicas y las privadas se ve reflejada en el urbanismo eibarrés. Muchas de las fábricas se construyeron en el centro urbano, gracias a acuerdos que los involucraron en la reconstrucción del municipio. A su vez, dada la escasez de suelo urbanizable y para mejor aprovechamiento del centro urbano, en ocasiones las viviendas se situaban en las plantas altas de estas fábricas creando una tipología de uso mixto. Esta característica le confiere cierta atipicidad y, a su vez, es la imagen de la identidad de los eibarreses que en años han identificado su pueblo con el término ciudad-taller<sup>8</sup>.

<sup>7</sup> La primera en construir viviendas protegidas fue el Servicio de Regiones Devastadas (146 viviendas en el núcleo residencial María Ángel y 26 viviendas en el cuartel de la Guardia Civil); la Obra Sindical del Hogar y Arquitectura, construyó a su vez el barrio Carlos Larrañaga con otras 199 viviendas y a continuación el Ayuntamiento realizó el conjunto residencial de Ipurua (308 viviendas).

<sup>8</sup> La publicación de la asociación cultural Ongarri recoge magnificas fotos que muestran este paisaje característico (Ronco, Alustiza, & Ulacia, 2001).

**Fig. 5.5: Ortofotos de Eibar (1954 y 1981) y gráficas de la evolución demográfica y la construcción de edificios residenciales**



Elaboración propia. Fuente de los datos: Ortofotos (Infraestructura de Datos Espaciales de Gipuzkoa, fecha de consulta: 02-05-2016); población (padrón municipal, EUSTAT, fecha de la consulta: 04-05-2016); construcción edificios (INE: fecha de la consulta: 04-05-2016).

A partir de los años 50, a pesar de la gran destrucción sufrida, la industria de Eibar supo sobrevenirse y logró mantener su actividad incluso acrecentarla. El desarrollo industrial trajo consigo una importante bonanza económica y atrajo a gran cantidad de inmigrantes, sobre todo en las décadas de los 50 y 60. La necesidad de vivienda para albergar las oleadas de población inmigrante se solucionó mediante la ocupación de las laderas. Esto generó una estructura urbana longitudinal, donde la mayoría de los servicios y dotaciones se situaban en el eje central y parte baja del valle y, en las laderas adecuándose a la orografía, se ubicaban las barriadas residenciales, con grandes carencias en cuanto a calidad constructiva y dotación de servicios y equipamientos.

Con motivo de la crisis industrial de los 80 y comienzos de los 90, la población de Debarrena, sufrió una fuerte regresión que fue significativa en Eibar y Sorluze-Placencia de las Armas. En Eibar la población paso de ser de 36.919 habitantes en el 1981 a 28.219 en el 2001<sup>9</sup>. Varias de las actividades situadas en el centro urbano pararon o se desplazaron a otras áreas por lo que quedaron una gran cantidad de edificios industriales abandonados.

En los últimos años, se ha conseguido frenar la tendencia de despoblación por el aumento de la natalidad, la inmigración y el descenso de la emigración, gracias a que el municipio ha sabido reconvertir parte de su vitalidad industrial al sector terciario.

- **Estado actual**

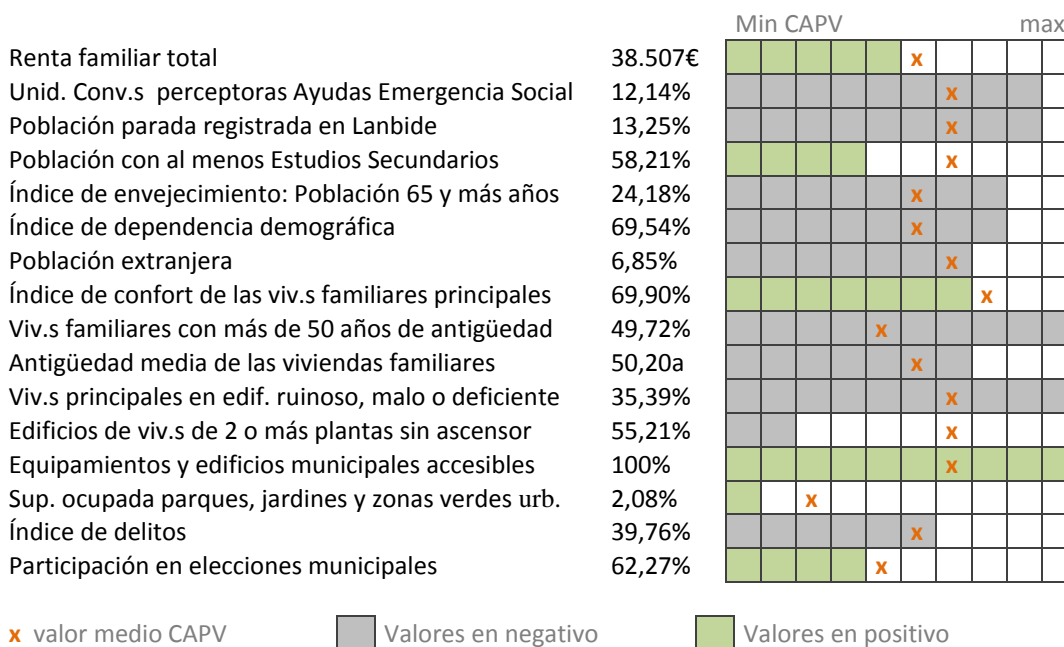
Si se atiende a los datos estadísticos generales de Eibar en la actualidad, los indicadores del nivel socioeconómico son inferiores a la media de la CAPV, destacando el porcentaje de unidades convivenciales perceptoras de ayudas de emergencia social y el de la población parada registrada en Lanbide, que se aproximan a las cuotas máximas de la comunidad. También se caracteriza por ser un municipio de población envejecida y altas cuotas de dependencia, así como por tener un parque edificado más antiguo y en peores condiciones que la mayoría de los municipios. Al contrario, curiosamente, los índices de accesibilidad a edificios y equipamientos municipales son mejores al resto de la CAPV.

---

<sup>9</sup> Fuente de los datos: padrón municipal (EUSTAT, fecha de consulta 04-05-2016).

**Fig. 5.6: Datos estadísticos municipales de Eibar**

Población: 27.414 hab.  
 Densidad de población: 1117,26 hab./km<sup>2</sup>  
 Densidad de viv.s en suelo residencial : 141,15 viv./ha



Elaboración propia. Fuente de los datos: (UDALMAP, fecha de la consulta: 10/02/2016)

En el plano más urbano, Eibar se caracteriza por tener un centro urbano congestionado y envejecido, con gran mixticidad de usos que a su vez alberga una gran actividad comercial y social. Aun existen un número considerable de edificios industriales semi-abandonados y en mal estado dentro del núcleo urbano, lo que hace que existan zonas con alto grado de degradación dentro de la trama urbana más céntrica, aunque con el tiempo, algunos de ellos se han ido rehabilitando o renovando.

La periferia, de mayor carácter residencial, se encuentra separada del centro por varias barreras topográficas y arquitectónicas. Además de las fuertes pendientes existentes que dificultan la accesibilidad peatonal a dichas áreas, las vías del tren que recorren de este a oeste el municipio fragmentan la trama, separando los barrios de la ladera norte del resto del municipio. Estas dificultades se han ido mitigando con las últimas grandes actuaciones de escala municipal. Por una parte, las actuaciones en la accesibilidad urbana (colocación de ascensores y escaleras mecánicas) han mejorado considerablemente el acceso de los habitantes de estos barrios a las dotaciones y servicios del centro. Por otra, la gran actuación estratégica de soterramiento de las vías ferroviarias, han logrado en parte, la conexión de la trama urbana entre el centro y algunos de los barrios de la ladera norte.

Otra de las infraestructuras con mayor influencia en la calidad de vida del municipio es la autopista A-8. Por una parte, comunica el municipio con las tres capitales vascas, por lo que

tiene un alto valor estratégico para el comercio y empresas de la zona. Pero por otra, su presencia, invadiendo de manera abrupta algunos de los barrios de la ladera sur, resiente sensiblemente la calidad del medio ambiente urbano de los mismos.

Otra de las grandes carencias del municipio es la falta de conexión de los núcleos urbanos con el medio natural circundante y la falta de espacios verdes dentro del mismo. Esto unido al alto grado de motorización y a la falta de aparcamientos de la práctica totalidad de los barrios, empeora considerablemente las condiciones de vida de sus habitantes.

Eibar, sin embargo, ha logrado mantenerse como el municipio de la comarca con mayor dinamismo comercial y social y un alto grado de satisfacción de los habitantes hacia su hábitat. En los últimos años ha pasado de ser un centro urbano repleto de pequeños negocios en los bajos de las viviendas y edificios industriales a ser un núcleo comercial de referencia para los habitantes de la comarca.

Este cambio estratégico al mismo tiempo está transformando el sistema urbano. La creación de un nuevo núcleo donde se concentran grandes comercios en la zona oeste del municipio ha creado una nueva centralidad y a su vez ha desplazado la actividad vinculada al comercio y al ocio hacia este lado del municipio. Lo cual ha supuesto la pérdida del protagonismo de la zona este y el declive del sector terciario, incluso inmobiliario, allí ubicado.

Por último, es destacable que Eibar es un importante polo formativo y de innovación, que alberga varios centros universitarios como la *Escuela Universitaria de Ingeniería Dual del IMH* y la *Escuela Universitaria de Ingeniería Técnica Industrial* adscritas a la Universidad del País Vasco (UPV/EHU) y las sedes de *BIC Gipuzkoa Berrilan*<sup>10</sup>, el *Centro de Empresas e Innovación (CEI)* y de *IK4-Tekniker*<sup>11</sup>.

### 5.2.2. EQUILIBRIO SOCIO-ESPACIAL Y BARRIOS VULNERABLES

En Eibar, como en muchos otros municipios de similar tamaño, se distingue claramente el centro urbano, donde se concentra la mayoría de los equipamientos y servicios y la actividad socio-económica de la ciudad, de la periferia o los barrios de alrededor, que son básicamente residenciales o industriales. La separación entre los dos ámbitos se acrecienta por las barreras orográficas y arquitectónicas existentes entre ambos sistemas, que hacen que los barrios situados en las laderas queden más aislados y con dificultades para el acceso a dichas dotaciones.

El núcleo central se conforma sobre el eje longitudinal que vertebra el municipio situado en la parte baja del valle, pero pivota básicamente sobre dos puntos: por un lado, la plaza Untzaga, donde se sitúa la casa consistorial, el palacio de justicia y uno de los apeaderos del tren, es el espacio de referencia principal para los eibarreses; por otro, la iglesia de San Andrés, con la casa

---

<sup>10</sup> Centro orientado a favorecer e impulsar iniciativas empresariales innovadoras y el fomento de la cultura emprendedora en Gipuzkoa.

<sup>11</sup> Centro tecnológico de la fundación *Tekniker* especializado en Mecatrónica, tecnologías de fabricación y microtecnologías.



de cultura y la gran densidad de pequeño comercio de alrededor, es uno de los núcleos con mayor atracción y dinamismo del municipio. Las calles que unen estos dos puntos conforman el centro tanto representativo como operativo de Eibar (ver figura 5.8).

Este desequilibrio patente en el ámbito urbanístico, tiene su reflejo en el ámbito socio-económico. El estudio realizado<sup>12</sup> para este municipio muestra la concentración de áreas vulnerables en las laderas repartidas de manera bastante equitativa en los dos lados. Se distinguen 2 tipologías con las siguientes características arquitectónico-urbanísticas:

- Barrio residencial en ladera de los años 50-60: a grandes rasgos, son barrios en los que la accesibilidad al centro urbano no es buena, en el que no existen los servicios y dotaciones necesarios para el día a día y donde la calidad constructiva y las condiciones de las edificaciones son muy precarias.
- Barrio de carácter industrial: son núcleos situados en los valles perpendiculares al eje central, en las vaguadas formadas por los afluentes del río Ego, donde predominan los edificios industriales, que tuvieron gran actividad hasta los años 70 pero que se encuentran semi-abandonados en la actualidad, que se mezclan con algún edificio residencial que aun estando en situaciones de gran precariedad mantienen cierta ocupación.

El estudio en profundidad de estos barrios, cuyo resultado se refleja en el anexo 5A (fichas B01-B09), muestra que incluso dentro de la misma tipología existen situaciones diversas: aunque el desarrollo residencial pertenezca a la misma época y a unas condicionantes similares, su situación en la trama urbana, el estado de las edificaciones y la concentración de perfiles sociales con menor arraigo y capacidad social y económica hace que el nivel de vulnerabilidad de los mismos sea muy diferente.

En este sentido, los barrios Legarre y Mogel, son dos barrios que aun siendo de origen obrero, su cercanía al centro así como las mejoras de accesibilidad urbana realizadas en los últimos años han mejorado mucho su situación. Además, son barrios en los que se ha mantenido en gran parte la población original, cuyas viviendas han ido mejorando poco a poco y en los que la situación no se considera desfavorecida.

En otro nivel están Urki y Jardañeta. Más alejados del eje central, en situaciones orográficas complejas y con peor accesibilidad a los servicios y equipamientos, presentan un perfil socioeconómico más variado, con una comunidad de inmigrantes extracomunitarios mayor y cierta conflictividad social. Aun así, son dos barrios con características muy diferentes:

Jardañeta, cercana al núcleo industrial semi-abandonado de Matxaria, y con un acceso tanto peatonal como rodado precario, esta desvinculado de la trama urbana. No obstante, tiene unas

---

<sup>12</sup> El estudio que se ha realizado se ha basado en métodos de análisis cualitativos ya que no existen datos estadísticos para la mayoría de barrios. En el caso de Eibar solamente en 2 de los 9 barrios estudiados (Amaña y Jardañeta) la delimitación de la sección censal es lo suficientemente coincidente con los límites del barrio como para considerar los datos estadísticos representativos (ver anexo 5B: correspondencia de las secciones censales y los barrios).

viviendas con mayor potencialidad dada su distribución urbanística, mas espaciada y de menor altura, y la orientación de la ladera norte, con mayor exposición solar.

Urki, en cambio, es una zona muy densa, con edificios de hasta 8 plantas separadas por calles estrechas. Situado en la ladera sur, las condiciones ambientales de muchas de las viviendas son muy deficientes. La accesibilidad urbana en cambio, una vez realizadas las instalaciones de los ascensores y escaleras mecánicas, es relativamente buena. Una de las características de este barrio, recogida de manera casi unánime en las encuestas realizadas a la ciudadanía, es el gran sentido de pertenencia y orgullo de sus habitantes. Ninguna de las personas entrevistadas cambiaría su barrio por otro de Eibar.

Por último, los barrios de Amaña y San Cristóbal, son los barrios residenciales de mayor vulnerabilidad de Eibar. San Cristóbal, al igual que Urki, está situado en la ladera sur y, aunque su situación en la trama urbana no es especialmente mala, el estado de los edificios y el espacio público se consideran muy degradados. En este caso, la combinación de algunos edificios abandonados en la zona central del núcleo, junto con la mala accesibilidad peatonal, hacen que se haya generado una pequeña zona, que aun estando muy céntrica, genera cierta inseguridad en algunos habitantes del barrio.

Amaña, en contra, es un barrio de casi 1500 viviendas, situado en las afueras del municipio, en la ladera norte. Alejado del núcleo central y separado de ella por las vías del tren, ha sido históricamente un barrio con gran identidad. Con la transformación que se está dando a nivel municipal gracias a la cobertura de las vías de tren y la creación de la nueva zona comercial en la zona oeste, cercana al barrio, se están produciendo mejoras en la accesibilidad a la parte baja del barrio, abriéndolo al resto del municipio. Esto sin duda supone una mejora en la calidad de vida de las personas que residen en Amaña pero aun así, sigue siendo un barrio muy precario en lo que a las características del espacio público y a la habitabilidad de las viviendas se refiere.

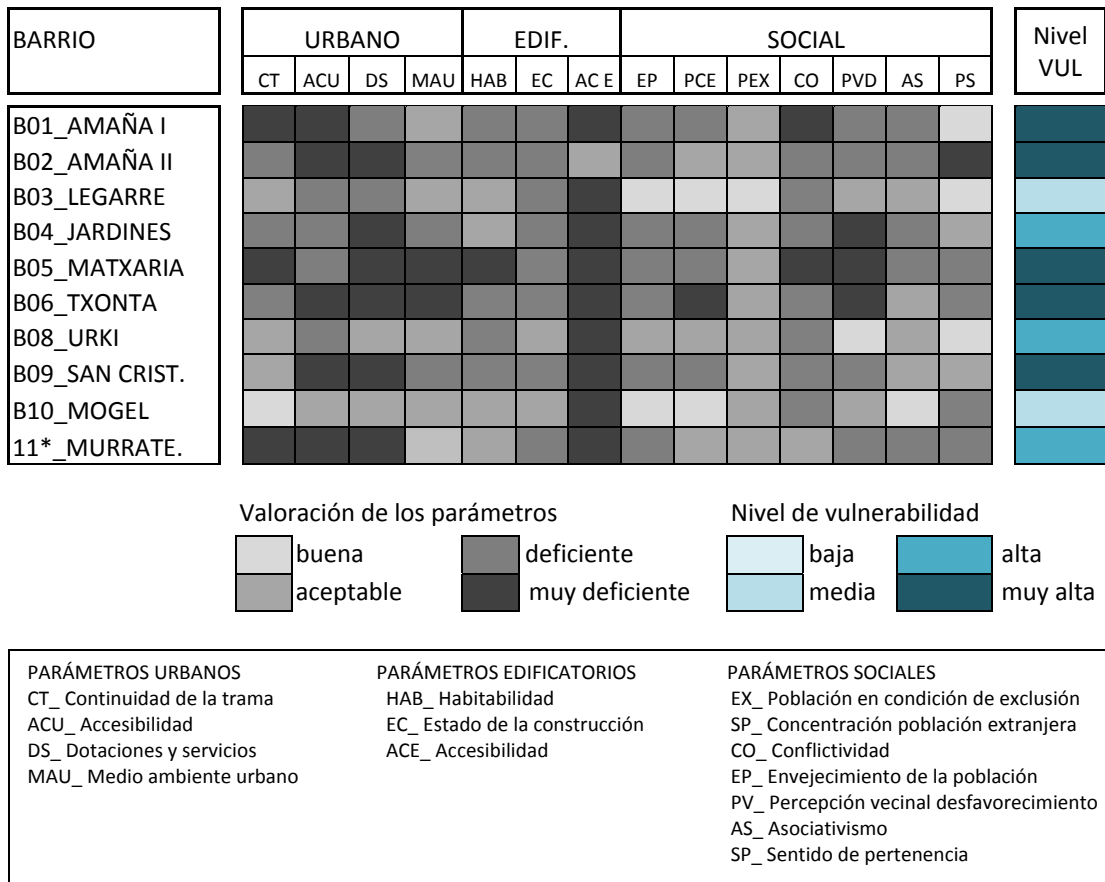
Se distinguen dos zonas: una constituida por 5 bloques de 16 pisos de altura en los que se concentra más de un tercio de los habitantes del barrio y donde el espacio público es prácticamente inexistente; la otra, de menor densidad, está formada por bloques lineales ubicados siguiendo las curvas de nivel que conforman calles desestructuradas, donde el escaso espacio público existente es de muy baja calidad y además lo copan los coches. En ambos se mezclan familias de posiciones socioeconómicas medias, con familias de inmigrantes extracomunitarios, llagados a Eibar sobre todo en la última década. A día de hoy, a falta de comprobar cómo las transformaciones del sistema urbano en su conjunto afectarán al barrio, el nivel de vulnerabilidad del mismo se considera muy alto.

Junto a San Cristóbal y Amaña, se consideran de vulnerabilidad muy alta los núcleos de Txonta y Matxaria, por el estado de degradación de sus edificaciones, por la falta absoluta de urbanización y calidad el espacio público y por la muy deficiente habitabilidad de las escasas viviendas existentes en las mismas.

Es de mencionar también el núcleo de Murrategi, formado por dos bloques lineales totalmente desvinculados de la trama urbana. No se considera un barrio como los anteriores, sino un núcleo de menor entidad, y es por ello que no se introduce en las fichas recogidas en el anexo.

En la figura que se muestra a continuación se recoge de manera sintética las valoraciones realizadas a través de las entrevistas y visitas de campo para cada uno de los parámetros y en función de la intensidad de los mismos se define el nivel de vulnerabilidad para cada uno de los barrios estudiados.

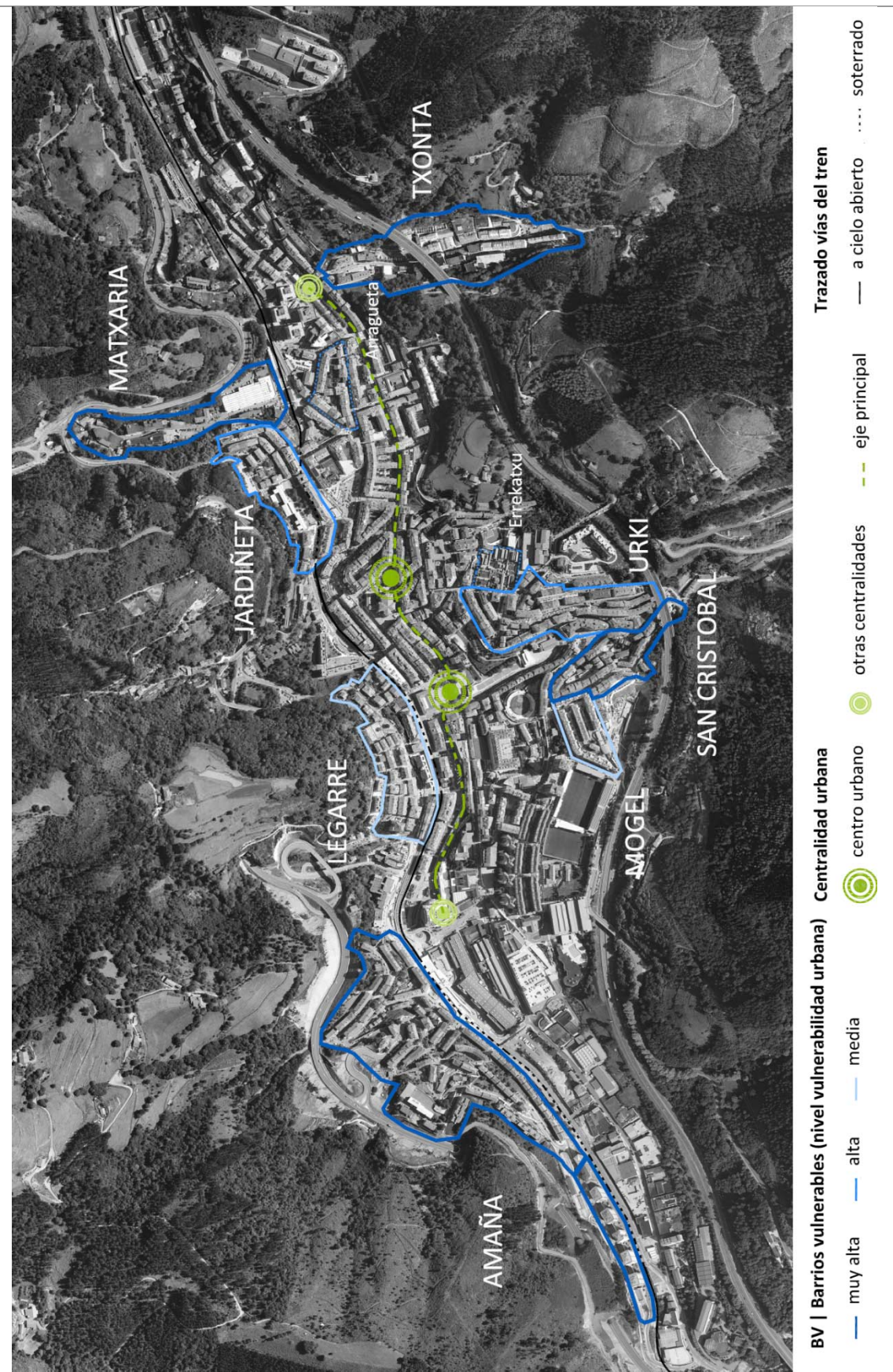
**Fig. 5.7: Síntesis de los parámetros de vulnerabilidad urbana para cada barrio de Eibar**



Elaboración propia según datos recogidos en las fichas de los barrios (ver anexo 5A)

A continuación se muestran las delimitaciones de los barrios diagnosticados como vulnerables y las centralidades principales de Eibar.

Fig. 5.8: Delimitación y clasificación de los barrios vulnerables de Eibar



### 5.2.3. INTERVENCIONES DE REHABILITACIÓN Y REGENERACIÓN URBANA (IRRU)

A nivel autonómico Eibar destaca por ser uno de los municipios con mayor número de programas de RRU implementados, lo cual es aun más notable si se tienen en cuenta las actuaciones de estos últimos años. Se detallan a continuación estas intervenciones, describiendo la actuación, su ubicación y el presupuesto subvencionado por el Gobierno Vasco. Dada la vinculación del modelo de gestión pública y el nivel de implementación de los PPRRU detectado en el análisis autonómico, se le concede un apartado específico a la SUR con el fin de profundizar en su estructuración y sistema de trabajo y la vinculación del mismo en la aplicación de los programas.

#### 5.2.3.1. La SUR. Debegesa (1998-2017)

Debegesa es la Sociedad para el Desarrollo Económico de Debabarrena fundada en 1985<sup>13</sup>. En 1998 amplió su razón social, incorporando las funciones de las SUR, con el fin de ofrecer un servicio integral de rehabilitación urbana. Su ámbito territorial de actuación es la totalidad de la comarca, incluidas tanto las áreas declaradas ARI o AD como el resto de las áreas urbanas y rurales<sup>14</sup>. Su trabajo se basa en dos líneas principales:

- Concienciar a la ciudadanía sobre las ventajas que aporta la rehabilitación de los edificios y viviendas.
- Ayudar a las comunidades vecinales, así como a las personas propietarias o inquilinas a rehabilitar sus edificios y viviendas.

Para ello ofrecen un servicio de asesoramiento tanto técnico como jurídico en los procesos de rehabilitación e informan sobre la tramitación de las ayudas económicas del Gobierno Vasco y de los Ayuntamientos de la comarca.

A su vez, impulsa y participa en iniciativas de carácter más estratégico como por ejemplo el *Programa de Rehabilitación Sostenible de Debabarrena*<sup>15</sup>, la *Estrategia de Desarrollo Urbano Sostenible Integrado de Debabarrena* (EDUSI)<sup>16</sup> o el *Programa de Mejora de la Imagen del Río*

---

<sup>13</sup> Fue la primera agencia de desarrollo creada a nivel autonómico incluso a nivel estatal.

<sup>14</sup> En la comarca se han declarado hasta el momento 12 áreas (5 ARIs y 7ADs), pero la SUR da servicio a la totalidad de los habitantes de la comarca independientemente de si residen en una de estas áreas o no. La población total que puede acceder a este servicio supera las 73.000 personas.

<sup>15</sup> Se desarrolló en 2010, mediante un convenio de colaboración entre Debegesa y Ihobe en el marco de Udalsarea 21, la Red Vasca de Municipios hacia la Sostenibilidad, con el objetivo de fomentar entre particulares y comunidades de vecinos, así como profesionales del sector de la construcción, la responsabilidad socio-ambiental como un criterio importante en la toma de decisiones a la hora de realizar las obras de rehabilitación de viviendas. Como resultado se redactaron diversas fichas prácticas para la divulgación de las medidas de rehabilitación sostenible.

<sup>16</sup> Publicada en 2015, Incluye un análisis multidimensional de la comarca y su relación con el contexto metropolitano, un diagnóstico de su situación actual, un mapa de agentes y competencias, así como un conjunto de prioridades y objetivos estratégicos y un plan de acción, con su correspondiente plan financiero, calendario de ejecución y sistema de indicadores de evaluación y seguimiento. Finalmente el proyecto no consiguió financiación a través de los Fondos FEDER.

*Deba a su paso por Elgoibar*<sup>17</sup>. Por otro lado, participa de manera activa en el proyecto piloto de *Rehabilitación Integral del barrio Mogel* en Eibar, junto con el Ayuntamiento y el Gobierno Vasco.

En lo que se refiere a su estructura administrativa, Debegesa es una sociedad anónima sin ánimo de lucro, participada por los 8 Ayuntamientos de la comarca en proporción a su población (Deba, Eibar, Elgoibar, Ermua, Mallabia, Mendaro, Mutriku y Sorluze-Placencia de las Armas). El Consejo de Administración es su máximo órgano. Está compuesto por los alcaldes de todos los municipios y tiene carácter decisorio. El Departamento de Urbanismo y Rehabilitación (lo que corresponde a la SUR dentro de la agencia de desarrollo) cuenta con 3 personas: 2 en el área técnica y otra en la administrativa.

Dentro de sus competencias, además del fomento y asesoramiento a la rehabilitación y la tramitación de las ayudas dirigidas a la ciudadanía, están la elaboración de estudios y planes vinculados a la RRU, la redacción de proyectos y realización de obras en el patrimonio público y la gestión y captación de recursos y financiación para llevarlos a cabo.

La comunicación con el Ayuntamiento de Eibar es constante y el apoyo para el asesoramiento o colaboración en proyectos de RRU también. Sin embargo, se ha dado una menor colaboración efectiva que en el caso de otros municipios de la comarca; la SUR ha participado de forma directa únicamente en el proyecto de Mogel. Esto puede ser debido a que la oficina técnica del Ayuntamiento es menos dependiente de la SUR al manejar mayor presupuesto y disponer de un equipo técnico mayor. Así como desde Debegesa se han gestionado los programas IZARTU y HIRIBER y los procedimientos para las declaraciones de ARIs para otros municipios, en el caso de Eibar ha sido la administración local la impulsora y gestora de estos programas.

### 5.2.3.2. PPRRU históricos (1983-2012)

En Eibar es destacable que no existe ninguna zona declarada ni ARI ni AD. La inexistencia de ARIs es en cierta medida lógica ya que el municipio no cuenta con un casco histórico como tal. Pero existen varias áreas que cumplirían los requisitos para considerarlas AD y, sin embargo, no se ha tramitado su declaración. Los municipios colindantes cuentan con varias declaraciones (Ermua tiene 2 ADs, Sorluze-Placencia de las Armas tiene 3 y Elgoibar tiene 2).

Según la información recabada en las entrevistas son varios los factores que han determinado esta circunstancia. `

- La uniformidad de la situación socio-urbanística de los barrios: como se puede comprobar en el análisis de vulnerabilidad urbana presentado anteriormente, existen varios barrios en situaciones desfavorecidas que podrían optar a la declaración de áreas degradadas. *“El 80% de Eibar cumpliría esas condiciones”*

---

<sup>17</sup> El programa, donde Debegesa colabora con el Ayuntamiento de Elgoibar, pretende potenciar la restauración de la fachada al río Deba, incentivando la restauración integral de las fachadas de los edificios de viviendas así como promoviendo mejoras sobre el espacio público existente.

afirman en una de las entrevistas. Este hecho hace que la decisión política de seleccionar las áreas que se quieren priorizar no sea tan fácil de justificar.

- Los recelos a una posible reacción negativa de los vecinos a una declaración por el termino *degradado*: en palabras de una de las personas entrevistadas “a *nadie le gusta que el barrio en el que vive se señale como degradado, suena muy fuerte*”. Esto ha sido otro de las cuestiones que ha paralizado la iniciativa del Ayuntamiento a impulsar este tipo de actuaciones. Los que recientemente se han puesto en marcha (dentro del programa RENOVE\_PLAN) han sido por que les precede un movimiento vecinal a favor de la actuación.
- La concepción del planeamiento urbanístico de Eibar: el Plan General de Ordenación Urbana de Eibar, aprobado definitivamente en diciembre del 2006 (Ayuntamiento de Eibar, 2006) es relativamente reciente pero no incorpora la filosofía de la RRU sino que mama de los planteamientos del urbanismo tradicional y de las dinámicas de renovación urbana de la época del *boom* inmobiliario, lo cual entra en contradicción con las actuaciones de regeneración y rehabilitación vinculadas a las políticas de ARIs y ADs.

Aunque desde la SUR, al igual que se ha hecho en otros municipios de la comarca, se han realizado propuestas al respecto, el Ayuntamiento no lo había impulsado hasta este último periodo en el que se han realizado los estudios socio-económicos de dos zonas. Por tanto, en estos años las arcas públicas no se han podido beneficiar de las convocatorias dirigidas a la rehabilitación de patrimonio edificado y urbanizado para las áreas declaradas, ni la ciudadanía ha podido contar con las ayudas a la rehabilitación integrada del Gobierno Vasco.

No obstante, las ayudas a la rehabilitación aislada solicitadas por parte de particulares y comunidades han sido cuantiosas en relación a otros municipios. Considerando el periodo 2002-2012 se han realizado una media de 316 solicitudes anualmente, con una media de 727 euros de financiación por actuación. Este hecho puede estar vinculado con la política de impulso a la rehabilitación que han venido manteniendo a lo largo de los últimos años desde la Administración local: por una parte, las obras de reforma en las edificaciones residenciales tanto en obra menor como mayor están exentas de tasas y por otra, se han concedido subvenciones especiales para la rehabilitación de fachadas e instalación de ascensores.

**Tabla 5.1: Nº subvenciones y cuantía financiada en ayudas a particulares y comunidades. Periodo 2002-2012, Eibar**

Tipo ayuda		Rehabilitación aislada		
		Nº subv	Subv. (€)	€/subv
Particulares	obras individuales	307	200.006	651
	obras comunitarias	2.563	1.394.800	544
Comunidad de vecinos		613	939.737	1.533
<b>TOTAL</b>		<b>3.483</b>	<b>2.534.544</b>	

Elaboración propia. Fuente de los datos: (OVV, fecha de la consulta:15-11-2015)

Todos los demás PPRRU del Gobierno Vasco sí que han sido implementados en el municipio. El más destacado, sobre todo por la cuantía económica recibida, fue la actuación de Matxaria dentro del programa IZARTU I (ver I01 en la figura 5.14): entre 2001 y 2007, se desarrollaron varios estudios técnicos (el Proyecto de Urbanización y el de Expropiación del sector SAPUI y el Plan Especial de la zona con un proyecto de urbanización y otro de expropiación dentro del mismo) y las obras de mejora de acceso al polígono. Estas actuaciones tuvieron un costo de casi 3,5 millones de los que el Gobierno Vasco financió algo más de 2,6 millones.

Gracias a este programa, el más importante a nivel municipal con gran diferencia con el resto en cuanto a financiación del Gobierno se refiere, mejoraron los accesos al barrio, lo cual era necesario por su precaria situación, pero no se intervino en el resto del barrio, ni en el marco de este programa ni de ninguno posterior. Como se ha podido comprobar en el diagnóstico de vulnerabilidad urbana, Matxaria actualmente constituye una de las zonas más degradadas de Eibar tanto física como socio-económicamente. Desde el Ayuntamiento se le da la consideración de problemática excepcional, que según las personas entrevistadas, requerirá una solución a corto plazo. Pero no la insertan dentro de las líneas de actuación de RRU sino que la dirigen a actuaciones de renovación urbana, en las que la edificación existente a excepción de un edificio, es derribada y sustituida por una urbanización de nueva planta.

Existe cierta contradicción por parte del consistorio ya que en enero de 2016 finalizó el proceso de participación ciudadana *Matxariatuz para la regeneración integral del barrio*, precisamente impulsada y financiada por el Ayuntamiento. Mediante esta iniciativa una vez realizado el diagnóstico de la situación actual, se establecieron las acciones para la transformación del barrio en el futuro con un planteamiento basado en la revitalización y rehabilitación de la identidad y la morfología del barrio. A día de hoy, sin embargo, no se ha intervenido en esta área y tampoco se han aprobado medidas a futuro, ni en un sentido ni en otro.

Por otra parte, en 2010, dentro del programa HIRIBER, se realizó la urbanización de una plaza situada en la cubierta de uno de los edificios de Tiburcio Anitua, en Amaña (ver H01 en la figura 5.14). Su costo fue de 946.366,23 euros, de los que el programa financió 615.138,05 euros. Fue una actuación puntual, gestionada desde el Ayuntamiento sin que la SUR participase, en el que se añadió un espacio público de cierta calidad al barrio pero en el que se intervino de manera muy acotada y únicamente en la dimensión física. En ese sentido, no resultó significativo para el desarrollo futuro del barrio, que aun hoy es uno de los barrios residenciales de mayor vulnerabilidad.

Por último, se realizó una actuación en el programa REVIVE. Se trata de un edificio de 8 viviendas situada en la zona baja de Urki, donde con la ayuda económica del programa (120.000 euros de un costo total de 296.122,91 euros) rehabilitaron la fachada y la cubierta aislándolos térmicamente, instalaron un ascensor e incluyeron una instalación de energía solar fotovoltaica, monitorizando el edificio para comprobar el comportamiento energético del mismo. En este caso, la iniciativa no tuvo su origen en ninguna de las entidades públicas, sino que se llevo a cabo por el interés personal y conocimiento de uno de los vecinos que es arquitecto (ver R01 en figura 5.14).



### 5.2.3.3. PPRRU vigentes. Plan RENOVE de rehabilitación de vivienda

El municipio de Eibar se puede considerar que ha sido activo en la implementación del programa RENOVE. Se han realizado intervenciones dentro los 5 programas operativos, siendo la línea subvencional de rehabilitación energética (RENOVE\_EE) la más prolífera.

Es destacable que, así como hasta el momento el Ayuntamiento no había impulsado la declaración de áreas, en este periodo se han solicitado y concedido ayudas para el desarrollo de los estudios socio-urbanísticos dirigidos a la tramitación de la declaración de los barrios de Txonta y Murrategi como áreas degradadas. Como ya se ha adelantado anteriormente, estas iniciativas responden a un movimiento vecinal previo. En el caso de Txonta (R-PP02 en figura 5.14), solamente está incluida la zona residencial consolidada que se queda fuera de Plan Especial y está destinado a una estrategia de rehabilitación de la edificación. En Murrategi (R-PP01 en figura 5.14), el objetivo es la redacción del Plan Especial. En ambos casos, desde el Departamento de Urbanismo se trabaja sobre la definición de las estrategias y actuaciones a desarrollar en los años próximos.

Sin duda este paso supone un cambio en las dinámicas de implementación de la RRU en Eibar. Es curioso que incluso en estos procedimientos tan ligados, por lo menos en origen, a las competencias de las SUR, no exista colaboración entre ambas entidades. La experiencia de Debegesa en la gestión de las ADs en varios de los municipios de la comarca podría ser un valor muy positivo, sin embargo, no se percibe así desde el Ayuntamiento.

Otra de las actuaciones realizadas dentro de uno de los programas de RRU del Gobierno Vasco es la instalación del ascensor de las calles Eulogio Garate y Mutiloa (R-ACC01 en figura 5.14) Este proyecto y obra ha sido cofinanciado por las ayudas concedidas dentro del programa operativo de *Ayudas en materia de Accesibilidad a Ayuntamientos y Entidades Locales Menores*, RENOVE\_ACC. La obra, estipulada para el periodo de ejecución 2014-16 tiene un costo de 301.155 € de los cuales el Gobierno Vasco ha financiado 100.179 €.

Por otra parte, en lo que se refiere a las ayudas a particulares y comunidades, en las 3 anualidades estudiadas (2013, 2014 y 2015) se han realizado un total de 672 solicitudes y se han concedido 470.620 euros, de los cuales 163 solicitudes y 235.483 euros corresponden a comunidades. En este caso, al no existir áreas declaradas, son subvenciones a la rehabilitación aislada con una media de 471 euros por ayuda en el caso de particulares y 1.445 euros en el caso de las comunidades.

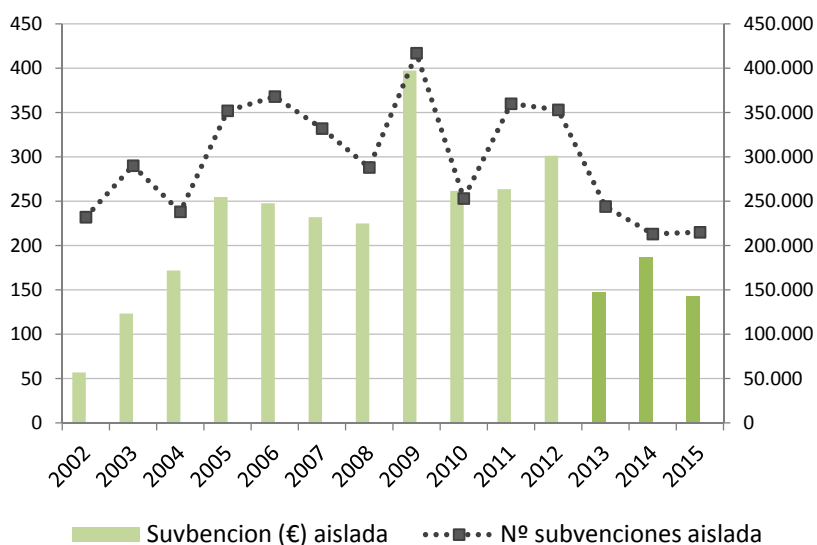
**Tabla 5.2: Nº subvenciones y cuantía financiada. Ayudas a particulares y comunidades. Periodo 2013-15. Eibar**

		Rehabilitación aislada		
Tipo ayuda		Nº subv.	Subv. (€)	€/subv
Particulares	obras individuales	20	3.597	180
	obras comunitarias	489	236.540	484
Comunidad de vecinos		163	235.483	1445
<b>TOTAL</b>		<b>672</b>	<b>475.620</b>	

Elaboración propia. Fuente de los datos: (OVV, fecha de la consulta:20-06-2016)

Como se puede observar en la gráfica que se muestra a continuación, en estos 3 últimos años se ha dado un descenso considerable tanto en el número de solicitudes como en la cuantía de las subvenciones. Aunque ha subido la proporción destinada a comunidades de vecinos de un 40% de la época anterior a un 50% en las últimas tres anualidades.

**Fig. 5.9: Nº de solicitudes y cuantía subvencionada a particulares y comunidades por año, Eibar**



Elaboración propia. Fuente de los datos: (OVV, fecha de la consulta: 15-11-2015 y 20-06-2016)

En las entrevistas realizadas no se ha recogido una razón de peso para dicho descenso. Esta dinámica descendente se ha detectado también a nivel autonómico. Según el *Informe de la política de rehabilitación 2014* (OVV, 2015), detrás de este retroceso en el volumen de subvenciones concedidas se encuentra una disminución de la demanda de subvenciones. En efecto, el informe apunta que en los últimos años ha disminuido el número de personas que solicitan este tipo de ayudas al Gobierno Vasco y apunta a las siguientes razones.

- Aun habiendo necesidad de rehabilitación, ha disminuido la demanda por la incapacidad de afrontar el pago a pesar de las subvenciones

- Desconocimiento de la existencia de las ayudas y de la desgravación fiscal
- Las dificultades en la tramitación de las ayudas

Estas tres razones se hacen aun más patentes en las actuaciones de rehabilitación energética o integral. En Eibar, durante estos 3 últimos años se han realizado 4 actuaciones y es la localidad en la que más se han realizado después de Bilbao, que cuenta con 12. Una de ellas está situada en el barrio de Legarre (R-EE01 en figura 5.14). Es una torre de 59 viviendas, cuya rehabilitación tenía un presupuesto de 767.000 euros de los que el Gobierno Vasco financió 389.500 euros. Las otras tres pertenecen a un mismo entorno y están vinculadas al caso piloto de rehabilitación integral de Mogel. Se trata de un bloque de 50 viviendas en Mogel (R-EE02 en figura 5.14), con un presupuesto de 1.439.300 euros y 709.058 euros de financiación, y dos portales de 18 y 10 viviendas en Fray Martin 1 y 3 (R-PP03/4 en figura 5.14), con casi 800.000 euros de presupuesto y 256.051 euros de financiación.

Las condiciones de financiación han sido especiales en los cuatro casos. En el primer caso la comunidad contaba con una cuantía importante fruto de un juicio que habían ganado precisamente por la mala ejecución de la rehabilitación de la fachada anterior. El caso de Mogel es especial, porque pertenece al caso piloto impulsado por el Gobierno Vasco, a través del cual ya algunos portales habían recibido subvenciones mediante un convenio firmado entre el Ayuntamiento y el Gobierno Vasco (R-RU01 en figura 5.14). Según este convenio se les concedía 2,8 millones de subvención directa, que posteriormente fueron menos porque no participaron todos los portales<sup>18</sup>. Precisamente esos vecinos que se echaron atrás en la primera fase posteriormente han logrado subvenciones a través del programa RENOVE.

Esta actuación cuenta también con la financiación del proyecto europeo *ZenN. Nearly Zero Energy Neighborhoods*, junto con otros proyectos situados en Grenoble (Francia), Malmo (Suecia) y Oslo (Noruega). El objetivo es mejorar la accesibilidad y la eficiencia energética de los edificios de viviendas. En este caso la colaboración entre el Ayuntamiento y Debegesa se da de manera más sólida.

#### 5.2.3.4. Otras intervenciones destacables

Además de las actuaciones vinculadas a la política de RRU del Gobierno Vasco, en Eibar se han llevado a cabo actuaciones a nivel local que han tenido gran repercusión en la mejora de la calidad de vida de los eibarreses y han potenciado la regeneración de diversas zonas o espacios urbanos. Aun no siendo objeto de estudio en esta investigación, su conocimiento se considera imprescindible para la comprensión del contexto.

Ejemplo de ello es el proyecto de soterramiento de las vías de tren. Esta actuación de nivel urbano es una de las estrategias con mayor influencia en el proceso de inclusión de los barrios

---

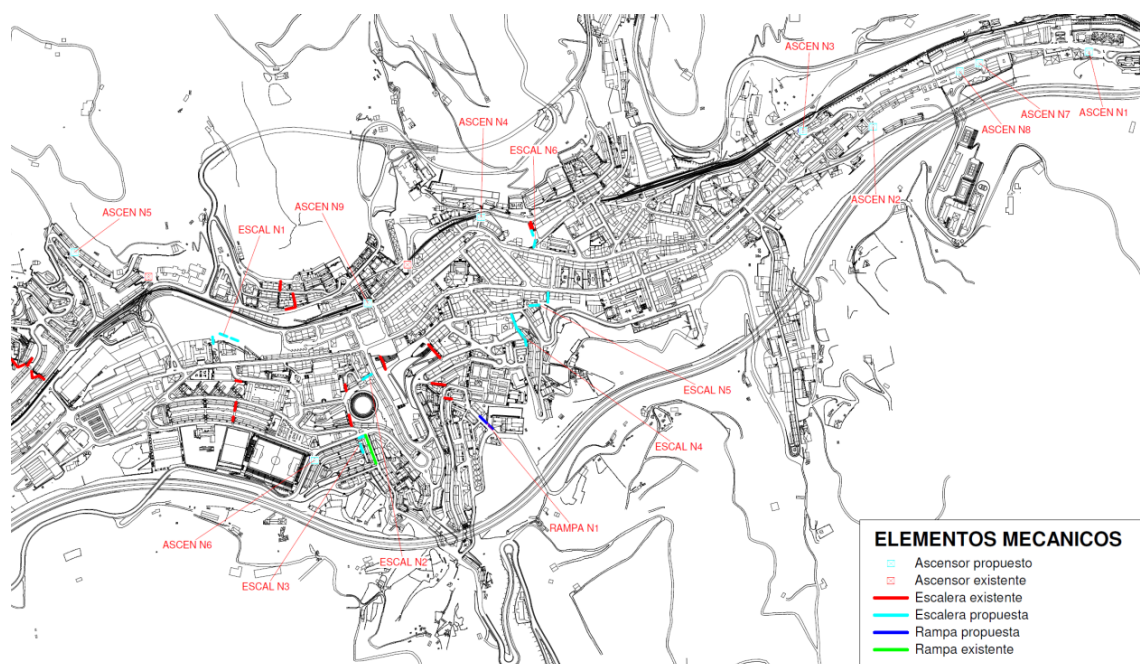
<sup>18</sup> Durante la primera fase iniciada en junio del 2013 y finalizada en diciembre de 2014, de los 21 portales que conforman el barrio de Mogel, fueron 16 los edificios que llevaron a cabo las obras de rehabilitación. En la segunda fase del proyecto, actualmente en ejecución, se están realizando los 5 portales restantes.

situados en la ladera norte, además de dotar al municipio de espacios libres de cierta continuidad y calidad, inexistentes hasta la fecha.

Por otra parte, el Ayuntamiento ha realizado grandes esfuerzos en la mejora de la accesibilidad peatonal en el municipio. En 1999 se puso en marcha el primer *Plan de Accesos Mecánicos*, con el que se instalaron más de 30 tramos de escaleras y rampas mecánicas, mejorando notablemente la accesibilidad a los barrios altos de la ciudad. Posteriormente, con el *Plan de Accesibilidad* de 2007, se priorizó la instalación de ascensores, por ser soluciones totalmente accesibles a diferencia de las escaleras mecánicas que no pueden ser utilizadas ni por personas en sillas de ruedas ni carros de niños. La mayoría de estas actuaciones no se ha beneficiado de las ayudas a la mejora de la accesibilidad previstas en el plan RENOVE. Sin embargo, han recibido financiación a través de negociaciones presupuestarias con el Gobierno Vasco.

Junto con la actuación en las vías de tren, esta estrategia de nivel municipal ha supuesto el mayor impulso hacia la inserción de los barrios en la trama urbana. Indudablemente estas actuaciones, aunque no hayan solucionado del todo la problemática, han mejorado la situación sobre todo de los barrios más vulnerables.

**Fig. 5.10: Elementos mecánicos existentes y previstos en el plan de accesibilidad de Eibar**



Fuente: Plan de accesibilidad de Eibar (Ayto. de Eibar, 2007)

#### **5.2.4. DINÁMICAS EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LOS PROGRAMAS. FACTORES INCIDENTES**

Al igual que se ha realizado en la escala autonómica, se analiza la interrelación existente entre la complejidad de las intervenciones realizadas, la vulnerabilidad urbana, el modelo de gestión de los procesos y la financiación recibida desde el Gobierno Vasco. A diferencia del estudio precedente, este se realiza sobre actuaciones concretas, lo cual permite estudiar las dinámicas que se dan en la escala local, así como comprobar el nivel de divergencia existente entre lo estipulado por el Gobierno autonómico en los programas de RRU y su aplicación real.

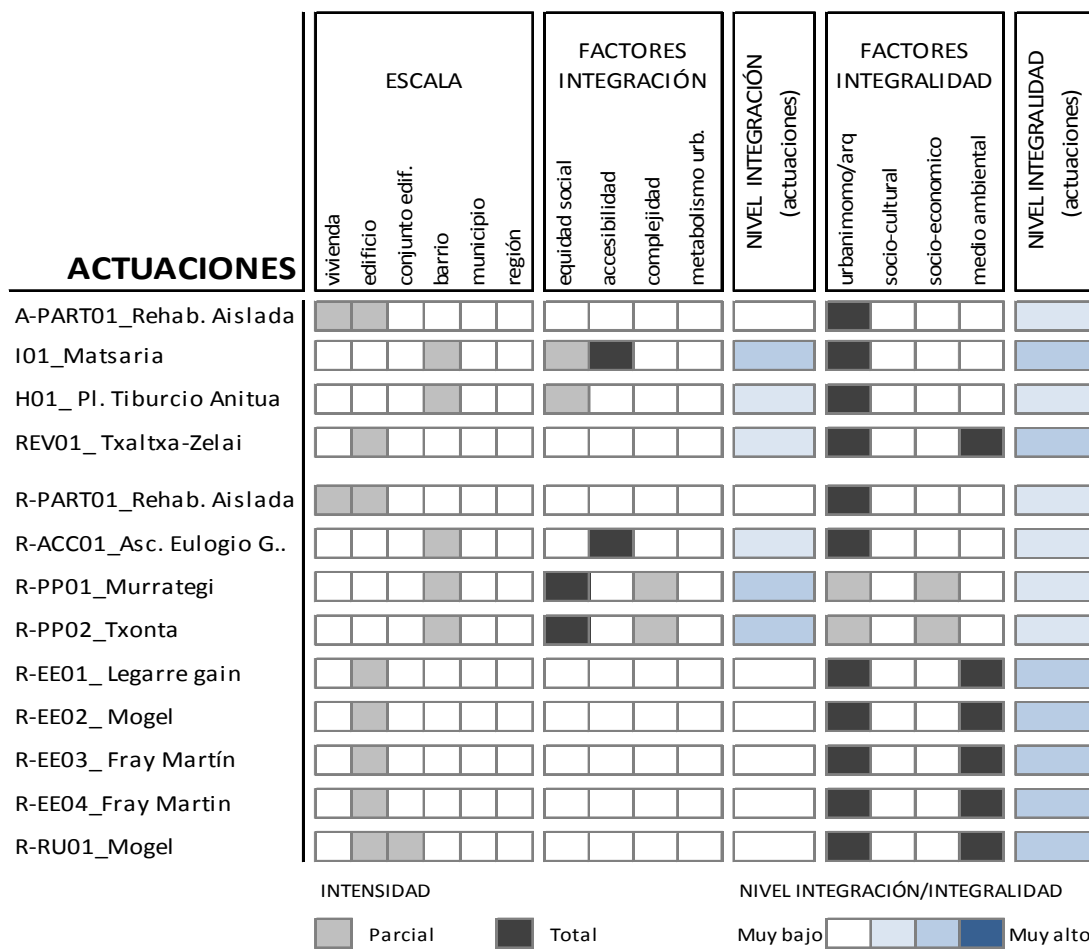
##### **5.2.4.1. Nivel de complejidad de las actuaciones en relación al de los programas**

Según se ha podido intuir en las entrevistas realizadas a los agentes en la fase previa, la tendencia generalizada en la implementación de los PPRRU es actuar sobre la dimensión física de lo urbano y en una escala acotada, al contrario de lo que se propugna en los discursos y documentos estratégicos. Las dinámicas locales de RRU responden, según las opiniones recogidas, a momentos de oportunidad más que a planteamientos integrales e integrados de escala urbana.

En efecto, el estudio de las actuaciones realizadas en Eibar desde la década de los 80, muestra en la mayoría de los casos poca concordancia entre los planteamientos de los proyectos de RRU de escala local y los objetivos definidos desde el Gobierno. El nivel de complejidad de los PPRRU Vascos no es muy alto, como se ha podido comprobar en el apartado anterior, pero el de las actuaciones específicas evaluadas en este caso de estudio es aún menor.

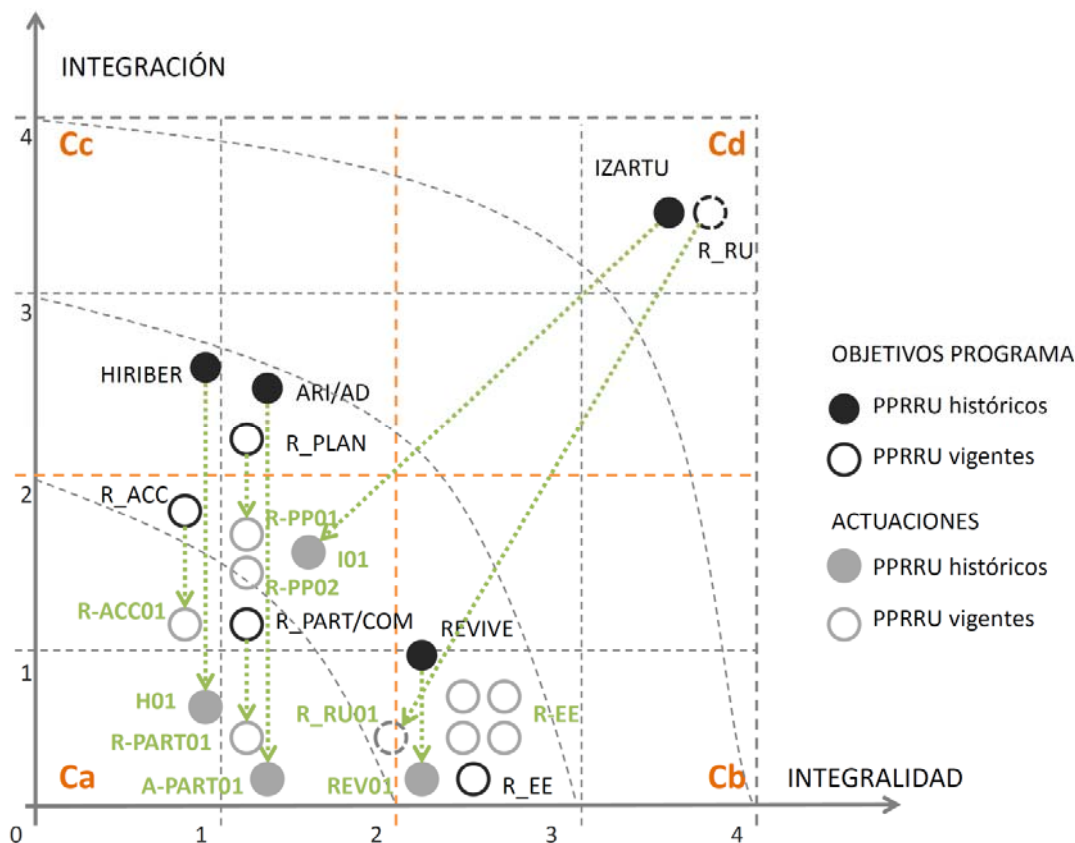
En lo que se refiere al nivel de integración de las actuaciones en estrategias urbanas de escala municipal o regional, la valoración de los 4 factores determinantes muestra la escasa vinculación de los proyectos con planteamientos de escala superior al de la propia actuación. En la actuación de Matxaria realizada en el programa IZARTU, por ejemplo, se actuó únicamente sobre la accesibilidad urbana, pero se considera una actuación con cierta componente social, por tratarse de uno de los barrios más necesitados del municipio y actuar para que su inserción en la trama urbana fuese mejor. Se considera que tienen este mismo grado de integración las actuaciones de los barrios Txonta y Murrategi, realizadas recientemente mediante la financiación del programa RENOVE\_PLAN. Ambas son áreas urbanas de vulnerabilidad muy alta, que desde una perspectiva global del municipio requieren una actuación prioritaria. Aun así, al tratarse de estudios previos y no de proyectos concretos tienen una menor incidencia sobre la realidad.

Fig. 5.11: Análisis del grado de integralidad e integración de las actuaciones de RRU en Eibar.



La diferencia más notable es la de IZARTU, que siendo el programa de planteamientos más complejos, su actuación en Eibar es equiparable a las financiadas por el programa RENOVE\_PLAN en cuanto a la complejidad de la intervención se refiere.

**Fig. 5.12: Diferencia entre el planteamiento teórico de los PPRRU y las actuaciones de RRU en Eibar.**



Elaboración propia

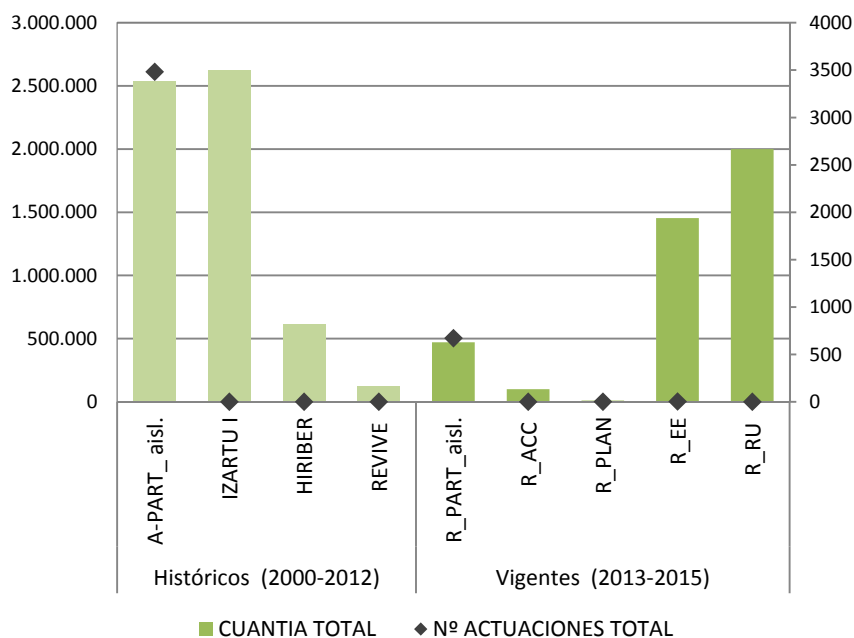
Así, la mayoría de actuaciones se agrupa en el tipo de complejidad denominada Ca, con índices bajos tanto de integralidad como de integración urbana. Únicamente los programas REVIVE y RENOVE\_EE están fuera de este grupo; cierto grado de integralidad les confiere la tipología Cb.

**5.2.4.2. Distribución presupuestaria: interrelación con el nivel de complejidad**

La financiación recibida para cada uno de los programas varía mucho en el caso de Eibar. Destacan las ayudas a particulares para la rehabilitación aislada y la financiación del programa IZARTU. En los dos casos se superan los 2,5 millones de euros, con una gran diferencia entre ambas: mientras la primera se ha destinado a 3.483 actuaciones repartidas por todo el municipio, la segunda se ha centrado en un solo barrio, por lo que la cuantía recibida por actuación difiere mucho de una a otra.

**Tabla 5.3: Financiación del Gobierno Vasco en cada uno de los programas, Eibar**

	Programas	Cuantía total	nº actuaciones
Históricos (2000-2012)	ARI/AD (2002-12)_R aislada	2.534.544	3483
	IZARTU I (2000-05)	2.622.721	1
	HIRIBER (2009)	615.138	1
	REVIVE (2012)	120.000	1
Vigentes (2013-15)	R_PART/COM_aislada	470.620	672
	R_ACC	100.179	1
	R_PLAN	9.680	2
	R_EE	1.454.609	4
	R_RU	2.000.000	15 (portales)



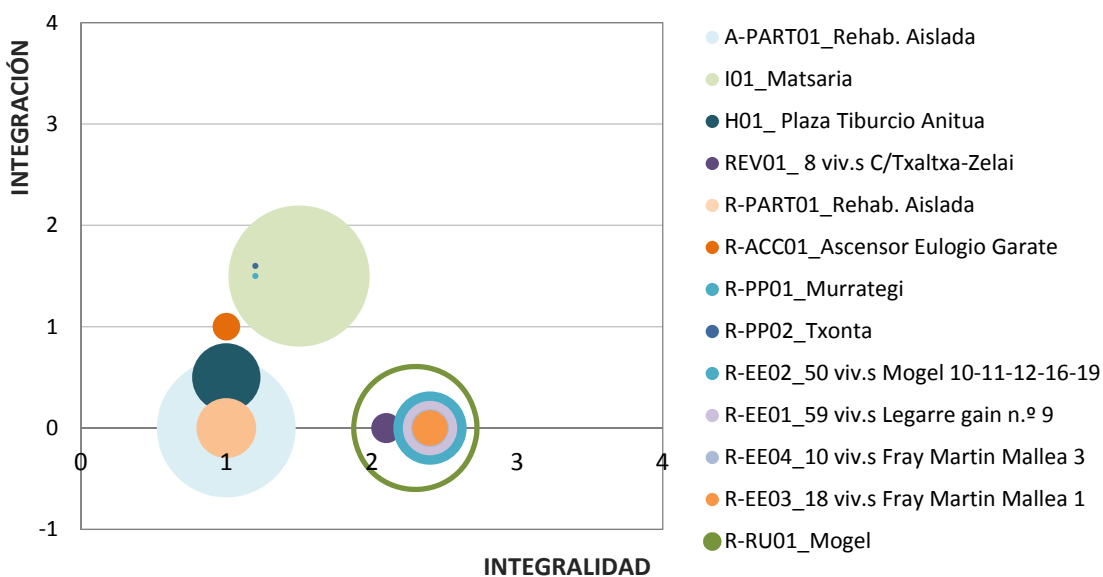
Elaboración propia

Dentro de los programas vigentes, RENOVE\_EE es la de mayor financiación con casi 1,5 millones. Al contrario, la dotación presupuestaria de RENOVE\_PLAN destaca por estar muy por debajo de todos los demás programas.

Estas variaciones en las cuantías subvencionadas no responden a las características de las actuaciones. Aunque en general el grado de integralidad e integración de los programas es bajo, las mínimas variaciones que se dan entre ellos no afectan de manera directa a la financiación.



**Fig. 5.13: Cuantía subvencionada en función del grado de integralidad e integración urbana de las actuaciones**



Elaboración propia

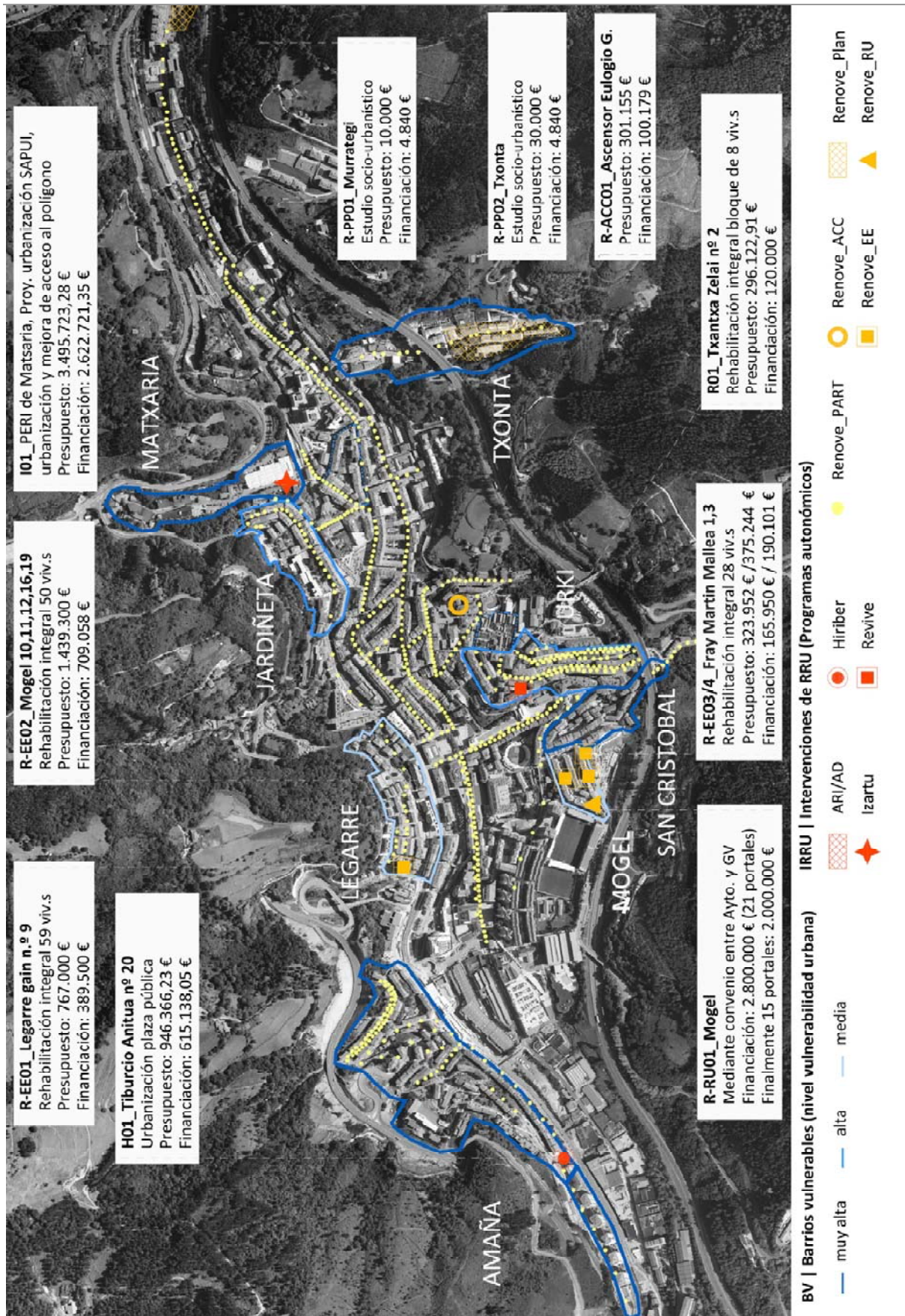
#### 5.2.4.3. Distribución espacial: interrelación del nivel de complejidad con la vulnerabilidad urbana

Las actuaciones de RRU financiadas por el Gobierno Vasco se distribuyen de manera bastante homogénea por el municipio. Es de destacar que en general los programas, a excepción de las ayudas a la rehabilitación aislada y la actuación del programa RENOVE\_ACC, se han implementado fuera del centro urbano y dentro de las delimitaciones de los barrios vulnerables.

En el caso de IZARTU e HIRIBER, así como de las dos actuaciones dentro del programa RENOVE\_PLAN, la financiación ha estado destinada a áreas urbanas situadas en barrios de muy alta vulnerabilidad urbana. En este sentido, se ha de reseñar la correspondencia de los objetivos de estos programas a nivel autonómico con su aplicación a escala local. No obstante, el programa RENOVE\_RU, destinado a la recuperación de las áreas de mayor degradación y en cuyos objetivos tiene especial relevancia la cohesión territorial, se ha implementado en el barrio Mogel, considerado de vulnerabilidad media en el diagnóstico realizado.

En la figura que se muestra a continuación, se puede observar la superposición de todas las intervenciones realizadas y la delimitación y valoración del grado de vulnerabilidad de los barrios.

Fig. 5.14: Distribución de las actuaciones de RRU financiadas por el GV y los barrios vulnerables



Elaboración propia

En el caso de los programas dirigidos a la eficiencia energética, REVIVE y RENOVE\_EE, todas las actuaciones se realizan en áreas de vulnerabilidad media, 3 en Mogel y 1 en Legarre. En este caso, sin embargo, los objetivos de los programas no tienen vinculación con la inclusión social. Por tanto, su distribución espacial no es contradictoria con la disposición de motivos de los mismos.

**Tabla 5.4: Porcentaje de actuaciones en función de la vulnerabilidad urbana de su ubicación. Eibar**

	% actuaciones en MUA	% actuaciones en AL	% actuaciones en ME	% actuaciones en BA
IZARTU (2000-10)	100	0		0
HIRIBER (2009)	100	0		0
REVIVE (2012)	0	100		0
R_PART/COM (2013-15) <sup>19</sup>	15,50	23,40	3,40	52,35
R_ACC (2013-15)	0	0	0	100
R_PLAN (2013-15)	100	0	0	0
R_EE (2013-15)	0	0	100	0
R_RU( 2013-15)	0	0	100	0

Elaboración propia

Mención especial merece la aplicación de las ayudas a particulares para la rehabilitación aislada. En este caso, al contrario que en los anteriores, estas actuaciones se dan de manera mayoritaria en las áreas no catalogadas como vulnerables (57,7%). Como se puede ver en la figura 5.14, las intervenciones subvencionadas se distribuyen de manera más o menos homogénea en el centro urbano, mientras aparecen de manera más dispersa en los barrios periféricos.

**Tabla 5.5: Nº de solicitudes y subvención concedida en cada barrio, programa Renove\_PART. Eibar**

	Nº Solicitudes	Subvención (€)	% nº solicitudes (sobre el total)	% Subvención (sobre el total)
AMAÑA	85	65.933	12,65	13,86
SAN CRISTÓBAL	0	0	0	0
TXONTA	15	7.896	2,23	1,66
MATXARIA	0	0	0	0
<b>total MUA</b>	<b>100</b>	<b>73.829</b>		
URKI	108	83.334	16,07	17,52
JARDIÑETA	32	27.939	4,76	5,87
<b>total AL</b>	<b>140</b>	<b>111.273</b>		
LEGARRE	18	16.024	2,68	3,37
MOGEL	0	0	0	0
<b>total ME</b>	<b>18</b>	<b>16.024</b>		
OTROS BARRIOS	388	248.997	2,68	3,37
<b>total BA</b>	<b>414</b>	<b>274.494</b>		

Elaboración propia

<sup>19</sup> Calculado en base a datos proporcionados por el OVV con la localización de las subvenciones. El 5,3 % de los datos no han podido ser proporcionados por existir menos de 3 solicitudes por calle, en arreglo a la Ley de Protección de datos de carácter personal (OVV, fecha de la consulta: 30-05-2016).

Tal y como se expone en la tabla 5.5, dentro de estos barrios destacan Urki, con 83.334 euros de subvención recibida para 108 solicitudes en tres años (corresponde al 75% de lo recibido en los barrios de alta vulnerabilidad y al 17,5 % del total), y Amaña, con 65.933 euros para 85 solicitudes (el 90% de lo recibido en barrios de vulnerabilidad muy alta y el 13,8% del total).

Se ha de subrayar por otro lado, que San Cristóbal, siendo un barrio residencial considerado muy vulnerable, no ha recibido ningún tipo de financiación por parte del Gobierno Vasco.

## 5.3. CASO DE ESTUDIO 2. ARRASATE

### 5.3.1. CONTEXTUALIZACIÓN

Arrasate es un municipio guipuzcoano, situado en la comarca de Debagoiena, en el suroeste de Gipuzkoa, limítrofe a las provincias de Bizkaia y Álava. Esta localizado a 223 metros sobre el nivel del mar rodeado de montañas de cierta importancia (Udalatx (1.117 m), Murumendi (778 m) y Kurtzetxiki (532 m)), en un punto donde el valle se amplía y se unen los ríos Aramaio y Deba.

A lo largo del valle se asienta un sistema policéntrico típico del territorio guipuzcoano, conformado por los municipios de Eskoriatza, Aretxabaleta, Bergara y Oñati, además de Arrasate que, con más de 22.000 habitantes, es el de mayor población y el que actúa de cabecera del área funcional. Esta comarca se caracteriza por las fórmulas creativas de organización social y económica desarrolladas en su territorio, además de por la existencia de centros universitarios y de investigación situados en él.

**Fig. 5.15: Imagen aérea de Arrasate y plano del área funcional de Debagoiena**



Fuente: (Ayto. de Arrasate, DMAPT-GV, 2016)

- **Origen y desarrollo urbano**

La villa fue fundada por los reyes católicos en 1260 y los siglos siguientes se caracterizaron por las continuas pugnas entre bandos, que ocasionaron un gran incendio en 1448 que destruyó gran parte del núcleo medieval. A finales del S. XV los Reyes Católicos abolieron los bandos y comenzó un periodo de paz. En esta época la mayor parte de la población se dedicaba a labores relacionadas con la obtención y transformación del acero, que procedía de los montes de alrededor y que se caracterizaba por su excelente calidad. Durante largos siglos esta actividad se desarrolló según esquemas y formas de producción artesanales e hizo que en los siglos XVI y XVII el municipio se enriqueciera de forma importante.

**Fig. 5.16: Plano del asentamiento urbano de Arrasate, hacia 1917.**

Fuente: *Geografía de Guipúzcoa*, de S. Múgica, a través de (Ugalde, 2010)

Para el S. XV, Arrasate ya era un núcleo poblacional desarrollado. El asentamiento urbano de forma ovalada y amurallada constaba de tres calles (Erdiko kale, Iturriotz y Ferrerías). En 1755, se construyó dentro de esta trama la casa consistorial frente a la parroquia San Juan Bautista, que aun hoy constituyen el espacio representativo más emblemático del municipio. La zona extramuros, estaba comprendida por los arrabales de Gazteluondo, Madalena y Zarugalde.

El crecimiento económico vinculado a la producción de acero se frenó a principios del S. XIX, lo cual, junto con la ocupación de las tropas francesas en 1809 y las consecuencias de la guerra carlista, hizo que la localidad sufriera unos años de crisis. No fue hasta finales de siglo cuando se empezó a revertir la situación.

Uno de los acontecimientos que tuvo mayor trascendencia en ese cambio y en la configuración empresarial actual fue la creación en 1902 de la Fundación Viteri. Impulsada por Pedro Viteri y Arana, adinerado filántropo nacido en el municipio, se creó una escuela donde varias generaciones fueron formadas desde una óptica progresista en una escuela laica y gratuita. A su vez, en esta misma época, la economía local se reorientó hacia instalaciones metalúrgicas modernas, desarrollándose especialmente el sector de la cerrajería. De esta época es la empresa *Unión Cerrajera de Mondragón (UCEM)*, que se fundó por la unión de *Vergarajauregui, Resusta y Cia* (de 1869) y *Cerrajera Guipuzcoana* (de 1901), en 1906. Esta empresa, basándose en la experiencia de la Fundación Viteri, comenzó a formar a sus propios trabajadores, creando en 1939 la Escuela de Aprendices, que se convirtió en la Escuela Profesional Politécnica en 1943, después de la Guerra Civil. Así se puso en marcha un sistema formativo que funcionó durante 3 décadas y que abastecería de técnicos cualificados el tejido industrial en expansión de la época.

**Fig. 5.17: Asentamiento urbano de Arrasate a principios del S. XIX**

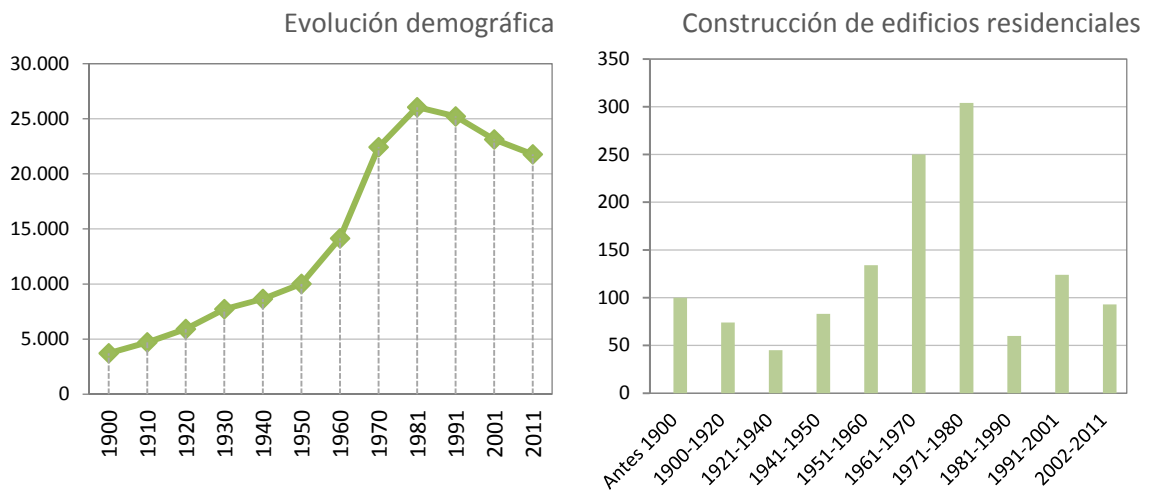
Fuente: (Arrasate iruditan, fecha de consulta: 24-02-2016)

Fruto de esta situación, a mediados del siglo, se creó el sistema cooperativo que aun hoy en día es seña de identidad de la industria de la comarca. La primera cooperativa, llamada ULGOR (actualmente *Fagor Electrodomésticos*) se fundó en 1955. Posteriormente alrededor de Fagor se crearon numerosas cooperativas de diversas ramas industriales, así como la caja de ahorros *Caja Laboral Popular* (1959), la entidad aseguradora *Seguros Lagun Aro* (1966) y la empresa de distribución y consumo Eroski (1969).

Este entramado industrial trajo mucha riqueza al municipio y, como sucedió en otros municipios vascos, se dio un rápido aumento de la población. Entre 1900 y 1950 el número de habitantes ascendió de 3.713 a 10.014, gracias sobre todo a la llegada de familias del ámbito rural cercano. En las siguientes 3 décadas, debido a los muchos talleres surgidos ligados a la UCEM, se generó la necesidad de mano de obra y gracias a la llegada del tren (en 1919) muchos inmigrantes de diferentes zonas de la península vinieron a Arrasate, que en 1980 llegó a tener 26.279 habitantes (Letona, 1987).

A consecuencia de este desarrollo económico y en respuesta a la necesidad habitacional derivada de la llegada de la nueva población, a lo largo de la segunda mitad del S. XX cambió la fisonomía urbana del municipio. Los barrios rurales de alrededor, como San Andrés, Musakola o Uribarri, constituidos por caseríos hasta la fecha, se incorporaron al ámbito urbano, mediante nuevos desarrollos residenciales construidos en la mayoría de los casos por las empresas locales.

**Fig. 5.18: Ortofotos de Arrasate (1954 y 1981) y gráficas de la evolución demográfica y la construcción de edificios residenciales**



Fuente: Ortofotos (Infraestructura de Datos Espaciales de Gipuzkoa, fecha de consulta: fecha de la consulta: 02-05-2016); población (padrón municipal, EUSTAT, fecha de la consulta: 04-05-2016); construcción edificios (INE: fecha de la consulta: 04-05-2016).



Así, por ejemplo, ya en 1920, la UCEM construyó las viviendas unifamiliares denominadas *Etxe txikiak* (casas pequeñas en euskera) en un solar cercano al casco histórico y, en 1948, en un solar colindante, edificó lo que se conoce como Grupo San Juan. A partir de los años 50 fueron muchas las barriadas construidas, bien por las empresas municipales bien por el Ministerio de la época. Los de mayor entidad son los barrios de Musakola<sup>20</sup> y Santa Marina<sup>21</sup>, al este del municipio, y el barrio de San Andrés<sup>22</sup> y Uribarri<sup>23</sup>, al oeste. La industria que hasta ese momento de situaba en solares cercanos al río, se expande también en esta época, copando las riberas del río Deba y entremezclándose en los barrios bajos. A partir de la mitad del siglo, en la parte norte de San Andrés se sitúa la zona industrial de las cooperativas, con la empresa Fagor como máximo exponente.

A la vez que se desarrollaban nuevos barrios residenciales, se contribuyeron equipamientos y servicios para el municipio, que en ocasiones, como en el caso de las piscinas de la Unión Cerrajera (1948), fueron construidas por las propias empresas.

Ya en los años 80, se edificó el barrio de Makatxena (1980-1982), en la zona alta de la ladera norte, por encima del barrio Santa Marina. Se gestionó en régimen de cooperativa y junto con la edificación residencial se realizaron un frontón y un polideportivo. Actualmente es el barrio en el que se están realizando las intervenciones de rehabilitación integral más importantes del municipio.

Este crecimiento poblacional se dio hasta principios de la década de los 80. En ese momento, la gran crisis de la industria afectó directamente a la localidad que entró en un proceso de declive económico y poblacional. En estos años sin embargo, el tejido empresarial de la comarca, lejos de quebrar, se reestructuró, buscando nuevos mercados y estrategias de negocio. En 1991, las pequeñas cooperativas existentes se unieron formando la *Mondragón Corporación Cooperativa* (MCC), hoy llamada *Corporación Mondragón*. El objetivo era lograr la máxima eficacia empresarial en el nuevo contexto. Además de los cambios organizativos, destacan la constitución de la *Universidad de Mondragón* en 1997 y el empuje dado a la investigación, con la puesta en marcha de 10 Centros Tecnológicos sectoriales y del *Polo de Innovación Garaia*.

En el ámbito más urbano, son dos las estrategias seguidas en las décadas posteriores. Por una parte, la desviación del tráfico rodado de paso mediante la construcción de la variante en 1988. Por otro, el desplazamiento de la industria a polígonos situados en las afueras y la construcción de nuevos desarrollos residenciales en los solares de los mismos. De esta época es la zona denominada Zabalgunea (ensanche en euskera), construida a partir de 2006 sobre el terreno en el que estaba situada la empresa Gelma.

---

<sup>20</sup> La construcción del barrio se realizó por fases. Las más destacadas son: casas de Sailuente (UCEM, 1955), casas de San Antolín (Ministerio 1957-63), casas calle Elkano (Roneo y Ifam, 1972) y Grupo Amiama (1966-1972).

<sup>21</sup> Las primeras edificaciones se construyeron en 1963 y 1965. Posteriormente se realizaron las casas de Obenerreka (1971-1973), las de Cristo obrero (1967) y las de Santa Teresa (1966-69).

<sup>22</sup> En 1959 se construyeron las edificaciones del barrio de San Josepe, en la ladera sur del barrio de San Andrés. A partir de 1961 hasta 1967 se desarrolló por fases el barrio de San Andrés en la zona llana, una vez modificado el trazado del río.

<sup>23</sup> Uribarri es el barrio más extenso de Arrasate. A una zona se le llama también Erguin. Esta situado en la ladera norte de la zona oeste y fue construido en su totalidad en el periodo 1963-65.

- **Estado actual**

Actualmente Arrasate es la sede central del movimiento cooperativista vasco y uno de los principales centros industriales de la comunidad autónoma, así como la sede de la *Universidad de Mondragón*. Actúa como cabecera de la comarca; posee comercios y servicios especializados, que dan servicio a los municipios de alrededor. Así, por ejemplo, es sede del Hospital Comarcal de Debagoiena.

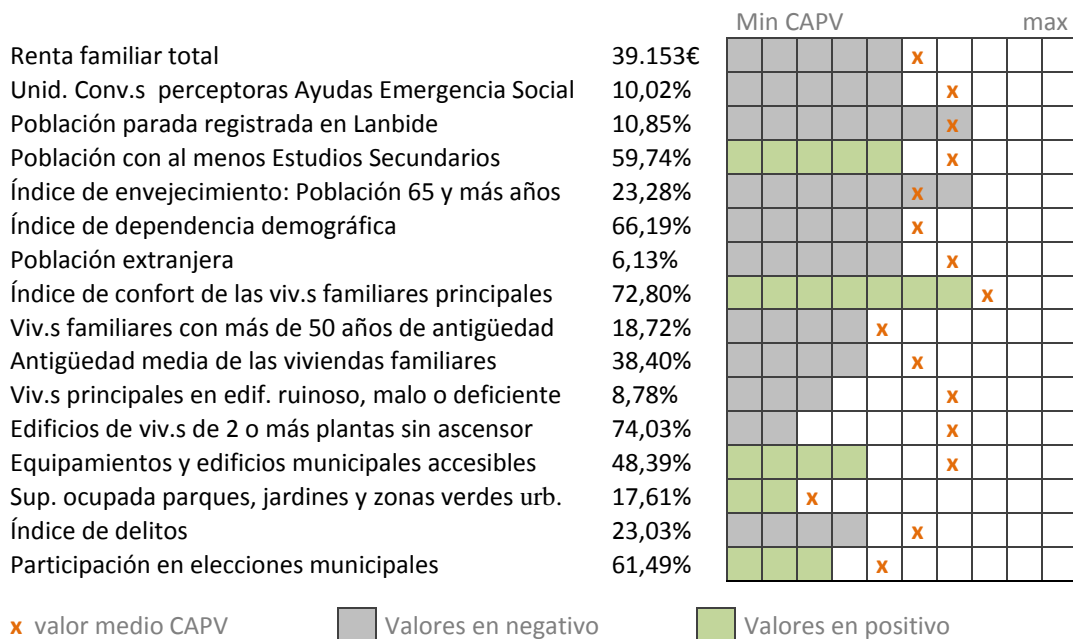
Si se atiende a los datos estadísticos generales de Arrasate en la actualidad, los indicadores del nivel socioeconómico son en general superiores a la media de la CAPV. Únicamente destacan por una parte, el alto índice de envejecimiento que supera a la media autonómica, y por otra, la baja proporción de edificios y equipamientos municipales accesibles. Pero en general, se trata de un municipio con una situación socio-económica buena en relación a otros municipios.

**Fig. 5.19: Datos estadísticos municipales de Arrasate**

Población: 21.987 hab.

Densidad de población: 668,5 hab/km<sup>2</sup>

Densidad de viv.s en suelo residencial : 64,29 viv/ha



Elaboración propia. Fuente: (UDALMAP, fecha de la consulta: 10/02/2016)

En el plano más urbano, el Casco histórico es el centro neurálgico y vital del municipio. En él se encuentran los edificios institucionales más representativos y la actividad comercial de mayor dinamismo. A partir de este centro, la trama urbana se expande siguiendo el cauce del río Deba, ocupando las zonas llanas y las laderas de la zona norte. En los extremos se sitúan dos elementos que ejercen su atracción a nivel comarcal, incluso a nivel autonómico. En el oeste se sitúa la sede de la Universidad y los centros tecnológicos, así como la zona industrial que alberga

la sede de la cooperativa. Al este, los grandes comercios y el polideportivo municipal, con las piscinas y el campo de fútbol.

Otra de las centralidades, es el hospital comarcal y la nueva zona residencial creada a su alrededor en la parte norte del río. En esta zona se entremezclan edificios residenciales de nueva planta y antiguos edificios industriales, algunos de ellos en desuso. Es el área que más transformación está sufriendo en los últimos años.

Recientemente, el *Plan General de Ordenación Urbana*, cuyo texto refundido se aprobó en febrero de 2016, dio un cambio de rumbo en cuanto al planeamiento estratégico del municipio re refiere: se redujo el suelo urbano desclasificando algunos ámbitos con respecto al plan anterior, reduciendo también la oferta de viviendas y apostando por las operaciones de reforma de las zonas industriales degradadas situadas en la trama urbana.

### **5.3.2. EQUILIBRIO SOCIO-ESPACIAL Y BARRIOS VULNERABLES**

En Arrasate no existen barreras arquitectónicas tan agresivas como las vías del tren o la orografía en Eibar. En principio, la trama urbana, compacta y cohesionada en la práctica totalidad del municipio, favorece la accesibilidad a los servicios y equipamientos a la población en su conjunto. Además, la dispersión de éstos en diversos barrios equilibra las dinámicas urbanas dotando a la mayoría de los barrios de cierta centralidad y atractivo.

No obstante, en el diagnóstico realizado<sup>24</sup> se identifican zonas excluidas de este sistema. El más notable, considerado el área de mayor vulnerabilidad urbana en este estudio es el barrio de San Andrés. Situado en la parte sudeste del municipio, se encuentra cerca del Casco histórico. La conexión peatonal se realiza a través del paseo Arrasate y la calle Kontzezino, con aceras y elementos urbanos que dotan al espacio público existente entre ambos barrios de suficiente calidad. Esta circunstancia sin embargo, cambia al adentrarse en los límites de San Andrés, donde el escaso espacio público se encuentra en mal estado y copado por los coches. Esto, junto a la configuración del barrio en fondo de saco y el estar rodeado de vías de tráfico intenso, confiere al barrio una sensación de aislamiento o de isla, excluyéndolo del resto de la trama urbana.

Como se ha comentado en el apartado anterior, es un barrio que se construyó en la década de los 60 (1961-67). Tipológicamente, está compuesto de 3 torres de 16 y 18 pisos de altura y bloques lineales donde, a excepción de unas pocas edificaciones, la planta baja es residencial. Es un barrio muy denso, sobre todo en la parte más cercana al centro, donde el espacio interbloque es mínimo y la altura de las edificaciones mayor.

---

<sup>24</sup> En el caso de Arrasate tampoco se disponen de datos estadísticos para todos los barrios: de las 7 áreas estudiadas en 3 (Erguin, Makatxena y San Juan) la sección censal no corresponde con la delimitación de los barrios por lo que los datos estadísticos no se consideran representativos; en 2 de ellos (Musakola y San Andrés), la coincidencia es parcial, por lo que se podrían usar los datos pero con cierta cautela y en los 2 restantes (Casco histórico y Santa Marina) las delimitaciones son coincidentes al menos en el 80% por lo que se consideran representativos (ver 5B: análisis de las secciones censales y la delimitación de los barrios). En vista de esta circunstancia, y por la necesidad de utilizar metodologías homogéneas en todos los barrios, el estudio se ha basado en métodos de análisis cualitativo.

En el barrio residen familias locales e inmigrantes de los años 60 junto con comunidades de inmigrantes extracomunitarios llegados en la última década. En general, la convivencia es buena pero en las encuestas realizadas a la ciudadanía se denotaba cierta preocupación por el aumento de la conflictividad (sobre todo los fines de semana y entre los jóvenes) y el incremento de cierre de comercios locales.

En lo que se refiere al resto de barrios, Makatxena y Santa Marina, situados en la ladera norte, son los que mayores dificultades tienen en cuanto a la accesibilidad urbana se refiere. Esta circunstancia se resolvió parcialmente con la instalación de dos ascensores en 2007 (unen el casco histórico con el paseo Jose Luis Iñarra) y con la puesta en funcionamiento de varias líneas de transporte público interurbano, que según la opinión de los residentes funcionan bastante bien.

Ambos barrios son tipológicamente diferentes. Santa Marina es el clásico barrio obrero constituido por bloques lineales de PB+4 situados siguiendo las curvas de nivel de la ladera. Los edificios no tenían ascensores en origen y dada la ubicación escalonada de los bloques la accesibilidad a los portales tampoco es buena en la mayoría de los casos. Esta problemática se acentúa por el alto porcentaje de personas mayores residentes en el mismo.

Makatxena es un conjunto edificatorio diseñado por el arquitecto Peña Ganchegui, compuesto por 16 bloques de PB+5 situados escalonadamente en el terreno. A pesar de ser de la década de los 80, estos bloques tampoco tenían ascensor en el proyecto de origen y el acceso a los portales se realiza mediante un entramado de escaleras. En este caso, las actuaciones de RRU realizadas en los últimos años han mejorado considerablemente este aspecto.

Por otro lado, la ubicación y distribución urbana de estos dos barrios hacen que las viviendas gocen de un soleamiento y unas vistas del municipio privilegiadas. Además, en Santa Marina el espacio público ofrece lugares de calidad para el uso cotidiano y, si bien el comercio es prácticamente inexistente, está dotado de equipamientos de escala municipal como la biblioteca y ludoteca municipal, que atraen a los residentes de otros barrios. El estado de las viviendas es muy diverso, pero existen varios bloques con un grado de degradación considerable, a pesar de que gran parte de sus moradores sean familias que llevan muchos años en el barrio y con alto sentido de pertenencia.

Por otra parte, se han estudiado otros tres barrios construidos en los años 50 y 60: Musakola, Erguin y San Juan. Por su origen, todos tienen deficiencias en cuanto a la calidad constructiva y accesibilidad a las viviendas. Sin embargo, tanto urbanística como socio-económicamente no se consideran especialmente vulnerables.

San Juan es un conjunto edificatorio pequeño, no tiene entidad de barrio. Está situado en el centro del municipio con una accesibilidad urbana muy buena. Su vulnerabilidad viene dado por la tipología edificatoria, de viviendas pequeñas de construcción antigua y sin ascensor, aunque actualmente la mayoría de los portales ya lo han instalado. Sin embargo, la configuración urbanística es interesante, sobre todo por los espacios interbloque que se generan, de gran potencialidad.

Musakola y Erguin, dos barrios muy extensos situados en los extremos este y oeste del municipio, a pesar de su condición de periferia, tienen componentes que los dotan de cierta centralidad y los incluyen en las dinámicas del sistema urbano. Están compuestos por edificaciones residenciales de los 60, pero se encuentran en bastante buen estado de conservación.

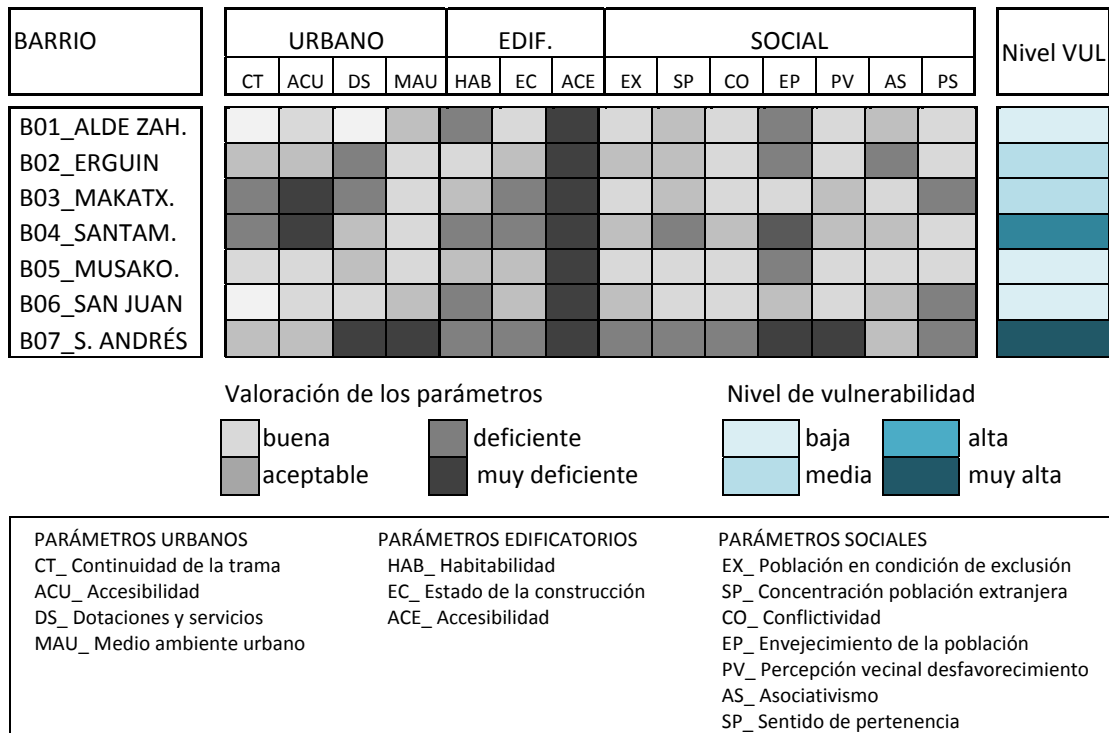
Musakola se caracteriza por el alto nivel de cohesión y orgullo de barrio de sus residentes. Cuentan con un tejido asociativo estructurado dotado de dos alcaldías de barrio, uno para el ámbito rural y el otro para el urbano. Las diversas asociaciones existentes se encargan de dinamizar el barrio y organizan, entre otras cosas, las fiestas que se celebran por San Isidro. Erguin en cambio, es una zona residencial menos dinámica en la que se da mayor rotación en la población y donde en los últimos años ha crecido el porcentaje de inmigrantes extracomunitarios.

Por último, se ha estudiado el Casco histórico, el barrio tipológicamente más singular con respecto a los considerados de mayor vulnerabilidad urbana. Es un núcleo urbano medieval de forma de almendra en el que se ha conservado la trama urbana casi en su totalidad. Consta de tres calles principales y los edificios estructurados en lotes de 8 x 14 metros originalmente, pasaron a dividirse en lotes de 4x12 y aumentaron su altura hasta los 3 o 4 pisos al aumentar la población. Esto hace que las condiciones de habitabilidad, como ocurre en otros cascos históricos, tengan bastantes deficiencias. Sin embargo, a diferencia de otros municipios, en Arrasate, el Casco histórico se ha mantenido ocupado y dinámico y esta circunstancia ha hecho que se cuidara el espacio público y la edificación. Actualmente, es el centro institucional y comercial del municipio y se considera que la vulnerabilidad urbana del mismo no es importante.

Por tanto, así como Eibar se caracteriza por su homogeneidad o por tener varias áreas de vulnerabilidad alta o muy alta, en este caso la situación tanto socio-económica como urbanística del municipio en términos generales es mejor y son los barrios de San Andrés y Santa Marina los que destacan sobre los demás barrios por su situación de desfavorecimiento en la mayoría de parámetros tanto sociales como urbanos o edificatorios.

En la figura que se expone a continuación se presenta la síntesis de las valoraciones realizadas para cada uno de los parámetros a través del análisis de la información recabada en las encuestas, entrevistas y visitas de campo realizadas, mientras que la información de cada uno de los barrios se recoge en las fichas del anexo 5A (B10-B16).

**Fig. 5.20: Síntesis del nivel de vulnerabilidad para casa uno de los parámetros estudiados. Arrasate**



Elaboración propia

Por otra parte, en la ortofoto de detalla la delimitación de estos barrios, distinguiéndolos por su nivel de vulnerabilidad urbana a la vez que se señalan las áreas de mayor centralidad del municipio.

Fig. 5.21: Delimitación de los barrios vulnerables de Arrasate



Elaboración propia

### **5.3.3. INTERVENCIONES DE REHABILITACIÓN Y REGENERACIÓN URBANA (IRRU)**

Arrasate destaca por ser pionera en la implementación de las políticas de RRU. La SUR, constituida en 1986, fue la primera en crearse en la CAPV fuera de las tres capitales. Al contrario que en Eibar, en este municipio se apostó por la declaración de áreas desde la década de los 80. Posteriormente, se ha dado un recorrido prolifero en cuanto a actuaciones de RRU se refiere, en relación con el resto de los municipios vascos. A lo largo de las más de 3 décadas de andadura se han implementado todos los programas impulsado por el Gobierno Vasco en al menos una actuación.

A continuación se presentan las actuaciones realizadas dentro de los PPRRU del Gobierno vasco en Arrasate, comenzando con la SUR, dada su relevancia.

#### **5.3.3.1. La SUR. Suradesa (1986-2017)**

Es una de las sociedades con mayor recorrido. Se constituyó en 1986, en el seno de la Mancomunidad de Debagoiena, con el objeto de gestionar junto con los Ayuntamientos de la comarca la rehabilitación del patrimonio urbanizado y edificado en los cascos históricos. Posteriormente, en 1994, ante la demanda existente en otras áreas, el ámbito de actuación de la sociedad se extendió a la totalidad del territorio.

Además de asesorar sobre el proceso de rehabilitación y tramitar las ayudas existentes, se han promovido desde la sociedad actuaciones de rehabilitación integral a escala de barrio que han servido posteriormente como modelo para otras actuaciones a nivel autonómico, como las propuestas para el Barrio de San Andrés en Arrasate en 1994 o para el conjunto edificatorio de 50 viviendas en Elgeta en el 2000<sup>25</sup>. Actualmente también se lleva desde la sociedad la gestión del programa Bizigune<sup>26</sup>.

En lo que se refiere a su estructura administrativa, Suradesa es una sociedad anónima sin ánimo de lucro, participada por los 8 Ayuntamientos de la comarca (Antzuola, Aretxabaleta, Arrasate, Bergara, Elgeta, Eskoriatza, Leinz Gatzaga y Oñati) en proporción a su población. El Consejo de Administración es su máximo órgano. Está compuesto por los alcaldes de todos los municipios y tiene carácter decisorio. La SUR cuenta con 3 personas contratadas: una en el área técnica, otra en el área administrativa y una tercera del área jurídica.

Dentro de sus competencias, además del fomento y asesoramiento a la rehabilitación y la tramitación de las ayudas dirigidos a la ciudadanía, están la elaboración de estudios y planes vinculados a la RRU, la gestión y promoción de programas municipales de ayudas económicas y la gestión y captación de recursos y financiación para llevarlos a cabo, así como la gestión de las

---

<sup>25</sup> Fueron los primeros casos piloto de la CAPV a nivel de barrio con resultados dispares. En San Andrés a pesar del gran esfuerzo realizado por la SUR y el Ayuntamiento no se llegó a realizar ninguna actuación. Años después, en Elgeta, en parte por el conocimiento adquirido en la experiencia precedente, se logró realizar la rehabilitación energética de todos los portales, incluso monitorizarlos.

<sup>26</sup> Programa para movilizar las viviendas que están vacías, anteriormente mencionado.



viviendas municipales en alquiler y el programa Bizigune. Aun así, la mayor parte de su actividad se centra en el impulso y apoyo de la rehabilitación de edificios residenciales privados, siendo mucho menor la participación en acciones en el ámbito público, normalmente gestionados por los propios Ayuntamientos.

### 5.3.3.2. PPRRU históricos (1983-2012)

Arrasate cuenta con dos áreas declaradas ARI: el casco histórico (ARI01 en la figura 5.26), declarado en 2001, y el barrio de San Andrés (AD01 en la figura 5.26), en el 1994. Esta segunda fue la primera declaración realizada en base a los criterios de área degradada en la CAPV. En ese época esta política todavía no estaba generalizada, solamente había declaradas 3 ARIs en Gipuzkoa<sup>27</sup>, 2 en Bizkaia<sup>28</sup> y 3 en Álava<sup>29</sup>.

La apuesta de la Administración local de la época por intervenir en San Andrés fue muy fuerte: además de promover la declaración del ARI, se proponía financiar el 50 % de las actuaciones de rehabilitación que proponía la actuación en la fachada aislándola térmicamente y la mejora de la accesibilidad. Sin embargo, a pesar de las condiciones subvencionales excepcionales existentes, solamente un portal de los casi 100 del barrio realizaron la actuación.

Según las opiniones recogidas en las entrevistas, fue una experiencia muy frustrante, pero a su vez, sirvió para comprender los procesos en los que se trabaja con las comunidades. Así describía lo sucedido una persona que lo vivió en primera persona:

*“Fue un fracaso total. ¿Por qué?... Probablemente por la forma de intervenir, por vender la moto de que había ayudas. Era la Administración la que hacía el proyecto, la que decía que problemas tenían los vecinos... sin que los vecinos todavía fuesen conscientes de que tenían necesidades”.*

Esta experiencia marco el recorrido de la SUR, que se caracteriza por haber realizado actuaciones de rehabilitación integral que incorporaban la mejora de la envolvente térmica, en los años en los que todavía no había ayudas específicas para ello.

En lo que respecta a la actuación en el espacio público de las áreas declaradas, en las sucesivas convocatorias de ayudas a entidades locales para planes y obras en ARIs y ADs aprobadas en el periodo 2002-2012, en Arrasate se ha concedido financiación a 3 actuaciones. Dos de ellas pertenecen a sendos proyectos de urbanización de la calle Ferrerías, situada en el Casco histórico: la intervención en el espacio público en la manzana F (A\_PLAN01 en la figura 5.26), financiada con 12.789 euros, y la actuación para dejar libre las cárcavas de las manzanas F y L (A\_PLAN03 en la figura 5.26), financiada con 22.882 euros. La tercera línea de financiación se dirigió al proyecto de urbanización del nuevo vial entre Paseo Arrasate y la calle Gazteluondo, también en el Casco histórico, dotado con 25.783 euros (A\_PLAN02 en la figura 5.26).

<sup>27</sup> Los Cascos históricos de Aretxabaleta (1988), Leinz Gatzaga (1991) y Oñati (1992-93), todos pertenecen a la comarca de Debagoiena.

<sup>28</sup> Los Cascos históricos de Bilbao (1983) y Bermeo (1993).

<sup>29</sup> Los Cascos históricos de Vitoria-Gasteiz (1983), Laguardia (1990) y Salvatierra-Agurain (1990).

En cuanto a las ayudas a la rehabilitación solicitadas por los particulares y comunidades vecinales en este mismo periodo, es de resaltar que la financiación recibida en áreas declaradas y fuera de ellas ha sido similar en lo que a la cuantía económica total se refiere. No así en el número de solicitudes, que como se puede observar en la tabla que se expone a continuación, en rehabilitación aislada ha sido notablemente mayor. Por otra parte, en cuanto a la tipología de las actuaciones, son las ayudas destinadas a las obras comunitarias las más numerosas; representan alrededor del 85% tanto en rehabilitación aislada como en integrada.

**Tabla 5.6: Nº de subvenciones y cuantía financiada en ayudas a particulares y comunidades. Periodo 2002-2012, Arrasate**

Tipo ayuda	Rehabilitación aislada			Rehabilitación integrada			
	Nº subv	Subv. (€)	€/subv	Nº subv.	Subv. (€)	€/subv	
Particulares	obras individuales	185	139.211	752	135	152.760	1.132
	obras comunitarias	843	495.065	587	438	495.371	1.131
Comunidad de vecinos	321	396.449	1.235	149	437.460	2.936	
<b>TOTAL</b>	<b>1.349</b>	<b>1.030.726</b>		<b>722</b>	<b>1.085.593</b>		

Elaboración propia. Fuente de los datos: (OVV, fecha de la consulta:15-11-2015)

A lo largo de la década anterior en Arrasate además han sido implementados los otros tres programas específicos de RRU impulsados por el Gobierno Vasco. En orden cronológico, IZARTU, según se recoge en su ficha correspondiente (Programa IZARTU, fecha de consulta 10-06-2015), se destinó a la *regeneración de las áreas degradadas del barrio Makatxena y de Agerre-Santa Teresa (en Santa Marina)*. En realidad, las actuaciones realizadas fueron las obras para la urbanización de dos calles. Los proyectos de urbanización se ejecutaron en el periodo 2004-09 y tuvieron un costo global de 3.066.685,80 euros, sobre el que se financiaron 1.533.343 euros (I01 en la figura 5.26).

Posteriormente, dentro del programa HIRIBER, en 2010 se ejecutó el nuevo camino entre el Paseo Arrasate y Gazteluondo, con un costo de 713.400 euros y 463.710 de financiación del Gobierno Vasco (H01 en la figura 5.26). La gestión de estos programas se realizó desde el Ayuntamiento, la SUR no tuvo participación alguna.

Por último, en 2012, el programa REVIVE fue el que contó con mayor financiación del Gobierno Vasco. En este caso se actuó en 6 bloques del barrio Makatxena (portales 2, 2 bis, 8, 9, 11, 12, 17y 19), 121 viviendas en total (R01 en la figura 5.26). La rehabilitación integral consistía en aislar térmicamente los edificios, sustituir las carpinterías introduciendo micro ventilación e instalar ascensores y rampas para hacer las viviendas accesibles. A su vez, tal y como se pedía en la convocatoria se monitorizaron los edificios para poder evaluar la incidencia de la actuación. La solicitud se estimó parcialmente, habiéndose excluido algunos portales por considerar que no estaban agrupados hasta configurar bloques o manzanas completas.

En este caso la actuación de la SUR fue decisiva. Cuando un vecino con problemas de humedades se acercó a la Sociedad buscando asesoramiento se le presentó la posibilidad de

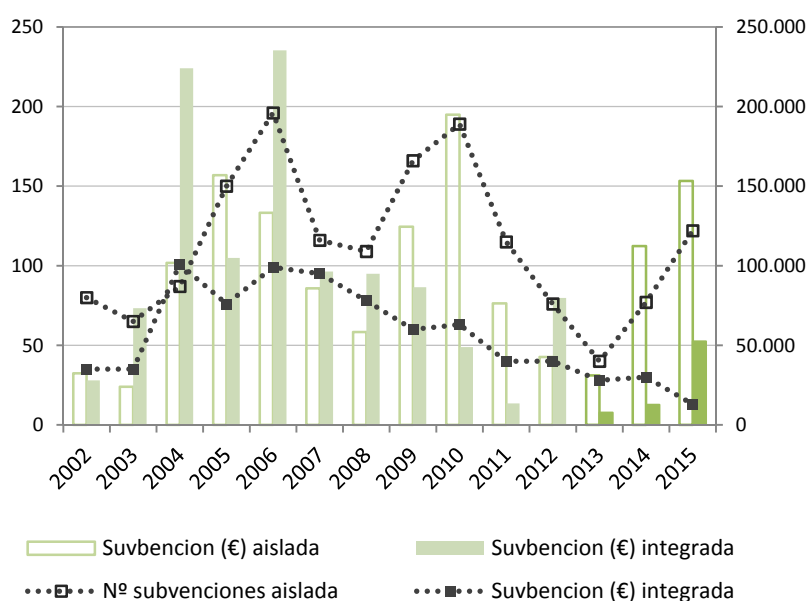
rehabilitar integralmente el edificio y fue éste, junto con el apoyo de la SUR, el que movilizó a la vecindad para acometer la actuación en todo el barrio. Desde la Sur se habló con el Gobierno Vasco, quien se comprometió a publicar una convocatoria de ayudas a la rehabilitación integral y, a su vez, se mantuvieron conversaciones con el Ayuntamiento y la Diputación de Gipuzkoa para incorporarlos al proyecto.

Finalmente, la convocatoria del Gobierno Vasco se retrasó y aunque se hicieron reuniones portal a portal en las que participaron el personal de la SUR y de la ingeniería LKS explicando el proyecto a la comunidad, algunos se echaron atrás: de 18 portales participaron 11, de los cuales 3 se quedaron fuera por la razón antes citada. El costo total de la actuación ascendía a 3.882.490 euros de los cuales el Gobierno Vasco financió 1.815.000 euros para las anualidades 2012, 2013 y 2014. El Ayuntamiento colaboró en el proceso financiando el estudio realizado por la ingeniería.

#### **5.3.3.3. PPRRU vigentes. Plan RENOVE de rehabilitación de viviendas**

Precisamente el barrio Makatxena es una de las áreas incluidas en el listado de barrios seleccionados para la línea operativa destinada a la regeneración urbana en este periodo, RENOVE\_RU (R\_RU01 en la figura 5.26). No obstante, a diferencia de lo que ha sucedido en el barrio Mogel de Eibar, en este caso no se ha recibido financiación especial, ni en el Ayuntamiento ni en la SUR, para actuar en este barrio en las anualidades estudiadas (2013-15). Lo que sí es de destacar, es la gran cantidad de solicitudes realizadas en el programa operativo de ayudas a particulares y comunidades RENOVE\_PART. En 2014, 38 de las 107 solicitudes realizadas en este municipio se hicieron en este barrio y en 2015 fueron 55 de 135. Esto es debido a que los portales que no participaron en la convocatoria del programa REVIVE, en los años posteriores se sumaron a la actuación, presentándose a las convocatorias vigentes en ese periodo.

En lo que se refiere a estas ayudas, la tendencia descendente que se daba en Eibar en el periodo 2013-15 no se repite en Arrasate. En este caso, aunque en el 2013 se alcanzaron las cifras más bajas de todas las anualidades estudiadas, en los dos años posteriores la tendencia ha sido positiva y el incremento sobre todo en las ayudas a la rehabilitación aislada ha sido notable en 2014 y 2015.

**Fig. 5.22: Nº de solicitudes y cuantía subvencionada por año, Arrasate**

Elaboración propia. Fuente de los datos: (OVV, fecha de la consulta: 15-11-2015 y 20-06-2016)

Durante este periodo más del 90% de la financiación recibida en áreas no declaradas a través de este programa ha sido destinado a obras comunitarias, mientras que en las ARIs se ha mantenido en el cerca del 85%. Por una parte, destaca la poca diferencia existente entre las ayudas a rehabilitación aislada e integrada si se tiene en cuenta la media de la subvención recibida por las comunidades vecinales (2.974 frente a 2.653 euros). Por otra, sorprende la muy baja subvención recibida de media por los particulares en ARIs para las obras comunitarias (258 euros frente a los 986 de media en las áreas declaradas). La hipótesis principal es que puede ser debido a que en este periodo exista un número importante de solicitudes al que finalmente no se le ha concedido financiación y eso hace que se reduzca de manera importante la media.

**Tabla 5.7: Nº de subvenciones y cuantía financiada en ayudas a particulares y comunidades. Periodo 2013-2015, Arrasate**

Tipo ayuda	Rehab aislada			Rehab integrada		
	Nº subv	Subv. (€)	€/subv	Nº subv.	Subv. (€)	€/subv
Particulares	obras individuales	21	10.153	483	11.141	1.114
	obras comunitarias	175	172.524	986	11.372	258
Comunidad de vecinos	43	114.077	2.653	17	50.549	2.974
<b>TOTAL</b>	<b>239</b>	<b>290.754</b>		<b>71</b>	<b>73.063</b>	

Fuente de los datos: Departamento de Empleo y Políticas Sociales. Gobierno Vasco a través de OVV

Continuando con las líneas subvencionales destinadas a comunidades, el programa operativo RENOVE\_EE es el que mayor cuantía económica ha financiado en Arrasate con diferencia, con la dotación de 639.447,89 euros para una sola actuación. Se trata de la rehabilitación energética de

la torre Eguzki de 80 viviendas (R\_EE01 en la figura 5.26), que se ejecutará en el periodo 2016-19 y cuyo presupuesto correspondiente a los honorarios técnicos es de 82.000 euros y el de ejecución de 1.658.080 euros. La propuesta presentada consiste en las siguientes actuaciones:

- Rehabilitación de la envolvente mediante un sistema de fachada ventilada en el exterior y de SATE en la zona interior de patios, sustitución de carpinterías por otra que mejores las condiciones térmicas, renovación de la cubierta con incorporación de aislamiento térmico y aislamiento por debajo de la cubierta de planta ático y sobre los techos de los locales de planta baja
- Mejora de las instalaciones térmicas colocando calderas nuevas de condensación
- Mejora de la accesibilidad con una plataforma salva- escaleras
- Mejora de las condiciones de seguridad contra incendios
- Monitorizando de algunas de las viviendas

La participación de la SUR en este programa, como en los demás destinados a particulares, es muy fuerte. Casi la totalidad de las subvenciones que se tramitan pasan por la sociedad, donde además de asesorar sobre las soluciones técnicas y la tramitación de la ayuda, se participa de manera activa en la involucración de la comunidad en soluciones integrales de rehabilitación.

Por último, otras actuaciones realizadas dentro del programa RENOVE, son la instalación del ascensor en el mercado municipal, en el Casco histórico (R\_ACC01 en la figura 5.26), cuyo costo ascendía a 155.203,33 euros y se financió con 100.179 euros (anualidades 2014-15) y el pasamanos de la escalera situada entre las calles San Josepe y San Andrés (R\_ACC02 en la figura 5.26), con una dotación presupuestaria dentro del programa de 2.762 euros. Ambos fueron tramitados desde la oficina técnica del Ayuntamiento.

#### 5.3.3.4. Otras intervenciones destacables

A nivel municipal no existe un planteamiento estratégico vinculado específicamente a la RRU. Pero el *Plan General de Ordenación Urbana* de reciente aprobación consolida la práctica totalidad de la edificación existente y reduce lo previsto para nuevos desarrollos, lo que marca la tendencia de la actividad urbanística para los próximos años.

Hasta ahora se han dado bonificaciones a los proyectos de mejora de la accesibilidad y para las rehabilitaciones que hayan recibido financiación en alguno de los programas subvencionales del Gobierno Vasco (se realiza una reducción de la tasa municipal del 90%). Pero más allá de mantener esta línea de apoyo, desde la Administración local no se prevén a corto plazo actuaciones de peso en este sentido.

En el ámbito urbano, dos intervenciones de cierta importancia han sido las instalaciones de los ascensores que unen el centro con el colegio Andramari y con los barrios de Makatxena y Santa Marina y el Paseo Bizkaia con el paseo Gorostiza. Estos proyectos no están incluidos en un plan específico y no han sido financiados con ninguno de los programas estudiados.

### **5.3.4. DINÁMICAS EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LOS PROGRAMAS. FACTORES INCIDENTES**

En este apartado, al igual que se ha hecho en el caso de estudio de Eibar, se profundiza en las características de las actuaciones realizadas con el fin de compararlas con los objetivos de los programas con los que han sido financiados e identificar los factores incidentes en la implementación de los mismos.

#### **5.3.4.1. Nivel de complejidad de las actuaciones en relación al de los programas**

Las actuaciones de RRU de Arrasate siguen patrones similares a los de Eibar, se caracterizan por tener niveles muy bajos tanto en la dimensión vinculada a la integración urbana como a la integralidad. Esto hace que en la mayoría de los casos el grado de complejidad de los proyectos financiados sea considerablemente inferior al de los planteamientos teóricos y objetivos de los PPRRU.

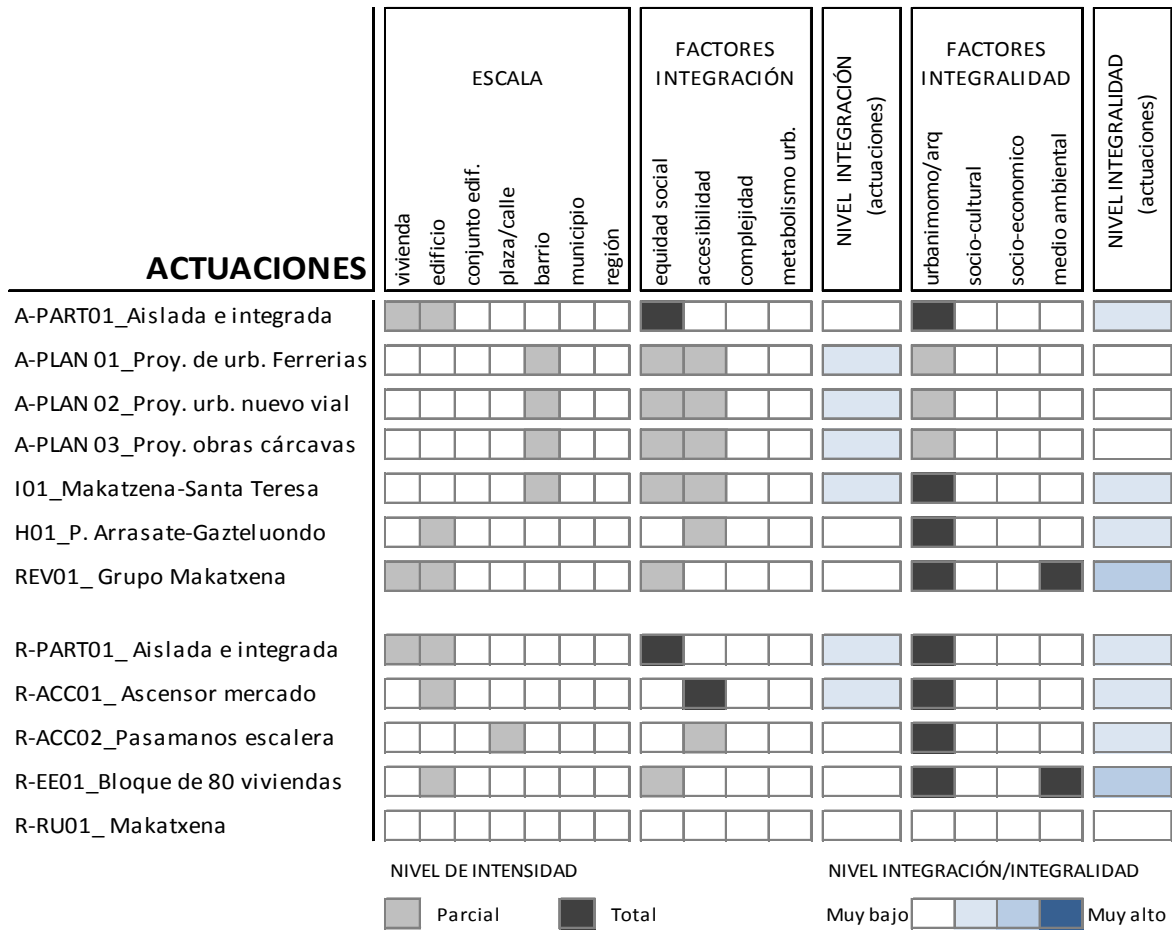
En Arrasate, en principio, la existencia de dos áreas declaradas ARI define los barrios prioritarios para acometer acciones de RU en el municipio. En ese aspecto, las ayudas a particulares y comunidades se clasifican en dos rangos, siendo las áreas prioritarias las que más se benefician de la financiación del Gobierno Vasco. Por tanto, a diferencia de Eibar, la aplicación de la política de ARIs , así como el programa operativo del RENOVE que lo recoge actualmente, RENOVE\_PART, se pueden considerar impulsoras de la cohesión social a escala local y por tanto, valorarlas como políticas integradoras en cierto grado.

Los demás proyectos, como por ejemplo las urbanizaciones de Makatxena y Santa Teresa realizadas con IZARTU, el vial del Paseo Arrasate realizado con HIRIBER o las actuaciones de rehabilitación integral realizadas con la financiación del programa REVIVE y RENOVE\_EE o las de RENOVE\_ACC, han sido actuaciones puntuales que no estaban dentro de estrategias de mayor escala, por lo que se considera que su nivel en el parámetro integración urbana es casi nulo.

Una valoración parecida se realiza en los parámetros referentes al nivel de integralidad. Todas las actuaciones realizadas en Arrasate están dirigidas a realizar actuaciones en la dimensión física. Únicamente las actuaciones de rehabilitación integral del REVIVE y RENOVE\_EE, introducen el aspecto energético y por tanto, la dimensión ambiental en sus proyectos.

A continuación se recogen de manera gráfica las valoraciones realizadas en las dimensiones Integralidad y integración urbana para cada actuación.

**Fig.5.23: Análisis del grado de integralidad e integración urbana de las actuaciones de RRU en Arrasate**

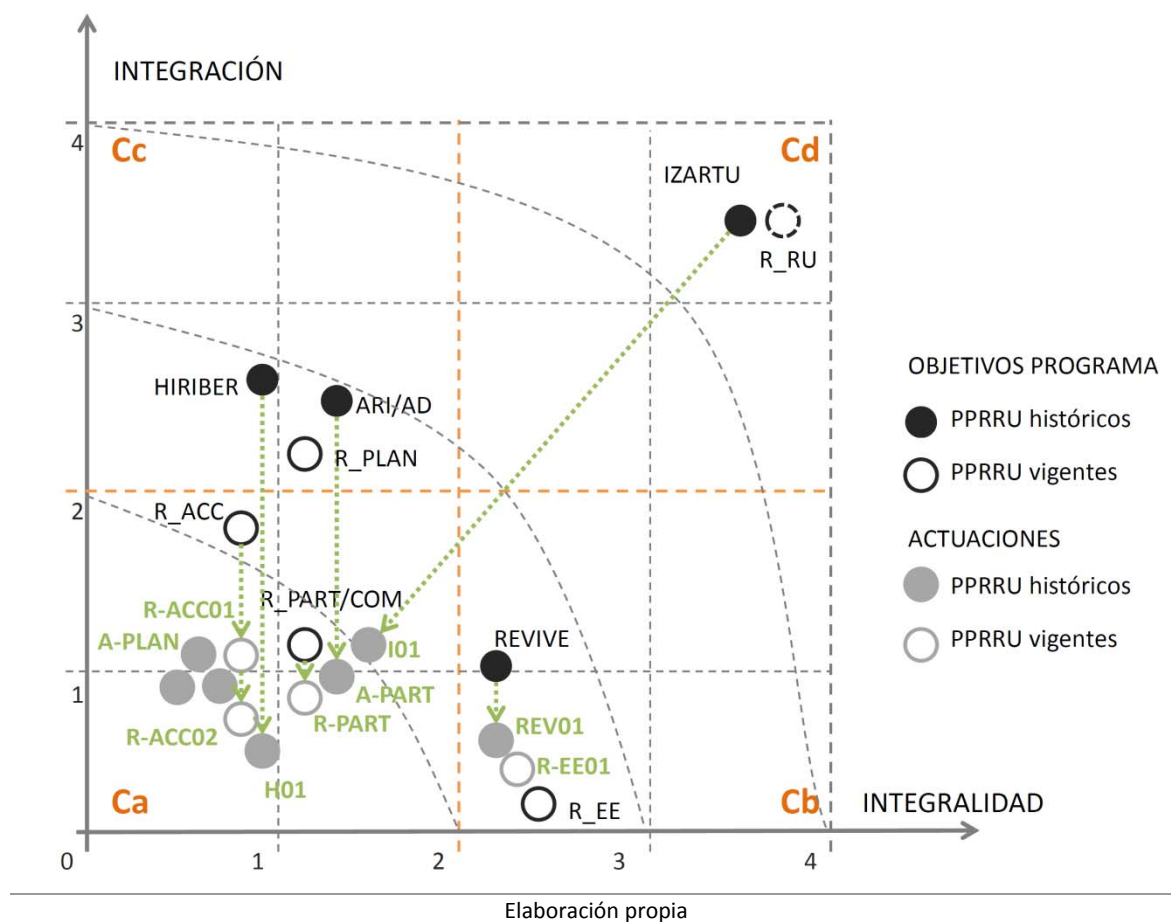


Elaboración propia

En base a lo expuesto, al igual que sucedía en el estudio de Eibar, la complejidad de las actuaciones se aproxima más a las valoraciones realizadas por los agentes entrevistados en la fase anterior que a los discursos y objetivos que se describen en los documentos descriptivos de los PPRRU. Como se puede observar en la gráfica que se muestra a continuación, todas las actuaciones se enmarcan dentro del nivel de complejidad más bajo, a excepción de las actuaciones de rehabilitación energética.

Evidentemente la divergencia mayor se da en aquellos programas en los que los objetivos eran más ambiciosos, como el caso de IZARTU. El programa de RU del Renove no está detallado pero al ser una línea dirigida a la RU de áreas con problemáticas urbanísticas y sociales especiales se le presupone cierta complejidad, que la actuación en Arrasate no ha tenido.

Fig. 5.24: Diferencia entre el planteamiento teórico de los PPRRU y las actuaciones de RRU en Arrasate



### 5.3.4.2. Distribución presupuestaria: interrelación con el nivel de complejidad

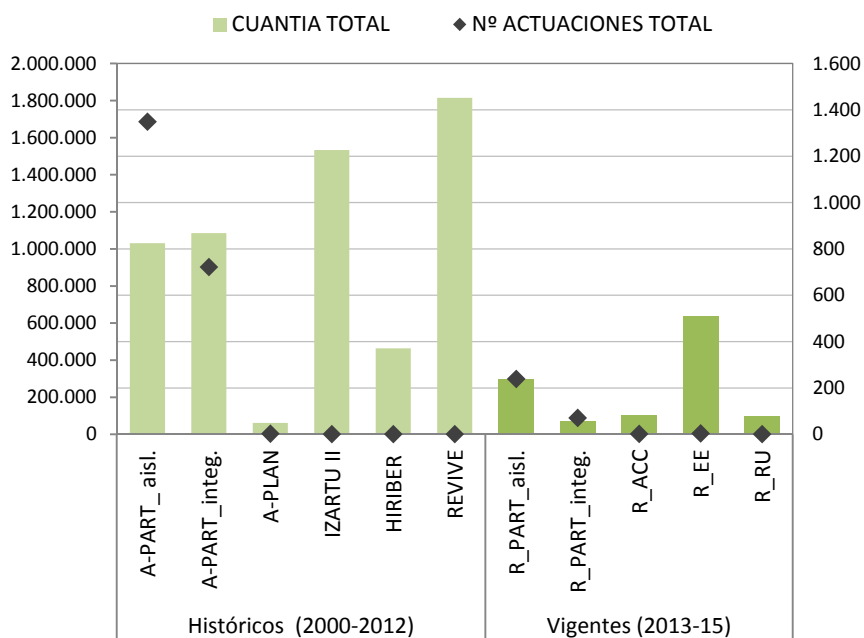
La dotación presupuestaria en el caso de las actuaciones de Arrasate varía notablemente de un programa a otro. Así, mientras la financiación de actuaciones de rehabilitación aislada e integrada superó los dos millones de euros en el periodo 2002-2012 y el de los programas REVIVE e IZARTU el millón y medio, la de las líneas subvencionales del RENOVE han sido notablemente más bajas.

Dentro de las líneas del programa RENOVE, destaca la dirigida a actuaciones de rehabilitación integral (RENOVE\_EE), que en Arrasate ha logrado 639.447 euros de financiación del Gobierno Vasco para una única actuación. Esta cuantía, en relación a la financiación concedida a las demás líneas es muy superior.



**Tabla 5.8: Financiación del Gobierno Vasco en cada uno de los programas, Arrasate**

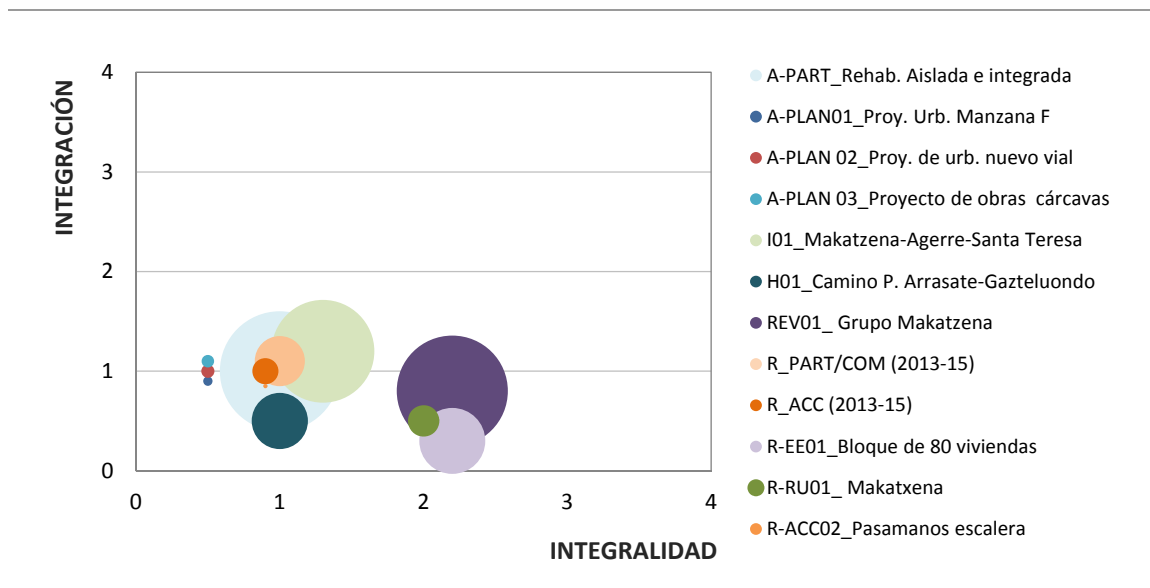
	Programas	Cuantía total	nº actuaciones
Históricos (2000-2012)	A-PART (2002-12)_aislada	1.030.726	1349
	A-PART (2002-12)_integrada	1.085.592	722
	A-PLAN (2002-12)	61.463	3
	IZARTU II (2004-09)	1.533.343	1
	HIRIBER (2010-11)	463.710	1
	REVIVE (2012)	1.815.000	1
Vigentes (2013-15)	R_PART_aislada	296.754	239
	R_PART_integrada	73.062	71
	R_ACC	102.941	2
	R_EE	639.447	1
	R_RU	-	-



Elaboración propia

Al igual que sucedía en Eibar, estas variaciones en las cuantías subvencionadas no corresponden a las características de las actuaciones: aunque en general el grado de integralidad e integración urbana de los programas es bajo, las mínimas variaciones que se dan entre ellos no afectan de manera directa a la cuantía recibida.

**Fig. 5.25: Cuantía subvencionada en función del grado de integralidad e integración urbana de las actuaciones**



Elaboración propia

#### 5.3.4.3. Distribución espacial: interrelación del nivel de complejidad con la vulnerabilidad urbana

Así como en Eibar las actuaciones de RRU financiadas por el Gobierno Vasco se distribuyen de manera bastante homogénea por el municipio, en Arrasate se da cierta concentración de las mismas en dos barrios. Uno de ellos, el Casco histórico, declarado ARI en el 2001, se ha visto beneficiado por los tres proyectos de urbanización financiados por la línea subvencional dirigida a Ayuntamientos y entidades menores, así como por las actuaciones de los programas HIRIBER y RENOVE\_ACC.

El otro, el barrio de Makatzena, además de ser beneficiario de la financiación de los programas IZARTU y REVIVE, es uno de los barrios incluidos en el programa RENOVE\_RU. En total las actuaciones de estas áreas han recibido financiación del Gobierno Vasco con valor de 625.352 y 3.370.343 euros respectivamente.

Fuera de estos barrios solamente se han realizado dos actuaciones con la financiación de RRU del Gobierno Vasco: el proyecto de rehabilitación eficiente de la torre Eguzki en la zona de la universidad (financiado con 639.447 euros) y una pequeña actuación en una escalera cercana al barrio de San Andrés (financiado con 2.762 euros).

Como se ha visto anteriormente, Makatzena se ha clasificado como un área con vulnerabilidad media en el diagnóstico realizado y el Casco histórico en cambio, con vulnerabilidad baja. Lo curioso es que en el único barrio de Arrasate considerado muy vulnerable no se ha implementado ninguno de estos programas, a pesar de estar declarado ARI desde el año 94. Esto muestra el importante desequilibrio existente entre la financiación de las PPRRU y el nivel de vulnerabilidad urbana y la fragilidad de la política de ARIs.

**Tabla 5.9: Porcentaje de actuaciones según vulnerabilidad urbana. Arrasate.**

	% actuaciones en MUA	% actuaciones en AL	% actuaciones en ME	% actuaciones en BA
A_PART/COM	No se dispone de datos para este periodo			
A_PLAN (2002-12)	0	0	0	100
IZARTU (2000-10)	0	0	100	0
HIRIBER (2009)	0	0	0	100
REVIVE (2012)	0	0	100	0
R_PART/COM (2013-15) <sup>30</sup>	1,95	0,73	57,57	24,14
R_ACC (2013-15)	0	0	0	100
R_EE (2013-15)	0	0	0	100
R_RU( 2013-15)	0	0	100	0

Elaboración propia

En lo que se refiere a las actuaciones de rehabilitación de particulares y comunidades, en el periodo 2013-15, la distribución a nivel municipal también ha sido muy desigual. Es Makatxena el área donde mayor número de actuaciones se han financiado desde esta línea, con gran diferencia con respecto a las demás: en total se han realizado 93 solicitudes y recibido una financiación total de 192.158 euros, que constituyen más del 50% de la dotación presupuestaria recibida a nivel municipal a lo largo de las tres anualidades. En segundo lugar, estaría el Casco histórico con el 12,5 %.

En el otro extremo, la suma de la financiación recibida en los dos barrios diagnosticados mas vulnerables no llega al 3%, a pesar de tener mucha más población que los anteriores. El caso del barrio de San Andrés, con un 1,8% del total, es muy significativo porque se suponía que su condición de área declarada le dotaba de cierta prioridad ante las ayudas del Gobierno Vasco. Sin embargo, no se ha actuado en esta área, ni mediante los programas dirigidos a la Administración local para las intervenciones en el espacio público, ni con las ayudas a particulares y comunidades.

<sup>30</sup> Calculado en base a datos proporcionados por el OVV con la localización de las subvenciones. El 14,8 % de los datos no han podido ser proporcionados por existir menos de 3 solicitudes por calle, en arreglo a la Ley de Protección de datos de carácter personal (OVV, fecha de la consulta: 30-05-2016).

**Tabla 5.10: Nº de solicitudes y subvención concedida en cada barrio en el programa Renove\_PART. Arrasate.**

	Nº Solicitudes	Subvención	% nº solicitudes	% Subvención
SAN ANDRES	31	6.879	10,00	1,86
<b>total MUA</b>	<b>31</b>	<b>6.879,00</b>		
SANTA MARINA	18	2.566	5,81	0,69
<b>total AL</b>	<b>18</b>	<b>2.566,00</b>		
MAKATXENA	93	192.158	30,00	51,96
ERGUIN	25	10.492	8,06	2,84
<b>total ME</b>	<b>118</b>	<b>202.650,00</b>		
MUSAKOLA	20	20.825	6,45	5,63
CASCO HISTORICO	25	46.524	8,06	12,58
SAN JUAN	3	3.470	0,97	0,94
RESTO DE BARRIOS	42	31.977	13,55	8,65
<b>total BA</b>	<b>90</b>	<b>102.796</b>		

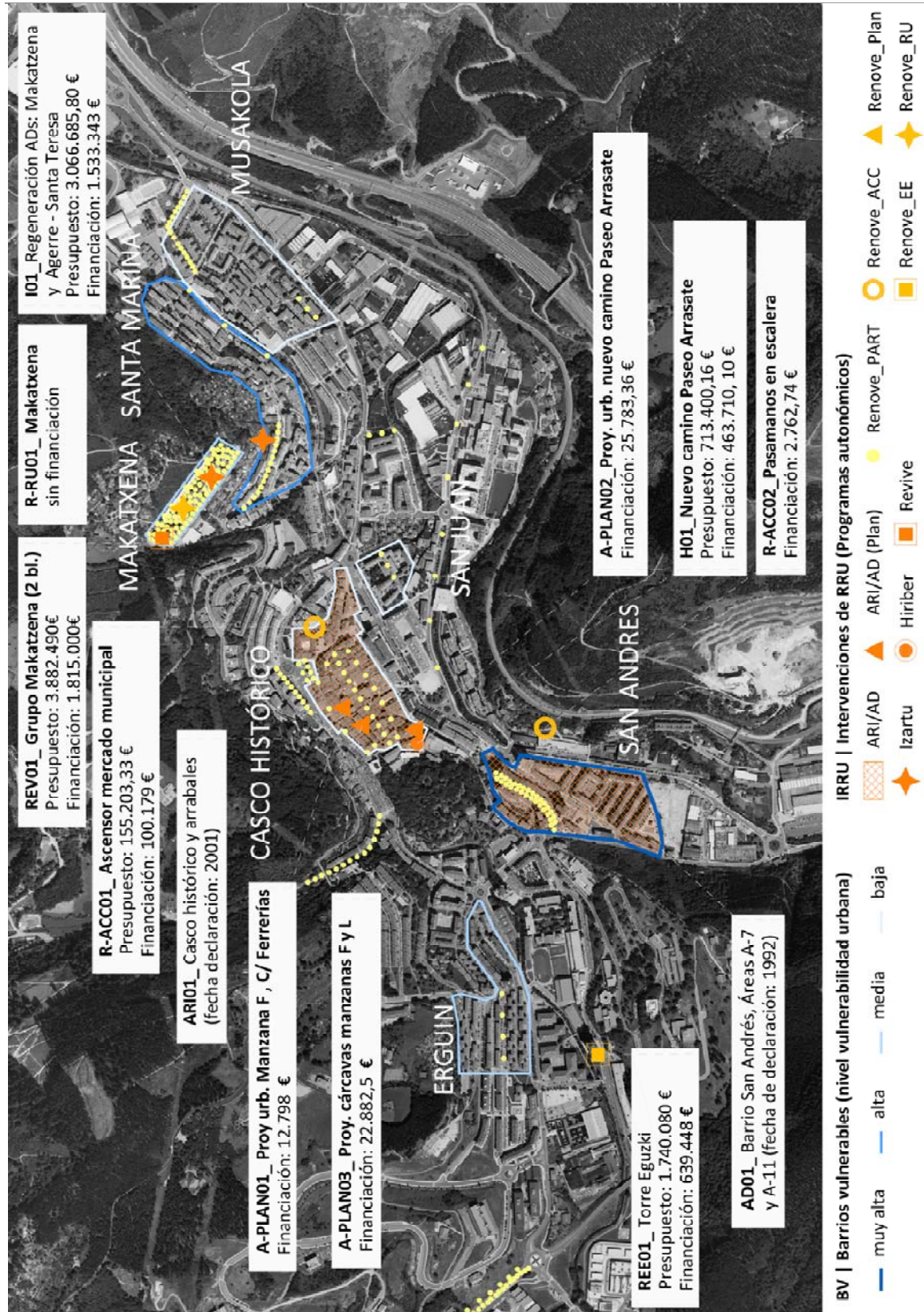
Elaboración propia

En las entrevistas se ha mostrado poca conciencia sobre la situación de este barrio y cierta sorpresa por los datos presentados. Como se ha expuesto anteriormente, es un área donde se quiso intervenir en los 90 y no se logró. Posteriormente, las comunidades han ido acometiendo pequeñas reformas, con soluciones heterogéneas y poco idóneas en muchos casos (varios bloques instalaron ascensores con salida al descansillo, por ejemplo). Además, tampoco se ha actuado en el espacio público.

En las entrevistas realizadas se ha mostrado mayor preocupación por el barrio de Santa Marina. Tanto en el Ayuntamiento como en la SUR tienen presente la difícil solución en cuanto a accesibilidad de las viviendas de este barrio, ya que los bloques no se encuentran al nivel de la calle y esto dificulta una posible actuación que permita la accesibilidad universal a los portales. No obstante, no se prevé plantear una estrategia de nivel municipal ni de barrio que posibilite mejorar las condiciones de las áreas con mayores necesidades. Desde el Ayuntamiento la iniciativa se deja en manos de la ciudadanía, *“que es la que debe tomar conciencia del estado de sus propiedades y sus obligaciones en el mantenimiento y actuar para cuidarlas... desde lo público poco se puede hacer”*.

En la imagen que se muestra a continuación se representan las delimitaciones de los barrios considerados más vulnerables y todas las actuaciones acometidas con la financiación de los programas de RRU del Gobierno Vasco. Esta imagen representa claramente el desequilibrio existente en la distribución espacial de estas intervenciones.

Fig. 5.26: Distribución de los BV y las IRRU financiadas por el Gobierno Vasco, Arrasate



Elaboración propia



# 6

## CONCLUSIONES

---

*El trabajo de análisis realizado ha permitido profundizar en los procesos de implementación de las llamadas políticas de RRU y compararlas con el discurso que se ha venido construyendo en torno a ellas tanto a escala europea, como estatal y autonómica. Bajo la premisa de que el planteamiento teórico sobre los procesos de RU había evolucionado notablemente en la última década, el objetivo principal de la investigación se orientaba a evaluar la incidencia del mismo en el diseño de los planes y programas operativos, así como en la implementación a escala local.*

*A través de los casos estudiados, se ha comprobado la divergencia existente entre el discurso y la realidad y a la vez se han podido identificar las dinámicas tanto distributivas como operativas que inciden en los procesos de aplicación de los PPRRU, confirmando o matizando las hipótesis expuestas en el capítulo introductorio.*

## 6.1. DEBILIDAD DEL DISCURSO

### 6.1.1. EVOLUCIÓN Y PUNTOS DE INFLEXIÓN EN LA POLÍTICA DE RU

La política de RU vasca ha ido de la mano de la estatal siguiendo, al menos en sus preceptos teóricos, las directrices marcadas por la estrategia europea. Comenzó su andadura en los 80, muy por detrás de países como Francia, Reino Unido o Italia y su evolución ha sido lenta. En estos 35 años se ha pasado de la rehabilitación física dirigida específicamente al patrimonio edificado a planteamientos más integrales en los que se han introducido las componentes ambiental y social.

En Europa en los 90, atendiendo a la incapacidad demostrada de las actuaciones físicas para resolver los problemas de una manera eficiente y duradera en los barrios degradados, se introdujeron planteamientos integrales que incorporaban actuaciones sectoriales de otros ámbitos en los procesos de regeneración. El máximo exponente de este planteamiento fue el programa URBAN que, en la CAPV, tuvo su aplicación particular a partir del 2.000 con el programa IZARTU.

Éste fue el primer hito relevante en la política de RU a escala autonómica, ya que hasta ese momento se siguió una línea continuista, que mantuvo intactos los planteamientos de los 80 a lo largo de las sucesivas décadas, con muy baja incidencia en las políticas urbanas y menor peso en los presupuestos. En general, la acción del Gobierno se limitaba a la puesta en marcha de sistemas de financiación, más o menos homogéneos, para aquella persona, comunidad o administración local que se animara a acometer obras de rehabilitación.

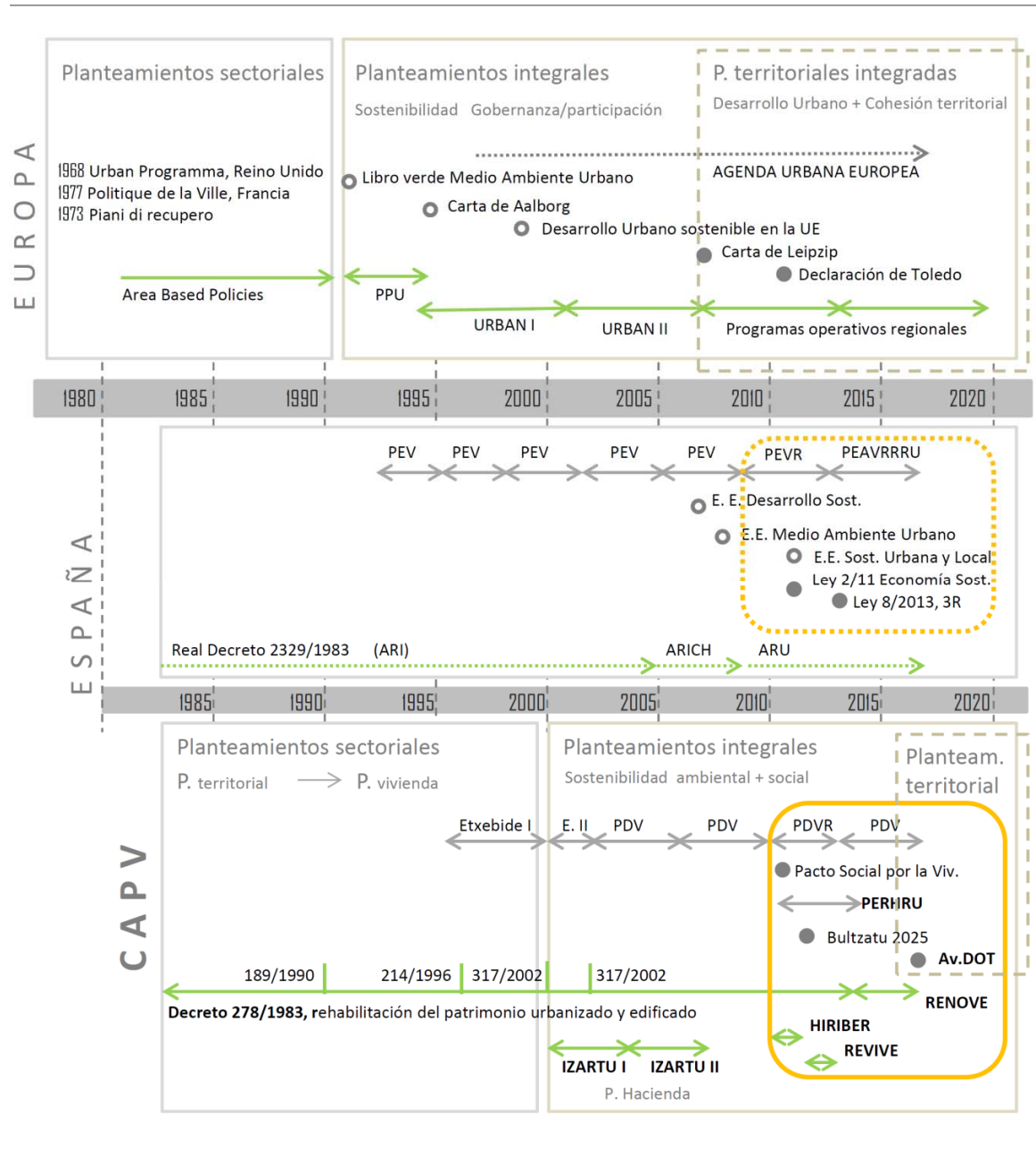
IZARTU, en principio, cambiaba este planteamiento proponiendo procesos de regeneración de escala urbana a ejecutar a medio plazo, donde la componente socio-económica tenía gran peso. A ese respecto, fue un programa innovador y de gran potencial. Sin embargo, el estudio ha mostrado que fue una iniciativa desarrollada a expensas de la política de RRU existente hasta el momento y que no tuvo especial trascendencia en los planes futuros; incluso los agentes vinculados a la RRU la entienden como una iniciativa aislada y puntual, propia de la época de bonanza en la que fue gestada.

No fue hasta finales de la década, con la irrupción de la crisis económica, cuando se dio un cambio generalizado en los planteamientos. A partir del 2007, con la explosión de la burbuja inmobiliaria y la consecuente gran recesión del sector de la construcción, se entendió la rehabilitación como un posible nicho de mercado que podía sustituir la actividad constructiva centrada hasta la fecha en desarrollos urbanos de nueva planta. Paralelamente, en Europa, precisamente en esa época, se desarrollaron dos documentos que tuvieron cierta trascendencia en el discurso sobre la RU: la *Carta de Leipzig* (MDUCT-UE, 2007) que apuntaba la necesaria atención a los barrios desfavorecidos y la *Declaración de Toledo* (MDU-UE, 2010) que proponía la Regeneración Urbana Integral (RUI) como posible herramienta para su transformación.



En este contexto el discurso, tanto estatal como autonómico, han evolucionado de forma paralela incorporando los planteamientos teóricos de Leipzig y Toledo en las declaraciones de intenciones de los documentos estratégicos, a la vez que tomaba fuerza el discurso a favor de la rehabilitación con un claro carácter economicista y con un importante peso de la eficiencia energética en detrimento de los planteamientos integrales de RU (Matesanz & Castrillo, 2015).

Fig. 6.1: Cronograma de los hitos de la política de RU



Fuente: Elaboración propia

En la CAPV, en este periodo además se rompió la hegemonía del PNV-EAJ en el poder, con el primer Gobierno del PSE-EE. En lo que se refiere a la política de RRU, fue un periodo muy activo: se aprobó el *Pacto Social por la Vivienda* (DVOT-GV, 2010a) así como el *Plan Estratégico de*

*Rehabilitación y Regeneración Urbana* (DVOT-GV, 2010c), con una fuerte componente social y de priorización hacia los colectivos más desfavorecidos, y se suscribió la *Hoja de Ruta de Edificación Sostenible, Bultzatu 2025* (DVOT-GV, 2012) del que derivó posteriormente el programa REVIVE (2012), dirigido a la rehabilitación energética de edificios, en la línea de las directrices de construcción sostenible europeas.

Por tanto, hubo un punto de inflexión a nivel estratégico, que si bien tuvo cierta continuidad en los planteamientos de la *Hoja de Ruta Bultzatuz*, no lo tuvo tanto en lo que al PERHRU se refiere. La estrategia de RU, que pudo dar un giro con la identificación de las áreas urbanas prioritarias del diagnóstico realizado en el periodo anterior (DVOT-GV, 2011) y la creación de un nuevo sistema que sustituyera o complementara la política de ARIs, no tuvo continuidad una vez acabada la legislatura. El Gobierno entrante, de EAJ-PNV, aprobó el programa RENOVE que mantenía básicamente los planteamientos previos a la legislatura del PSE-EE, con la inclusión de la línea de financiación a la rehabilitación energética.

Actualmente a nivel comunitario se ha introducido la RU en la Agenda Urbana y se le ha otorgado una perspectiva territorial mayor. Las actuaciones urbanas han pasado a denominarse actuaciones de *Desarrollo Urbano Sostenible e Integrado* (DUSI) y es en este marco de referencia territorial donde las entidades locales deben definir los proyectos urbanos si se quieren beneficiar de los fondos FEDER durante el periodo de programación 2014-2020.

En la CAPV los últimos acontecimientos parecen indicar un posible cambio en la estrategia. En el avance de las DOT se reconoce que “*en determinados ámbitos será necesaria la realización de una reflexión estratégica comarcal, de forma que la misma permita orientar las intervenciones de regeneración desde una perspectiva territorial supramunicipal, superándose de esta forma enfoques fundamentados únicamente en ópticas de carácter local o sectorial*” (DMAPT-GV, 2016, p.168) y se establecen los *Planes Territoriales Parciales* (PTP) como los instrumentos para la identificación de las áreas prioritarias de RU a escala territorial, incluso para la definición de las estrategias de intervención.

Como se ha visto, a lo largo de estos años la RU en la CAPV, al igual que en el resto del estado, se ha planteado en el marco de los planes de vivienda y es a ese ámbito al que han estado vinculados la mayoría de los programas. Con este giro, si es que se hace efectivo y no se queda en mera línea propositiva, se sugiere un nuevo modelo para la implantación de la RU, que en cierta manera, recupera la perspectiva territorial que tenía en sus orígenes la política de RU.

### **6.1.2. DOBLE ENFOQUE Y AMBIGÜEDAD DEL TÉRMINO RRU**

Como ya se ha expuesto en el apartado dedicado a la terminología en el segundo capítulo, no existe un consenso en España para el uso de los términos vinculados a las intervenciones de transformación de la ciudad consolidada. Los documentos oficiales, así como los estudios académicos, utilizan de forma desigual y confusa denominaciones como *rehabilitación, regeneración, renovación, revitalización*, etc.

Este hecho no sería trascendente si los planteamientos y objetivos de las políticas vinculadas fueran claros y coincidentes. Pero de la lectura de la amplia documentación oficial y, sobre todo de las entrevistas realizadas, se desprende que la confusión es significativa incluso entre los agentes que trabajan en este ámbito y que la utilización del término *Regeneración Urbana* pocas veces se realiza acorde al significado que le corresponde según las definiciones oficiales realizadas en el Plan Estratégico (DVOT-GV, 2010c) y la Ley de vivienda (Ley 3/2015, de 18 de junio).

Al igual que en el estudio realizado por Álvarez y Roch (2010) a escala europea, en este trabajo se ha podido comprobar la diversidad existentes en el uso de los términos. Los agentes con mayor vinculación a las políticas estratégicas son los que diferencian de una manera más clara la regeneración urbana de la rehabilitación de edificios. Sin embargo, los de las administraciones locales, específicamente los ligados a los departamentos de urbanismo, lo asocian únicamente a la rehabilitación, con una perspectiva mucho más focalizada en las actuaciones puntuales y físicas.

A esta confusión contribuyen las denominaciones no muy precisas que se utilizan en la política y la tendencia de unificar y tratar del mismo modo cuestiones que, si bien están vinculadas, tienen características muy diversas. Así, es habitual que en los títulos tanto de leyes como de programas estatales o vascos se utilicen diversas concatenaciones de los términos “R” con el fin de abarcar el conjunto de las acciones dirigidas a las intervenciones de la ciudad existente. Muestra de ello son el *Plan Estatal de fomento del alquiler de viviendas, la rehabilitación edificatoria, y la regeneración y renovación urbana, 2013-2016* (Ministerio de Fomento, 2013), la *Ley de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbana (LR3)* (Ley 8/2013, de 26 de junio) o el *Plan Estratégico de Rehabilitación y Regeneración Urbana 2011-2013* (PERHRU) (DVOT-GV, 2010c).

En el caso específico de la CAPV, desde principios de la década actual se ha venido usando la denominación de *Estrategia de Rehabilitación y Regeneración Urbana*: en torno a ese apelativo, el PERHRU recogió las intervenciones dirigidas tanto a la rehabilitación de edificios, como al espacio público, así como los llamados programas de RU. Posteriormente, el Plan RENOVE de rehabilitación, aglutinó todos los programas en un mismo marco programático. Como ya se ha expuesto en los apartados anteriores, se operativizó mediante 5 líneas subvencionales independientes, destinadas específicamente a cada uno de los objetivos (rehabilitación de edificios, rehabilitación de espacios urbanos, eficiencia energética, accesibilidad y regeneración urbana).

Por otra parte, tal y como se ha descrito, a menudo las declaraciones de intenciones de los programas sugieren intervenciones mucho más integrales y de escalas mayores de los que finalmente se financian, acrecentando la confusión y ambigüedad de esta política.

En este contexto, se percibe un doble enfoque de la política de RRU en la CAPV a nivel político:

- **La perspectiva de la política territorial:** es la que recogen las DOT y, en parte, el PERHRU y el diagnóstico de áreas de intervención prioritaria realizado

posteriormente. En todos ellos se trabaja sobre una visión global del territorio, realizando análisis multifactoriales donde la componente tanto socio-económica como arquitectónico-urbanística son relevantes y sirven para diseñar estrategias de RU orientadas al equilibrio territorial.

- **La perspectiva de la política ambiental y de vivienda:** se centra en la rehabilitación integral de las viviendas, cuyo principal objetivo hasta esta última década era la mejora de la accesibilidad y las condiciones de habitabilidad de los edificios residenciales. Sin embargo, como se ha mostrado, en los últimos años está muy marcada por las directrices y canales de financiación europeos y la eficiencia energética se ha incorporado como otro de los objetivos prioritarios.

Los primeros planteamientos de los programas de ARIs se gestaron desde la visión territorial. Pero con los años, la política de RRU se ha ido desvinculando de la Ordenación del Territorio y vinculando a Vivienda. Esto ha hecho que la perspectiva edificatoria haya ido ganando fuerza sobre la planificación urbana en el diseño de estas políticas hasta el punto de desdibujar el concepto territorial. De la misma manera, los programas de rehabilitación energética de los edificios se han priorizado, absorbiendo la estrategia de RU.

El análisis de la implementación de las 5 líneas del RENOVE a escala local muestra de manera contundente la preponderancia de las acciones destinadas a la rehabilitación energética y la inexistencia de la política de RU. Las pocas intervenciones de mejora energética en edificios residenciales, además de recibir la financiación más cuantiosa, han atraído el presupuesto destinado a la línea de RU. En el caso de Eibar, ambos programas han financiado la actuación del barrio Mogel, que junto a las ayudas económicas europeas han hecho posible la puesta en marcha de la rehabilitación integral de los edificios del barrio. De la misma manera, en Arrasate el barrio incluido en el listado de áreas a regenerar del programa RENOVE\_RU es precisamente Makatxena, barrio que está inmerso en el proceso de rehabilitación integral de edificios.

Por tanto, aunque el programa RENOVE se presentó como una línea subvencional cuyo objetivo era *“apoyar de forma específica actuaciones de regeneración urbana en áreas con problemáticas especiales de índole urbanística y social”*, en los casos estudiados a resultado ser una ayuda más a las contadas actuaciones de rehabilitación integral de edificios residenciales. Consecuentemente, con los datos de las actuaciones analizadas, se puede asegurar que la regeneración urbana como estrategia autonómica, tal y como se entiende en este trabajo la RU, no existe y que la utilización del término RU en la política vasca es ambigua y genera confusión en los agentes que están vinculados a ella.

En la última estructuración departamental del Gobierno Vasco realizada para la nueva legislatura por el Gobierno del PNV-EAJ en el 2016, Vivienda ha vuelto a incorporarse al Departamento de Medio Ambiente y Política Territorial y dentro de esta nueva configuración, se distinguen las áreas de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda. La regeneración urbana en este caso se contempla fuera de Vivienda, en el área de Planificación Territorial, mientras que la rehabilitación se mantiene dentro del área de Vivienda. Parece ser por tanto, que se le empieza a dar a cada una de las estrategias su lugar, clarificando las líneas de actuación y los objetivos

para cada caso, aunque las líneas presupuestarias siguen estando realmente desequilibradas, como se verá en apartados posteriores.

### **6.1.3. BAJO NIVEL DE COMPLEJIDAD DE LOS PROGRAMAS Y ACTUACIONES**

En la misma línea de lo afirmado anteriormente, el estudio sobre el tipo y nivel de complejidad de los programas muestra que todos los planteamientos realizados en la CAPV a lo largo de más de 3 décadas, a excepción de IZARTU, están destinados a actuaciones arquitectónico-urbanísticas, centradas en la dimensión física, que en general, no responden a estrategias a escala de ciudad o región, sino que se centran en financiar obras específicas, bien en edificios o bien en el espacio público.

El sistema de ARIs, que partía de un planteamiento global a nivel municipal donde se priorizaban las áreas de mayor necesidad, ha resultado ser un arma de doble filo en muchos casos. En Arrasate, por ejemplo, las actuaciones en el ámbito público dentro de las delimitaciones de las áreas de San Andrés y Casco histórico han sido muy desequilibradas. Se ha primado la intervención en el núcleo medieval, mientras se ha marginado el barrio obrero, que ha perpetuado su condición de área vulnerable a pesar de ser una de las ARIs más antiguas de la CAPV. A su vez, las intervenciones realizadas en el Casco histórico tampoco responden a planteamientos integrados en la estrategia de ciudad, sino a actuaciones puntuales que han resuelto carencias específicas que se daban en esta área.

A este respecto, se ha de añadir una percepción derivada de las entrevistas realizadas. Las personas entrevistadas en la primera fase, agentes expertos vinculados a la política de RRU vasca, exponían esta falta de integración urbana de las actuaciones como una carencia significativa, mientras en las entrevistas realizadas a los técnicos y políticos de las entidades locales, la visión era más reduccionista, más centrada en las actuaciones físicas de rehabilitación, con especial interés en la rehabilitación energética. En ninguno de los dos casos de estudio existe una estrategia que integre esas actuaciones, ni se cree necesaria por las personas entrevistadas.

En lo que al nivel de complejidad de los programas se refiere, como ya se ha mostrado en el análisis del capítulo 4, existen algunas excepciones pero en general, la exposición de los objetivos tiene un mayor nivel de integralidad y de integración urbana que las acciones subvencionadas. El caso de HIRIBER es el más destacado; mientras en sus postulados teóricos se define como un programa de regeneración urbana para la intervención en áreas urbanas de intervención prioritaria, las acciones subvencionadas, así como las condiciones para la selección de las áreas, poco tienen que ver con la vulnerabilidad urbana. Sucede algo similar con el Programa REVIVE.

El programa IZARTU es el más complejo, tanto en su planteamiento como en las acciones que se financian. Abarca las dimensiones sociales, económicas y ambientales basándose en el ejemplo del programa europeo URBAN. Por otra parte, el programa de ARIs también se considera de cierto grado de integración urbana, dado que al menos en sus planteamientos iniciales, se partía

de una estrategia que perseguía la rehabilitación de los barrios más degradados y su inclusión en el sistema urbano.

No obstante, el análisis de las actuaciones a escala local, desdibuja la diferenciación de los programas en el plano teórico. La aplicación de las políticas de RRU en los casos estudiados resulta uniforme tanto en Eibar como en Arrasate: sea cual sea el PPRRU al que pertenece la intervención, se actúa únicamente en la dimensión física de los edificios o del espacio urbano y de manera puntual, sin un criterio de integración de las mismas en una estrategia urbana de mayor entidad.

A este respecto cabe destacar que la valoración realizada por los agentes en la primera fase sobre IZARTU se ha confirmado en el estudio a escala local. A pesar de ser un programa bien estructurado, con unos objetivos amplios y bastante claros, que dejaba a las entidades locales el margen para que pudieran optar por intervenir en diversos aspectos urbanísticos como socio-económicos, la mayoría de los ayuntamientos lo utilizaron para realizar obras de urbanización. En el caso de Eibar, se actuó sobre una de las áreas más degradadas del municipio pero el total de la financiación se dirigió a la ejecución de nuevos viales de acceso al barrio. En el caso de Arrasate, sirvió para urbanizar dos calles de los barrios Santa Marina y Makatxena. En ambos casos las actuaciones supusieron mejoras de importancia para los barrios, pero en ningún caso se entendió el programa como algo que iba más allá de la oportunidad de financiar estas obras.

*“Si nos quedáramos en los preámbulos de las leyes sería fantástico”* decía a este respecto una de las personas entrevistadas en la primera fase. Porque a pesar de la evolución que se ha dado en los discursos el grado de complejidad de las intervenciones sigue estando en el mismo estadio en el que estaba hace 30 años. Únicamente se ha evolucionado en el caso de la rehabilitación de edificios: las actuaciones en estos últimos años han empezado a ser integrales y a incorporar la eficiencia energética de la envolvente de forma cada vez más generalizada, incluso con intervenciones de escala de barrio, como el caso de Mogel en Eibar y Makatxena en Arrasate.

#### **6.1.4. FALTA DE VOLUNTAD Y LIDERAZGO POLÍTICO**

La falta de voluntad política ha sido uno de los argumentos más repetidos en las entrevistas para justificar el leve impacto de la RRU en la CAPV. Afirmaciones como *“La rehabilitación está en los discursos y no en los presupuestos”* o *“por mucho que nos digan que la rehabilitación es prioritaria... ¿cuánto presupuesto tiene el plan estratégico?”* son muestras del sentir general de los agentes vinculados a la práctica de la RRU.

*“El País Vasco ha tenido una política de rehabilitación que todos llaman pionera si se compara con otros ámbitos estatales. Ahora bien, eso no quiere decir que haya sido importante y que haya tenido mucha fuerza. Ha sido la hermanita pobre de la política de vivienda. Y tampoco en vivienda se ha invertido demasiado... La rehabilitación no ha tenido ningún peso.”*(Extracto entrevista 1. fase)

Estas opiniones se han visto confirmadas en el estudio de la implementación de las políticas que se ha realizado en este trabajo. Como se ha podido constatar, el presupuesto destinado a RRU

no superaba el 5% del presupuesto de Vivienda hasta 2010, cantidad irrisoria en relación al resto de áreas, habida cuenta de que la baja cuantía destinada a Vivienda del monto total del presupuesto.

Esto se ha modificado en cierta manera con la crisis económica. En el último Plan Director de Vivienda (DEPS-GV, 2013a) la financiación destinada a la RRU superaba el 20% del presupuesto de Vivienda. Aun así, el cambio es relativo porque aunque la RRU haya cobrado cierta importancia dentro del ámbito de vivienda, este ha visto reducida su partida presupuestaria notablemente en los últimos años y por tanto, la cuantía económica destinada a esta política no se ha incrementado especialmente.

Recientemente se han publicado los presupuestos para el 2017 (PGGV-2007, fecha de la consulta: 20-04-2017) donde la cuantía económica adjudicada al Departamento de Medio Ambiente y Política Territorial, asciende a 191,8 millones. El monto más importante en términos absolutos entre las áreas del Departamento corresponde a Vivienda, con 121,6 millones de euros, cuantía que asciende a 340 millones si se suman los presupuestos de sus sociedades públicas Alokabide y Visesa. El área de Medio Ambiente, por su parte va a gestionar 60,8 millones y la de Planificación Territorial, 3,7 millones.

La regeneración urbana en este caso se contempla fuera de Vivienda, en el área de Planificación Territorial, con una dotación de 1,2 millones (un 0,6% del total del Departamento). Mientras que la rehabilitación, dentro del área de Vivienda, cuenta con la asignación del 16% del gasto directo del programa, es decir con cerca de 19,5 millones (un 10% del total de la asignación al Departamento). El resto del gasto de Vivienda corresponde a las políticas de alquiler, en consonancia con los criterios marcados por la Ley de Vivienda de 2015 (Ley 3/2015, de 18 de junio).

Parece ser por tanto que en esta legislatura la apuesta política se mantendrá sobre las políticas de alquiler y en segundo lugar sobre las actuaciones de rehabilitación, mientras que la RU se mantendrá en el mismo plano casi inexistente que en el periodo anterior. Aunque exista un discurso articulado que además, se ha potenciado y ha sido protagonista en épocas de crisis económica, la RRU sigue siendo una línea residual de las políticas del Gobierno Vasco en la dimensión presupuestaria y la RU dentro de ésta es prácticamente inexistente.

Al fin y al cabo, la regeneración es una política costosa en la gestión, cuyos resultados no se obtienen a medio o corto plazo, lo cual no resulta rentable políticamente. De momento, tal y como afirmaba una de las personas entrevistadas *“se apuesta por la vía fácil, dar pequeñas ayudas a las comunidades de propietarios y tener a la ciudadanía contenta... a su vez que se pone la pelota en su tejado. La cuestión es que el café con leche para todos no solucionará el problema”*.

En definitiva, ninguno de los Gobiernos ha realizado una apuesta clara por esta política, ni en épocas de bonanza ni en la actual crisis económica. El estudio de la implantación de los PPRRU a escala local ha constatado esta debilidad. Las intervenciones realizadas a lo largo de más de 3 décadas de andadura mediante las líneas de financiación del Gobierno Vasco no superan la

docena en los municipios estudiados. Además, no han sido transformaciones relevantes que hayan tenido un impacto directo ni sobre la dimensión física del sistema urbano ni sobre la calidad de vida de sus habitantes.

Esta circunstancia se da en parte, porque tampoco a nivel local son prioritarias las políticas de RRU. Éstas simplemente se entienden como oportunidades de financiación especial por el Gobierno Vasco, el español o los fondos europeos, que en todo caso se complementan con pequeñas ayudas de las administraciones locales. Tanto en Eibar como en Arrasate existen líneas de ayudas a la rehabilitación de los propios Ayuntamientos. Dado que estas entidades no cuentan con demasiados recursos propios, el apoyo se realiza a través de exenciones en las tasas. Pero éstas son meras políticas de acompañamiento; las entidades locales estudiadas no ejercen un liderazgo en la política de RRU que se implementa en sus municipios, simplemente refuerzan en la medida de lo posible lo ya estipulado desde el ente autonómico.

Incluso en el Gobierno Vasco, el liderazgo sobre el ámbito específico de la RRU no está muy claro. Aunque la Consejería de Vivienda es la que ostenta mayor protagonismo, no existe un departamento o un organismo concreto que se haga responsable de ella, cuestión que da muestra de la escasa relevancia de ésta dentro de las políticas de vivienda. Esto unido a la estanqueidad de los departamentos y al carácter multifactorial de lo urbano, al que se ha hecho referencia en múltiples ocasiones en esta exposición, genera descoordinaciones y dinámicas competitivas dentro del propio Gobierno en cuestiones que podrían perfectamente ser complementarias. Así por ejemplo, existen eternas fricciones entre las cuestiones patrimoniales llevadas por el Departamento de Cultura con las referidas a la eficiencia energética de la Consejería de Industria o Medio ambiente; e incluso de las de Política Territorial con las de Vivienda. La regeneración urbana abarca todos los ámbitos mencionados, sin embargo, hasta la fecha no se ha realizado un planteamiento unificado, ni siquiera una labor de escucha mutua o cooperación: cada una de ellas ha implementado sus propios programas, creando solapes o acciones contradictorias, que hacen que los escasos recursos de los que se dispone no se utilicen de la manera más eficiente.

Los casos más emblemáticos por su dimensión son el de la política de ARIs y el programa IZARTU. Según afirmaban en una de las entrevistas, desde Vivienda se entendió el programa impulsado por Hacienda como una injerencia, dado que existía ya un programa de regeneración con unas áreas delimitadas y unas líneas de actuación definidas y el diseño y programación del nuevo programa (IZARTU) se hizo sin tener en cuenta para nada lo existente y el posible engranaje de los dos en el tiempo. En el estudio de los casos de Eibar y Arrasate se ha podido comprobar que a escala local no se ha vivido este enfrentamiento, quizá simplemente porque a este nivel no se entendió IZARTU como un programa de regeneración integral sino como una fuente de ingresos mas, que además en este caso fue muy cuantiosa y les sirvió para ejecutar obras de urbanización relevantes.

Actualmente, VISESA, la Sociedad Pública para la promoción de viviendas adscrita al Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda, es la que en teoría se ha nombrado como representante en el Gobierno de la política de RRU. Sin embargo, esta nueva



figura de momento ha intervenido únicamente en ocasiones o proyectos específicos<sup>1</sup> pero no se ha consolidado dentro de la red de agentes vascos de este ámbito.

---

<sup>1</sup> Además de organizar varias jornadas sobre la RRU, actualmente participan en el proyecto *SmartEnCity*, de la convocatoria *Ciudades y Comunidades Inteligentes* del programa marco de I+D+i de la Comisión Europea Horizonte 2020 junto con Tecnalía y el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz.

## 6.2. DINÁMICAS EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LOS PROGRAMAS

A pesar de la debilidad de la política de RRU en el caso vasco, el estudio de la implementación de los PRRU a escala autonómica y local ha permitido observar la incidencia de los factores estudiados en las dinámicas distributivas y operativas de las actuaciones. Como se ha expuesto en la introducción del trabajo, la investigación se ha centrado en la interrelación entre las características de las intervenciones de RRU, el modelo de gestión pública y la componente socio-espacial de la ciudad.

### 6.2.1. *COMPONENTE SOCIO-ECONÓMICA*

La distribución espacial a nivel autonómico varía mucho de unos programas a otros como se ha mostrado en el capítulo 4. Los programas HIRIBER, IZARTU, ARI/AD y RENOVE\_ACC son los que cuentan con mayor número de actuaciones y junto con RENOVE\_PLAN, se implementan de manera homogénea en el territorio. Los programas RENOVE\_PART/COM, RENOVE\_EE y REVIVE al contrario, se concentran sobre todo en municipios mayores de 10.000 habitantes.

Si se atiende a los indicadores de vulnerabilidad urbana de nivel municipal, los patrones de distribución de las actuaciones no están directamente relacionados, a pesar de que la mayoría de programas estén pensados, en teoría, para intervenir en áreas desfavorecidas. Mientras la declaración de ARIs se da en mayor medida en municipios de mayor vulnerabilidad, las cuantías globales recibidas por los particulares y comunidades dentro de este programa no son proporcionales a este parámetro. Por ejemplo, en el periodo 2013-15, dentro del programa RENOVE\_PART, fueron 11 los municipios que superaron los 10 euros por habitantes en subvenciones y ninguno de ellos tiene la consideración de vulnerabilidad muy alta en este estudio.

De la misma manera, en el caso de IZARTU y HIRIBER, la distribución de las actuaciones se da indistintamente respecto al grado de vulnerabilidad de los municipios. Algo similar sucede con las demás líneas del RENOVE, que aunque se encuentran concentradas en ámbitos territoriales específicos no siempre coinciden con las de mayor necesidad.

Por tanto, desde el análisis a escala autonómica, se puede afirmar que el nivel de vulnerabilidad urbana municipal no es un factor determinante en las dinámicas distributivas de las actuaciones de RRU. No obstante, el análisis a escala local, en parte, contradice esta afirmación.

Los municipios estudiados son diversos en este aspecto. Los índices de vulnerabilidad a escala municipal son peores para el municipio de Eibar, que se considera de vulnerabilidad alta en el diagnóstico realizado. Arrasate, se encuentra en el rango de vulnerabilidad media. Esta distinción se ha podido corroborar en el estudio pormenorizado de los barrios: la ciudad armera con 4 barrios con vulnerabilidad muy alta, 2 con alta y 1 media tiene mayor población residente en estos barrios que Arrasate, donde se han diagnosticado 1 barrio de vulnerabilidad muy alta, otro de alta y 2 de media. En general, la situación orográfica e urbanística de Eibar es más complicada y la situación socio-económica de sus habitantes también, por lo que se dan de

manera más generalizada las condicionantes para el desfavorecimiento urbano. En Arrasate, la situación general es mejor, pero precisamente por eso, la segregación socio-espacial es más notable. Los barrios donde se dan las situaciones más problemáticas tanto en la dimensión urbanístico-arquitectónica como en la socio-económico destacan más sobre el resto del municipio.

Las dinámicas en la implementación de los programas del Gobierno Vasco también difieren entre los dos municipios. En Eibar se distinguen claramente dos tendencias: los programas llamados históricos se implementaron en barrios de vulnerabilidad muy alta (IZARTU en Matsaria y HIRIBER en Amaña) o alta (REVIVE en Urki) mientras que los del RENOVE se han realizado en áreas de vulnerabilidad media o baja (RENOVE\_EE en Mogel y Legarre, RENOVE\_RU en Mogel y RENOVE\_ACC fuera de los barrios estudiados).

A diferencia de Eibar, en Arrasate los PPRRU históricos se han concentrado en dos barrios y ninguno de ellos se ha clasificado como de vulnerabilidad alta: en el Casco histórico (de vulnerabilidad baja) se han realizado 4 actuaciones en el espacio público, 3 dentro del programa de ARIs y 1 dentro de HIRIBER; en Makatzena (vulnerabilidad media) se han realizado intervenciones con financiación de los programas IZARTU y REVIVE. Con el programa RENOVE, dos de las actuaciones se han dado en estos mismos barrios (RENOVE\_RU en Makatzena y RENOVE ACC en el Casco Histórico) y otros dos fuera de los barrios analizados. En este caso, San Andrés el barrio con mayor vulnerabilidad, no se ha visto beneficiado por ninguno de los programas. Incluso, se ha podido ver perjudicado, dado que la apuesta decidida por la rehabilitación del Casco histórico, barrio contiguo a este, ha acrecentado la diferenciación entre ambas aumentando la marginalidad del barrio obrero en la trama urbana.

En vista de estos resultados, se puede concluir que la incidencia de la vulnerabilidad urbana de los barrios sobre las dinámicas de implementación de los PPRRU obedece a las características de cada municipio; de las propias decisiones de las administraciones locales depende la localización y el justo reparto de los programas destinados a intervenir en el espacio público. En principio no se observan tendencias unificadas que vinculen las características de los programas con la implementación de las mismas en áreas de una vulnerabilidad determinada. Pero se puede confirmar que existe un desequilibrio notable entre el nivel de vulnerabilidad y las ayudas recibidas: a las áreas de mayores necesidades apenas ha llegado financiación de los programas del Gobierno Vasco y además, en el periodo de aplicación del RENOVE esa diferencia ha aumentado.

En el caso de las ayudas dirigidas a particulares y comunidades si se analizan los datos del programa RENOVE\_PART del periodo 2013-15, en Eibar tan solo el 15,5% de las ayudas han sido destinadas a áreas de vulnerabilidad muy alta, siendo significativo que el 52,35% se ha dado fuera de los ámbitos estudiados. En Arrasate, estas ayudas se han concentrado en los barrios antes citados (Makatzena 52% y Casco histórico 12,6%) mientras que la suma de la ayudas dadas en los barrios de vulnerabilidad alta o muy alta no llega al 3% del total.

Según muestran estos datos, las comunidades de las áreas con mayor vulnerabilidad se benefician en menor medida, con gran diferencia con respecto al resto, de la financiación de

RRU del Gobierno Vasco. En este caso la responsabilidad de implementar las acciones de RRU está en manos de los propietarios y de ellos depende el realizar o no algún tipo de intervención. La menor disposición de recursos económicos de las familias residentes en las áreas vulnerables puede ser una de las razones principales para que se acometan menor cantidad de rehabilitaciones en el marco de estas ayudas.

Esta tendencia es aun más notoria en el caso de los programas dirigidos a la rehabilitación energética. De las 7 intervenciones realizadas en los dos municipios, ninguno está situado en barrios con vulnerabilidad muy alta. En los barrios en los que la degradación física y socio-económica es mayor las necesidades primarias de las comunidades no son las acciones subvencionadas con estas políticas. Por mucho que en los programas de rehabilitación integral las ayudas sean mayores, las exigencias a la comunidad de propietarios también lo son, imposibilitando la participación de los colectivos más desfavorecidos.

Incluso en los barrios no considerados vulnerables las dificultades para acometer estas intervenciones son enormes a pesar de la existencia de ayudas cuantiosas, según las opiniones recogidas en las entrevistas. Tanto en Makatxena como en Mogel, donde en principio residen mayoritariamente familias de clase media, ha habido portales donde no se ha conseguido apoyo suficiente para poner en marcha la intervención. Los agentes que trabajan con las comunidades lo tienen claro: *“Estas actuaciones serian impensables en otros barrios... en zonas de menor nivel socio económico... a no ser que las ayudas aumentaran de manera importante... y aun así... La rehabilitación es para la gente, se debe hacer con la gente. Si la realidad de la gente es ésta, lo que se puede rehabilitar es esto”* afirmaba una de las personas entrevistadas al ser preguntada sobre la aplicación de estos programas en los barrios vulnerables.

Por tanto, en parte se ve confirmada la hipótesis de que a mayor integralidad menor es la implementación de los programas en los barrios más vulnerables. En el caso de la financiación a particulares para la rehabilitación integral sucede claramente. Si bien es cierto que estos programas no tienen en sus objetivos la mejora de la cohesión o el equilibrio socio espacial ni la priorización de determinadas áreas por sus condiciones de desventaja. El problema es que la práctica totalidad de las ayudas se está destinando a este tipo de intervenciones (las denominadas de RU también como se ha visto anteriormente), y por tanto las áreas de mayores necesidades se están viendo relegadas de los programas autonómicos de RRU.

### **6.2.2. COMPONENTE OPERATIVA**

En la CAPV existe un único agente público especializado en la RRU: las SUR. Son sociedades vinculadas a las administraciones locales encargadas del impulso y gestión de los PPRRU. Desde la primera fase de la investigación se han considerado claves en las dinámicas de implementación de las políticas de RRU y así se ha constatado en las entrevistas realizadas y en el análisis cuantitativo realizado a nivel autonómico. *“El gap tecnológico está en la capacidad de gestión y esa capacidad está en la SUR”* afirmaban en una de las entrevistas. Efectivamente, los resultados del análisis de la distribución territorial de las actuaciones demuestran que la componente operativa tiene una incidencia directa sobre la implementación de algunos programas. Las políticas subvencionales dirigidas a los ayuntamientos que no están vinculadas a

las declaraciones de ARI o AD (IZARTU, HIRIVER y RENOVE\_ACC) se reparten homogéneamente por el territorio independientemente de que exista una SUR o no. No obstante, las intervenciones de rehabilitación integral (REVIVE, RENOVE\_EE y RENOVE\_RU) se han implementado mayoritariamente (85%) en áreas donde opera una SUR, lo cual muestra que los instrumentos de gestión son claves para lograr la eficacia en la implementación de los programas, sobre todo si su nivel de integralidad es alto.

Además, en los ámbitos territoriales donde opera un modelo específico de SUR es donde se han ejecutado en mayor medida estas actuaciones: se trata de sociedades comarcales con equipos de trabajo formados por profesionales de las áreas técnica, jurídica y administrativa y centradas casi en exclusiva a la actividad vinculada a la RRU.

Precisamente esta ha sido una de las razones principales para seleccionar los casos de estudio: las comarcas de Debagoiena y Debabarrena tienen unos índices de actuación muy altos con respecto al resto de comunidad, y más aun si se tiene en cuenta su población. El estudio a escala local de los sistemas de gestión ha permitido contrastar los resultados del estudio autonómico y profundizar en las dinámicas funcionales que se dan en cada municipio y su incidencia en la implementación de las PPRRU.

Suradesa, la SUR de Debagoiena, comarca donde se encuentra Arrasate, es la SUR más antigua de Gipuzkoa. En cierta manera, ha sido la que ha marcado el camino a Debegesa, la SUR de Debabarrena, comarca de Eibar. Por tanto, ambas tienen las mismas raíces, pero a lo largo de su recorrido han ido adaptándose a las necesidades de sus ámbitos de trabajo y actualmente su *modus operandi* es bastante diferente. Suradesa está centrada únicamente en la ciudadanía, y por tanto, no tienen en absoluto vinculación con los PPRRU que se dirigen al espacio público o a los ayuntamientos. En cambio, Debegesa, ofrece servicio de asesoramiento a la ciudadanía pero combina su actividad con el impulso y gestión de otro tipo de programas como podían ser en su día IZARTU o HIRIBER o actualmente algunos RENOVE.

En ambos casos sorprende la poca vinculación existente con las oficinas técnicas de los Ayuntamientos. En las entrevistas realizadas en la segunda fase se ha constatado la independencia de ambos entes locales a pesar de estar físicamente tan cerca y de tratar sobre los mismos temas. En ninguno de los casos existe una estrategia conjunta entre el Ayuntamiento y la SUR. De hecho, en general, en las actuaciones que se han llevado a cabo en los últimos años, la iniciativa de las actuaciones ha sido de la ciudadanía: en Eibar los dos procesos de Txonta y Murrategi se han impulsado por que había una movilización vecinal previa y en las 4 actuaciones de rehabilitación integral han sido impulsadas por las comunidades, a pesar de que en Mogel participaran en el proceso posterior tanto el Ayuntamiento como la SUR. En Arrasate, la intervención de Makatxena venía precedida por la petición de asesoramiento de un grupo vecinal y las demás intervenciones de rehabilitaciones energéticas también han partido siempre del interés de las comunidades, aunque la SUR es en este caso la que gestiona y dirige los procesos.

Por tanto, aunque a escala autonómica la incidencia de la SUR se viese clara, en el análisis de escala local esta hipótesis no es tan contundente: la existencia de una sociedad específica para la

aplicación de los programas de RRU, evidentemente, ha influido en la mayor aplicación de las mismas sobre todo por su papel facilitador; pero en los municipios estudiados estas sociedades no ejercen el liderazgo que se les suponía.

Al contrario, según se ha podido conocer a través de las entrevistas, en otros municipios de la comarca con menor entidad, su papel ha sido más protagonista y se ha colaborado de otra manera con los Ayuntamientos. Como se apuntaba en el análisis de los casos de estudios, esto puede ser debido a que las oficinas técnicas de los municipios más pequeños, al no contar con recursos suficientes, se han apoyado en mayor medida en las SUR. Por el contrario en los casos estudiados, ambos cabeceras de comarca, los recursos de los Ayuntamientos son mayores por lo que han podido gestionar desde las propias oficinas técnicas los PPRRU que les concernían.

Estas dinámicas se entienden por la falta de una visión global de la problemática y por la escasa relevancia que estas políticas tienen también a escala municipal. Por mucho que las SUR tengan grandes potencialidades y gran experiencia, si la RRU no se asume como política estratégica por las administraciones locales las acciones que se realizan responden a meros factores oportunistas: aprovechar en la medida de lo posible las ayudas que existen tanto a escala autonómica, como estatal y europea para ir haciendo intervenciones puntuales a lo largo de la trama urbana. Como expresaba una de las personas entrevistadas, la estrategia actual consiste en *“coger la ola que viene de Europa para la eficiencia energética”* a pesar de ser conscientes que este tipo de actuaciones no se está implementando en los edificios que más lo necesitan.

## 6.3. IMPACTO DE LA POLÍTICA DE RU

### 6.3.1. *INCIDENCIA EN FUNCIÓN DE LA CENTRALIDAD DEL ÁREA*

Como se ha expuesto anteriormente, la política vasca de RRU se ha dirigido a la rehabilitación de la dimensión física de lo urbano desde la década de los 80. Sin embargo, la apuesta política no ha sido fuerte y, aunque se han mantenido líneas subvencionales de manera casi continuada a lo largo de las 3 décadas, éstas no han tenido una dotación presupuestaria importante y no han estado contextualizadas por una estrategia global a escala autonómica, ni en la mayoría de los casos a escala local.

A pesar de la dilatada trayectoria en esta materia, las intervenciones realizadas han sido mayoritariamente de rehabilitación de edificios o espacios públicos (en mucha menor proporción), siendo contados los casos en los que se han desarrollado procesos de regeneración urbana, con cierto grado de integralidad e integración en el sistema urbano. Incluso el programa IZARTU, surgido inicialmente con un objetivo claro de intervención en la ciudad existente, como un proceso integrador de las diversas políticas sectoriales, concluyó como una línea más de proyectos subvencionables.

Con la aprobación del PERHRU se quiso simbolizar un punto de inflexión a partir del cual se pretendía un salto cuantitativo pero también cualitativo de la política vasca de vivienda. El análisis de los casos ha revelado que ese cambio no se ha producido en realidad y que tanto el diseño como la aplicación de los PPRRU ha mantenido la misma dirección que se venía realizando hasta la fecha.

En definitiva, si bien la idea de poner en valor la ciudad construida, ha constituido uno de los principios inspiradores de los discursos de la política vasca, en términos generales y desde una perspectiva histórica puede decirse que la política desarrollada en la CAPV en materia de RRU podría calificarse de accesoria y continuista, lo cual ha incidido de manera muy débil en las ciudades y sobre todo en la mitigación de la segregación socio-espacial que se da en las mismas.

Las áreas donde más se ha intervenido han sido los cascos históricos con resultados muy dispares: mientras en algunos municipios se ha logrado la revitalización de la zona, logrando que sean centros dinámicos y con cierta calidad de la edificación y el espacio público, en otros siguen siendo barrios marginales con problemas de ocupación y degradación. Incluso en los casos *exitosos*, en ocasiones, se ha producido la excesiva terciarización o mercantilización del área con la consecuente expulsión de los residentes y del comercio local (Ibarlucea, 2001). Este fenómeno, vinculado al *city marketing* y al turismo, en el que los cascos históricos han sido utilizados como exponente de identidad de las ciudades, ha generado procesos de gentrificación expulsando a los residentes no acordes con la nueva imagen del barrio (Fernández de Betoño, 2011).

Entre los casos estudiados, Arrasate es el único que cuenta con un casco histórico de cierta entidad. Desde el año 2000, ha sido objeto de varias intervenciones tanto en el espacio público

como en el privado, en todos los casos con una perspectiva de rehabilitación física. Actualmente, se trata del núcleo institucional y comercial del municipio, con gran actividad y un parque residencial ocupado y cuidado. En las entrevistas realizadas se mencionaba la evolución positiva del mismo y la influencia de las políticas de RRU en dicha evolución. Según la opinión de los agentes locales las actuaciones realizadas eran necesarias para la regeneración del área, pero las financiadas por Gobierno Vasco no han sido las intervenciones de mayor impacto sino un pequeño complemento al esfuerzo continuado del Ayuntamiento en la reurbanización del área.

El éxito de la transformación de este barrio sin embargo, se contrapone con la evolución del resto, y sobre todo del Barrio de San Andrés. El desequilibrio en la aplicación de las políticas de RRU es notable en este caso, pero se da de manera generalizada tanto en el contexto autonómico. La priorización de las áreas céntricas por su potencial estratégico, ha hecho que se discriminen las áreas periféricas, en las que apenas se ha intervenido. Esta política urbana basada en criterios de oportunidad, caracterizada por concentrar las intervenciones con un marcado sesgo físico en zonas concretas y muy seleccionadas de la ciudad acentúa según Antolín et al. (2010) el *efecto mosaico* e incrementa la desigualdad en el espacio urbano.

En Eibar, quizá, por la mayor uniformidad en su morfología uniforme, este desequilibrio se ha dado en menor medida. El hecho de no tener ninguna área declarada ARI ha podido también influir. Por otra parte, que las intervenciones se hayan repartido por la práctica totalidad de los barrios, junto a la debilidad de la política de RU tanto autonómica como local, ha hecho que el impacto de las intervenciones sea ínfimo y no se haya percibido apenas por la ciudadanía. Los barrios de mayor vulnerabilidad no han mejorado en general su situación gracias a las actuaciones realizadas en los programas del Gobierno vasco.

Por tanto, se diferencian dos tendencias: una donde se ha intervenido de manera incisiva sobre áreas o barrios específicos priorizándolos sobre los demás, cuyos resultados han sido diversos y requerirían de un análisis pormenorizado para determinar la incidencia de las políticas de RRU; y otra donde la distribución de las acciones ha sido mayor y donde el impacto de las mismas ha sido en general mínimo.

### **6.3.2. PERSISTENCIA DE LAS SITUACIONES DE VULNERABILIDAD**

Sean cuales sean las dinámicas que se han dado en la escala local para la implementación de las políticas de RRU, lo cierto es que la segregación socio-espacial se mantiene en la mayoría de los sistemas urbanos y que la situación de vulnerabilidad de los barrios persiste casi desde su propia creación.

En el estudio de escala autonómica se destacaban las áreas de la Margen Izquierda de Bilbao así como la zona de la Bahía de Pasaia o el núcleo formado por los municipios de Eibar, Sorluze-Placencia de las Armas y Elgoibar. Estas regiones, que han sufrido especialmente la crisis de la industria, se han convertido en ámbitos con altos índices de vulnerabilidad urbana. Pese a ello, no se han visto beneficiados especialmente por las políticas de RRU del Gobierno. A su vez, en los casos estudiados a escala local, los barrios con mayor vulnerabilidad diagnosticados siguen



siendo los mismos que sufrían situaciones de desfavorecimiento en la década de los 80, cuando se pusieron en marcha estas políticas.

Esto da muestra de la baja incidencia que han tenido los programas de regeneración en la CAPV. Aunque el discurso sobre la cohesión social se ha sostenido en el tiempo en las políticas de RRU vascas, no se ha visto reflejado en la realidad por las dos razones antes citadas: las acciones en general no han ido dirigidas a las áreas más necesitadas y la política de RRU no ha sido suficientemente fuerte.

Evidentemente, ésta no ha sido la causa del desequilibrio socio-espacial de las ciudades, pero tampoco ha sido capaz de revertir la situación en la mayoría de casos, manteniéndose el estado de vulnerabilidad como crónico en ciertas áreas, por lo que el reto sigue siendo similar al de décadas atrás.

## 6.4. LÍNEAS DE FUTURO

### 6.4.1. *UNA NUEVA POLÍTICA URBANA*

La necesidad de revertir la situación de injusticia espacial de los sistemas urbanos existentes es urgente, al mismo tiempo que lo es la necesidad de que las ciudades dejen de ser derrochadoras de recursos y generadoras de grandes externalidades. Esta situación requiere de una respuesta contundente que pasa por la transformación del modelo de desarrollo urbano actual hacia procesos en los que prevalezcan las actuaciones en la ciudad consolidada y que busquen la mejora de la calidad de vida de todos los habitantes.

A nivel discursivo esta aserción está asumida desde hace tiempo. No obstante, como se ha visto, su materialización real dista mucho de ser lograda. En este contexto, la clave está en obtener formulas efectivas para la implementación de las estrategias y para ello, es imprescindible evitar la utilización confusa de los términos y especificar de forma clara los objetivos reales de las políticas urbanas. En lo que se refiere al ámbito de la RU, la ambigüedad de la denominación utilizada por el Gobierno Vasco, Rehabilitación y Regeneración Urbana (RRU), crea confusión y posibilita que los programas se apliquen de manera inapropiada.

En esta situación, es primordial desvincular la rehabilitación energética de la regeneración urbana e identificar las características y contenidos de cada una de ellas. La conciliación de los objetivos de disminución de las desigualdades y de la segregación urbana con la rehabilitación de edificios, en los términos en los que se da actualmente, vinculada a las directivas europeas de eficiencia energética y bajo la responsabilidad casi exclusiva de las comunidades de propietarios, no es viable. Al contrario, es perjudicial porque permite transferir los pocos recursos públicos disponibles para los programas de RU a los barrios donde es posible acometer este tipo de actuaciones, que como se ha expuesto, no son precisamente los más necesitados.

El reto de hacer que el parque inmobiliario se ajuste a las nuevas exigencias en cuanto a eficiencia energética es grande y no está exento de dificultades; pero poco a poco se está introduciendo y las actuaciones de rehabilitación integral cada vez se dan de forma más generalizada. El reto de la RU no obstante es más amplio: puede y debe responder a las exigencias actuales en la escala edificatoria, pero desde una óptica urbana multidimensional y buscando siempre el equilibrio socio-espacial de la ciudad.

En los últimos años apenas ha existido política de RU en la CAPV aunque haya aparecido habitualmente en las estrategias de Gobierno Vasco. Se ha utilizado el término de manera equivocada e incluso interesada, haciendo que pierda su sentido. Reconstruir el concepto de regeneración urbana desde los preceptos teóricos que ya existen (y que se han estudiado sobremano) es el primer paso para la posterior definición de la estrategia que la haga efectiva. Aun así, el gran reto de la política de RU exige que la propuesta no se quede en un mero planteamiento teórico, como ha sucedido anteriormente; se debe pasar de las palabras a los hechos e incidir realmente en los barrios más vulnerables.

Para ello son imprescindibles la concienciación política y ciudadana. Por mucho que se reflexione o se diseñen políticas desde los ámbitos académico y gubernamental, todos los niveles de gobierno y la ciudadanía deben entender el proceso que se propone e involucrarse en él. En el contexto en el que vivimos, con enormes inercias en las maneras de hacer y de pensar y una técnica urbanística y normativa pensada para el desarrollo expansivo de la ciudad, se antoja realmente difícil; pero es necesario.

Las formulas para lograrlo son muy variadas, dependen de las particularidades de cada caso. Sin embargo, teniendo en cuenta el contexto actual, se estima importante considerar las siguientes pautas:

- **Tener el objetivo claro:** las políticas urbanas en general, y las de regeneración en particular, deben tener como fin alcanzar el equilibrio territorial o justicia espacial. No sirven las actuaciones ambientales o económicas por muy eficientes que sean, si solamente benefician a una parte de la sociedad y se alejan o van en contra del objetivo principal, segregando aun más las ciudades. Para ello es necesario ajustar las estrategias a las necesidades reales de la ciudadanía y priorizar las intervenciones en las áreas de mayor necesidad.
- **Responder a la complejidad del sistema urbano con políticas integrales e integradas:** la complejidad de lo urbano exige que las intervenciones que se hagan sobre ella vayan más allá de la pura dimensión arquitectónico-urbanística, actuando a su vez en la realidad socio-económica y cultural. Pero a su vez, se deben entender las áreas urbanas o barrios objeto de intervención como parte del sistema urbano global tanto en términos físicos como ecológicos o sociales y no como piezas aisladas con problemáticas propias.
- **No perder la conexión con la realidad:** los planteamientos teóricos perfectos no sirven si no tienen impacto sobre la sociedad. Como se ha visto en este trabajo, el problema no está en la definición de las políticas a nivel estratégico sino en su implementación y materialización. La nueva concepción de la regeneración urbana necesita estar muy en contacto con la situación de las ciudades y de sus moradores y ser pensada para ser aplicada.
- **Lograr contextos locales de Gobernanza:** el cambio cultural necesario para la transformación del modelo pasa por involucrar a la ciudadanía así como a los distintos niveles de gobierno en los procesos. La implicación y corresponsabilidad de los colectivos técnicos, políticos y ciudadanos es la manera de conseguir que las estrategias locales se ajusten a las especificidades de los municipios o regiones y facilitar la materialización real de las acciones.
- **Lograr el consenso político a largo plazo:** los procesos de RU se producen de manera muy pausada y requieren de plazos extensos para obtener resultados positivos y estables. Las etapas políticas, habitualmente estructuradas en 4 años, no son acordes a los tiempos necesarios por las políticas de RU, por lo que es necesario que exista una estructura fuerte que esté compuesta por técnicos de diversos niveles y departamentos, que de continuidad a la estrategia independientemente

del equipo de gobierno de cada legislatura. Para que la estrategia sea efectiva debe configurarse para un periodo largo (por ejemplo 30 años) y a su vez ser flexible para acometer las actualizaciones requeridas en los plazos intermedios.

En la propuesta política para el desarrollo de las áreas urbanas en la CAPV, se vislumbran contextos de oportunidad que pueden dar un primer impulso al cambio requerido. Por una parte, el nuevo marco de financiación europea para el periodo 2014-2020 presenta nuevas líneas para la dinamización de la RU. Las directrices europeas indican la necesidad de fomentar un desarrollo urbano sostenible integrado, señalando la obligación de que al menos el 5% del FEDER se destine a actuaciones integradas de desarrollo urbano sostenible, abordando principalmente las necesidades de las áreas más afectadas por la pobreza y con grupos en riesgo de exclusión social. En este contexto ya se están realizando las primeras EDUSI, como la desarrollada en la comarca de Debabarrena, que podrían abrir el camino a nuevos planteamientos, no solo de RU sino de transformaciones integrales e integradas con escala municipal o regional.

A este respecto, también es de resaltar el contexto enmarcado en el documento de avance de las DOT, que propone los *Ejes de Transformación* como instrumento para la planificación estratégica a escala supramunicipal y donde la RU aparece como un ámbito sectorial prioritario.

Sin duda, ambas circunstancias proporcionarán espacios de reflexión y, en el caso europeo, la oportunidad para poder llevar a cabo pequeñas experiencias piloto que contribuirán al acervo urbano que se viene construyendo en las últimas décadas. No obstante, estas circunstancias por si solas no cambiarán el rumbo del modelo. Para que la transformación se dé de forma generalizada y real es absolutamente imprescindible que la apuesta política sea fuerte y sostenida en el tiempo.

#### 6.4.2. **INVESTIGACIÓN**

El proceso desarrollado en esta investigación ha permitido identificar nuevas líneas de trabajo para el futuro. La metodología desarrollada para la evaluación de la complejidad, aplicable tanto al nivel discursivo como al de proyecto o de ejecución, puede ser utilizada para analizar otros ámbitos territoriales y compararlos con el caso estudiado. Incluso podría realizarse un seguimiento en el tiempo de la política de RU vasca para ver de que manera las nuevas tendencias influyen en nuestro territorio. En ese sentido, los programas europeos de regeneración urbana integrada como URBAN o las iniciativas Urbanas y las EDUSI, de vigente implantación, se han quedado fuera de este análisis. En principio parten de planteamientos complejos de RU, pero se podría realizar el estudio de su implementación para conocer el grado de integralidad e integración urbana que han logrado y compararlas con los resultados obtenidos en esta investigación, para en su caso, identificar los factores incidentes en las dinámicas de aplicación.

Otro de los ámbitos que se ha introducido en este análisis pero en el que no se ha profundizado es el de la Gobernanza. En general, los programas del Gobierno Vasco, como se ha visto, no han sido muy complejos y no se han articulado en ellos instrumentos de participación o cooperación. Sin embargo, se consideran elementos clave en la implementación de los procesos. Conocer de

qué manera se articula la red de agentes y en qué términos se interrelacionan en los procesos más exitosos de RU o de desarrollo urbano sostenible (en la línea de lo que se propone ahora en Europa), podría proporcionar pautas interesantes para su aplicación política.

Por último, el tema planteado de manera incipiente en el *Documento de Avance de las DOT* sobre los planteamientos integrales de nivel territorial se vislumbra como un nicho de investigación interesante para el futuro. Así como las grandes ciudades han sido y siguen siendo el tema central de innumerables investigaciones urbanas, las ciudades intermedias y los sistemas urbanos polinucleares no han sido demasiado estudiados, y menos aun desde la perspectiva de la RU. Estos sistemas, típicos de la vertiente cantábrica y de muchas otras regiones europeas, constituyen una oportunidad para mantener el equilibrio territorial y el desarrollo urbano sostenible a escala regional en muchos países.

El fortalecimiento de las ciudades medias y su entorno funcional es el objetivo con el que las DOT han propuesto el nuevo instrumento de los *Ejes de Transformación*. Profundizar en las dinámicas de estos sistemas, creando herramientas innovadoras para realizar diagnósticos multidimensionales podría ser una línea de investigación para compartir en el futuro con equipos de otras disciplinas.



**7**

**REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

---

## 7.1. BIBLIOGRAFÍA

**Aalbers, M. B., & Van Beckhoven, E.** (2010). The integrated approach in neighbourhood renewal: More than just a philosophy? *Tijdschrift voor economische en sociale geografie*, 101(4), 449-461.

**Abello, R.** (2009). La investigación en ciencias sociales: sugerencias prácticas sobre el proceso. *Investigación y desarrollo*, 17(1). 208-229.

**Aggett, D.** (2005). How physical regeneration can promote social cohesion. *Regenerate*.

**Alvarez, A., & Roch, F.** (2010). *Regeneración urbana integrada en Europa. Documento de síntesis*. Valencia: Instituto de urbanística de Valencia.

**Alguacil, J.** (2006). Barrios desfavorecidos: Diagnóstico de la situación española. V *Informe FUEM de políticas sociales: La exclusión social y el estado del bienestar en España*, (5), 155-168.

**Alguacil, J.** (2008). El desarrollo social hoy: caminando hacia el desarrollo humano sostenible. VI *Informe FOESSA–Documentos de trabajo*.

**Alguacil, J., Camacho, J., & Hernández, A.** (2014). La vulnerabilidad urbana en España. Identificación y evolución de los barrios vulnerables. *Empiria. Revista De Metodología De Ciencias Sociales*, (27), 73-94.

**Antolín J. E., Fernández J.M., & Llorente E.** (2010). Estrategias de regeneración urbana y segregación residencial en Bilbao: apariencias y realidades. *Ciudad y territorio: Estudios territoriales*, (163), 67-82.

**Antolín J. E. & Fernández J.M.** (2016). Transformación y regeneración urbana en escenarios de incertidumbre. *Los sentidos de la ciudad: arquitectura, urbanismo, literatura, cine* (pp. 99-116).

**Aparicio, Á, & Di Nanni, R.** (2011). *Modelos de gestión de la regeneración urbana*. Madrid: Sepes, Entidad Estatal Del Suelo.

**Apraiz, A., & Martínez, A.** (2008) *Arquitectura industrial en Gipuzkoa*. Donostia-San Sebastián: Diputación Foral de Gipuzkoa.

**Arbaci, S.** (2007). Ethnic segregation, housing systems and welfare regimes in Europe. *European Journal of Housing Policy*, 7(4), 401-433.

**Arias, F.** (2000). *La desigualdad urbana en España*. Madrid: Centro de Publicaciones. Ministerio de Fomento.

**Arroyo, M.** (2016). Exclusión social y pobreza en la Unión Europea. *GeoGraphos: Revista digital para estudiantes de geografía y ciencias sociales*, 7(85), 104-131.



**Atkinson, R.** (2000). Combating social exclusion in Europe: The new urban policy challenge. *Urban Studies*, 37(5/6), 1037.

**Atkinson, R.** (2001). The emerging 'urban agenda' and the European spatial development perspective: Towards an EU urban policy? *European Planning Studies*, 9(3), 385-406.

**Atkinson, R., & Dühr, S.** (2002). The committee on spatial development's 'Multiannual programme of co-operation in urban affairs within the European Union': A framework for the development of an EU urban policy. *EURA/EU-POLIS Conference on Urban and Spatial European Policies*.

**Atkinson, R., & Flint, J.** (2004). Fortress UK? Gated communities, the spatial revolt of the elites and time-space trajectories of segregation. *Housing studies*, 19(6), 875-892.

**Atkinson, R., & Rossignolo, C.** (2009). An 'explicit' EU urban policy after a 'learning' phase?. // *Conferencia internacional de la Asociación Europea de Investigación Urbana*. Madrid.

**Bailey, N.** (2005). The great skills debate: Defining and delivering the skills required for community regeneration in England. *Planning Practice & Research*, 20(03), 341-352.

**Bailey, N.** (2012). How spatial segregation changes over time: Sorting out the sorting processes. *Environment and Planning A*, 44(3), 705-722.

**Bailey, N., Gent, W., & Musterd, S.** (2016). Remaking urban segregation: Processes of income sorting and neighbourhood change. *Population, Space and Place*.

**Ball, M., & Maginn, P. J.** (2005). Urban change and conflict: Evaluating the role of partnerships in urban regeneration in the UK. *Housing Studies*, 20(1), 9-28.

**Bayona, J.** (2007). La segregación residencial de la población extranjera en Barcelona: ¿Una segregación fragmentada? *Scripta Nova: revista electrónica de geografía y ciencias sociales*, (11), 235.

**Belmessous F.**, (2012). *La Politique de la Ville en Francia, una visión particular de la cohesión social. Seminario de investigación urbana REHAB, Cohesión social, Responsabilidad ambiental e Integración urban*. Madrid.

**Blanco, I.** (2004). *Governance urbana i polítiques d'inclusió socio-espacial: Una anàlisi comparada entre els casos del raval i de la trinitat nova*. (Tesis doctoral). Departamento de Ciencias políticas y Derecho público, UAB.

**Blanco, I., Bonet, J., & Walliser, A.** (2011). Urban governance and regeneration policies in historic city centres: Madrid and Barcelona. *Urban Research & Practice*, 4(3), 326-343.

**Blanco, I., Griggs, S., & Sullivan, H.** (2014). Situating the local in the neoliberalisation and transformation of urban governance. *Urban Studies*, 51(15), 3129-3146.

**Blanco, I., & Subirats, J.** (2012). Políticas urbanas en España: Dinámicas de transformación y retos ante la crisis. *Geopolítica(s). Revista de estudios sobre espacio y poder*, 3(1), 15-33.

**Blanco, I., Nel-lo, O., Brugué, J. & Jiménez, E.** (coords.) (2014). *Barris i crisi. Informe executiu. Barris desfavorits davant la crisi: segregació urbana, innovació social i capacitat*.

**Bruquetas, M., Moreno, F. J., & Walliser, A.** (2005). *La regeneración de barrios desfavorecidos*. Fundación Alternativas.

**Burón, J.** (2005). La política de vivienda del Gobierno Vasco. *Documentación social*, (138), 119-156.

**Burón, J.** (2009). *Políticas públicas de suelo y vivienda del Gobierno vasco (2001-2008)*. En: Urrutia V., Zubero I., Izaola A., De la Peña, A. (Ed.), *Las dimensiones sociales de la ciudad* (p.25-58). Leioa: Universidad del País Vasco = Euskal Herriko Unibertsitatea.

**Carter, A., & Roberts, P.** (2000). Strategy and partnership in urban regeneration. En Peter, R., & Hugh, S.(ed.), *Urban regeneration: a handbook* (37-58). Londres: Sage publications.

**Castrillo, M.** (2010). El urbanismo de renovación de grandes conjuntos de vivienda social en Francia, 2004-2008. *Proyecto, progreso, arquitectura*, 2, 54-67.

**Castrillo, M. y Matesanz, A.** (2015). Equilibrio del modelo urbano. En Hernández Aja, A. (Dir). (2015) *Recuperando la ciudad. Estrategia de evaluación y diseño de planes y programas de Regeneración Urbana Integrada*. Plan Nacional I+D+i.

**Castrillo, M., Matesanz, Á., Sevilla, Á., & Sánchez, D.** (2014). ¿Regeneración urbana? Deconstrucción y reconstrucción de un concepto incuestionado. *Papeles de relaciones ecosociales y cambio global*, 126, 129-139.

**Cassiers, T., & Kesteloot, C.** (2012). Socio-spatial inequalities and social cohesion in European cities. *Urban Studies*, 49(9), 1909-1924.

**Castel, R.** (1991). La dinámica de los procesos de marginalización: De la vulnerabilidad a la exclusión. *El Espacio Institucional*, 1.

**Castells, M.** (1991). El auge de la ciudad dual: Teoría social y tendencias sociales. *Alfoz*, (80), 89-103.

**Coaffee, J.** (2004). Re-scaling regeneration: Experiences of merging area-based and city-wide partnerships in urban policy. *International Journal of Public Sector Management*, 17(5), 443-461.

**Colantonio, A., Dixon, T., Ganser, R., Carpenter, J., & Ngombe, A.** (2009). *Measuring socially sustainable urban regeneration in Europe*. Oxford: Oxford Institute for Sustainable Development (OISD) and European Investment Bank (EIB).

**Costa, J.** (2010). Urban rehabilitation societies: the Portuguese case, characteristics and potential. *Journal of Urban Regeneration & Renewal*, 3(4), 395-414.

**Costa, M., & Porcel, S.** (2013). L'estructura socioespacial de la regió metropolitana de Barcelona des d'una aproximació multimètode. *Documents D'Anàlisi Geogràfica*, 59(2), 0315-345.

**Couch, C., Sykes, O., & Börstinghaus, W.** (2011). Thirty years of urban regeneration in Britain, Germany and France: The importance of context and path dependency. *Progress in Planning*, 75(1), 1-52.

**Damonti, P.** (2014). Una mirada de género a la exclusión social. *VII informe sobre exclusión y desarrollo social en España 2014*. Fundación Foessa.

**Darlington, Y., & Scott, D.** (2003). Qualitative research in practice: Stories from the field. *Social Work Education*, 22(1).

**De Durana, G., & Arriba, A.** (2002). El concepto de exclusión en política social. *Documento De Trabajo*, (02-01), Unidad de Políticas Comparadas (CSIC).

**De las Rivas, J. L.** (coord.). (2013) *¿El centro en otro lugar?: centralidades urbanas, polaridades territoriales Ciudades* (16). Valladolid: Instituto Universitario de urbanística de la Universidad de Valladolid.

**De Gregorio, S.** (2010). El desarrollo de las iniciativas comunitarias URBAN y URBAN II en las periferias degradadas de las ciudades españolas: Una contribución a la práctica de la regeneración urbana en España. *Ciudades*, (13), 39- 59.

**De Gregorio, S.** (2012a). La regeneración urbana en la acción estatal en España durante el periodo 2004-2011. Una historia a continuar. *Perspectivas*, (1), 27-51.

**De Gregorio, S.** (2012b). Herramientas para la regeneración urbana desarrolladas por el gobierno central en España desde la perspectiva de la participación de la comunidad local. *Ciudades*, 15(1), 191-214.

**De Gregorio, S.** (2014). La Iniciativa Comunitaria URBAN como factor de transformación de la práctica de la regeneración urbana: aproximación al caso español. *Ciudad y territorio: Estudios territoriales*, (180), 253-276.

**Delgado, M.** (2006). Morfología urbana y conflicto social. *Emergencias Urbanas*, (25), 133.

**Departamento de vivienda y asuntos sociales, Gobierno Vasco.** (2005) *Birgaitze integratuko eremuak eta bizitegi eremu degradatuak / Áreas de Rehabilitación Integrada y Áreas Residenciales Degradadas*. Vitoria-Gasteiz: Servicio central de publicaciones del Gobierno Vasco.

**Departamento de vivienda, obras públicas y transporte, Gobierno Vasco,** 2011(a), *Diagnóstico de las necesidades de intervención en la renovación del parque edificado de la CAPV*.

**Diamond, J., Liddle, J., Southern, A., & Osei, P.** (Eds.). (2010). *Urban regeneration management: international perspectives*. Abingdon: Routledge.

**Dijkstra, L., & Poelman, H.** (2012). Cities in Europe: the new OECD-EC definition. *Regional Focus*, 1, 2012.

**Domínguez, J., Parreño, J. M. & Díaz, R.** (2010). Inmigración y ciudad en España: Integración versus segregación socio-territoriales. *Scripta Nova: Revista Electrónica De Geografía Y Ciencias Sociales*, (14), 50.

**Domínguez J. eta Ponte, J. A.** (1940). Estudio de un pueblo adoptado. Eibar, *Reconstrucción*, 6.

**Esping-Andersen, G., Gallie, D., Hemerijck, A., & Myles, J.** (2001). A new welfare architecture for Europe. *Report Submitted to the Belgian Presidency of the European Union*.

**Etxezarreta, A.**, (2008). *Euskal Autonomia Erkidegoko Etxebizitza Politika: analisi orokor eta alderatua*. Leioa: Servicio Editorial de la UPV/EHU.

**Fainstein, S.S., Gordon I. & Harloe M.** (eds.)(1995). *Divided Cities, New York and London in the Contemporary World*. Oxford UK/ Cambridge USA: Blackwell.

**Fariña, J.** (2015). Cambiar el modelo urbano. *Ciudades*, 18 (1), 69-79.

**Fernández de Betoño, U.** (2011). Gentrifikazioa (eta beste). Hirigunearen birkolonizazioa. *Aldiri: arkitektura eta abar*, (6), 38-40.

**FosterReg** (2013). *Integración de políticas de Eficiencia Energética y Regeneración Urbana: Barreras, oportunidades e instrumentos*. Resumen Taller 1. Vitoria-Gasteiz. Proyecto financiado por el programa de la UE Horizon 2020 de Investigación e Innovación, Nº 649846.

**Fullaondo, A.** (2007). La inmigración en España: Una aproximación metropolitana comparada. *ACE: Arquitectura, Ciudad y Entorno*, 2(4), 497-518.

**Gaja, F.** (2015). La regeneración urbana en la encrucijada. *ACE: Arquitectura, Ciudad y Entorno*, 9(27), 11-26.

**Galster, G.** (2007). Should policy makers strive for neighbourhood social mix? an analysis of the western European evidence base. *Housing Studies*, 22(4), 523-545.

**Ganau, J., & Vilagrasa, J.** (2003). Ciudades medias en España. Posición en la red urbana y procesos urbanos recientes. Colección mediterráneo económico. *Ciudades, arquitectura y espacio urbano*, (3), 37-73.

**García-Almirall, P., Fullaondo, A., & Frizzera, A.** (2008). Inmigración y espacio socio-residencial en la región metropolitana de Barcelona. *Ciudad y Territorio-Estudios Territoriales*, (158), 727.

**Garnier, J. P.** (2011). Del derecho a la vivienda al derecho a la ciudad: ¿De qué derechos hablamos... y con qué derecho?, *Biblio 3W*, 16 (909).

**Garrido P.,** (2010). *Políticas de Rehabilitación en el País Vasco. Valoración y nuevos retos*, Congreso Internacional Rehabilitación y sostenibilidad. El futuro es posible. Barcelona.

**Goñi Ros, B.** (2008). Identificación, localización y caracterización de las secciones censales desfavorecidas de la Región Metropolitana de Barcelona. *Scripta Nova: Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, 12 (272)

**Goodchild, B., Jeannot, G., & Hickman, P.** (2010). Professions, occupational roles and skills in urban policy: A reworking of the debates in England and France. *Urban Studies*, 47(12) 2555-2572.

**Greenhalgh, P., & Gudgeon, C.** (2004). Mechanisms of urban change: Regeneration companies or development corporations?. *Northern Economic Review*, 35, 53-72.

**Greenhalgh, P., & Shaw, K.** (2003). Regional development agencies and physical regeneration in England: can RDAs deliver the urban renaissance?. *Planning, Practice & Research*, 18(2-3), 161-178.

**Grijalba, O.,** (2014). *Instrumentos públicos de gestión de la rehabilitación y regeneración urbana. Análisis de la potencialidad de las Sociedades Urbanísticas de Rehabilitación en el contexto actual de crisis económica*. Proyecto de investigación desarrollado dentro del programa Ayudas para fomento de investigaciones sobre Administración Pública, el Derecho Público o la Ciencia de la Administración del Instituto Vasco de Administración Pública, Gobierno Vasco.

**Grijalba, O.,** (2016). De la teoría a la praxis. Enfoque metodológico. *Metodologías 03. ESAZU, diálogo social para la transformación urbana*. Vitoria-Gasteiz: Servicio editorial UPV/EHU.

**Grijalba, O., Hernandez, R.** (2014). Políticas de Regeneración y Rehabilitación Urbana en la CAPV. Evolución e impacto. *Relatoría, Ponencias y comunicaciones. Actas del VII Congreso Internacional de Ordenación del Territorio*. Madrid: Fundicot.

**Gutiérrez, A.** (2010). La iniciativa comunitaria URBAN y la construcción inconclusa de una política urbana para la unión europea. *Papeles De Geografía*, (51-52), 159-167.

**Hall, P.** (1991). The British enterprise zones. *Enterprise Zones: new directions in economic development*, 179, 180.

**Hastings, A.** (2009). Neighbourhood environmental services and neighbourhood 'effects': Exploring the role of urban services in intensifying neighbourhood problems. *Housing Studies*, 24(4), 503-524.

**Henderson, S. R.** (2014). Urban regeneration companies and their institutional setting: Prevailing instabilities within the West Midlands, England. *Local Economy*, 29(6-7), 635-656.

**Hernández, A.** (1997). Análisis urbanístico de barrios desfavorecidos. Catálogo De Áreas Vulnerables Española. *Cuadernos de investigación urbanística*, (19).

**Hernández, A., & García, C.** (2014a). Magnitudes de 20 años de planes y programas de rehabilitación y regeneración urbana. *Ciudad y territorio: Estudios territoriales*, (179), 184-191.

**Hernández, A., García, C., Rodríguez, I., & Matesanz, Á.** (2014b). Políticas estatales en áreas de rehabilitación integral, tipología urbana y vulnerabilidad social. *ACE: Arquitectura, Ciudad y Entorno*, 9(26), 127-146.

**Hernández, A., Matesanz, Á, García, C., Alguacil, J., Camacho, J., & Fernández, C.** (2015). *Atlas de barrios vulnerables de España: 12 ciudades 1991/2001/2006*. Madrid: Instituto Juan de Herrera.

**Hernández, A., García, C., Matesanz, Á., Rodríguez, I., Alguacil, J., Camacho, J., ... & Ruiz, L. G.** (2016). *Recuperando la ciudad. Estrategia para el diseño y la evaluación de planes programas de regeneración urbana integrada*. Madrid: Instituto Juan de Herrera (IJH).

**Hochstenbach, C., Musterd, S., & Teernstra, A.** (2015). Gentrification in Amsterdam: Assessing the importance of context. *Population, Space and Place*, 21(8), 754-770.

**Huete, A., Merinero, R., & Muñoz, R.** (2016). Urban regeneration policy from the integrated urban development model in the European Union: An analytical approach based on the study of Spanish cities. *Local Government Studies*, 42(2), 267-286.

**Ibarlucea, E.** (2001). Cascos históricos: regeneración urbana. El caso de Bilbao. *Azkoaga*, (8), 253-268.

**Kesteloot, C.** (2008). Urban Socio-Spatial Configurations and the Future of European Cities. *Cities of Europe: Changing Contexts, Local Arrangement and the Challenge to Urban Cohesion*, 2, 123.

**Lavía, C.** (2008). La segregación residencial de la población extranjera de Bilbao. *ACE: Arquitectura, Ciudad y Entorno*, (3), 65-93.

**Lawless, P.** (2012). Can area-based regeneration programmes ever work? Evidence from England's New Deal for Communities Programme. *Policy Studies*, 33(4), 313-328.

**Lawless, P., & Beatty, C.** (2013). Exploring change in local regeneration areas: evidence from the New Deal for Communities programme in England. *Urban Studies*, 50(5), 942-958.

**Leal, J.** (2002). Segregación social y mercados de vivienda en las grandes ciudades. *Revista Española de Sociología*, (2), 59-75.

**Leal, J.** (2005). La segregación urbana y el impacto de los mercados de viviendas. *Economistas*, 23(103), 37-51.

**Leal, J.** (2007). Cambios en la morfología social de las grandes ciudades: Apuntes para una investigación. *ACE: Arquitectura, Ciudad Y Entorno*, 1(3), 150-158.

**Lee, J. Y., & Kwan, M.** (2011). Visualisation of Socio-Spatial isolation based on human activity patterns and social networks in Space-Time. *Tijdschrift Voor Economische en Sociale Geografie*, 102(4), 468-485.

**Lees, L.** (2008). Gentrification and social mixing: towards an inclusive urban renaissance?. *Urban Studies*, 45(12), 2449-2470.

**Letona, J.** (1987). *Zenbait ohar historiko eta ibilbide turistiko monumentalak*. Arrasate-Mondragón: Ayuntamiento de Arrasate-Mondragón.

**Li, F., & Wang, D.** (2016). Measuring urban segregation based on individuals' daily activity patterns: A multidimensional approach. *Environment and Planning A*, 49(2), 467-48.

**Liechfield, D.** (2000). Strategy and partnership in urban regeneration. En Peter, R., & Hugh, S.(ed.), *Urban regeneration: a handbook* (228-253). Londres: Sage publications.

**Llop, J. M., & Bellet, C.** (2004a). Miradas a otros espacios urbanos: Las ciudades intermedias. *Scripta Nova: Revista Electrónica De Geografía Y Ciencias Sociales*, (8), 165.

**Llop, J. M., & Bellet, C.** (2004b). Ciudades intermedias: entre territorios concretos y ciudades y espacios globales. *Ciudad y territorio: Estudios territoriales*, (141), 569-582.

**Lloyd, C. D.** (2016). Are spatial inequalities growing? The scale of population concentrations in England and Wales. *Environment and Planning A*, 48(7), 1318-1336.

**López, G.** (2008). Geografía y ciudades medias en España:¿ a la búsqueda de una definición innecesaria?. *Scripta Nova: revista electrónica de geografía y ciencias sociales*, (12), 45.

**Naredo, J.M.** (1997). *Sobre la insostenibilidad de las actuales conurbaciones y el modo de paliarla*. Madrid: Biblioteca CF+S.

**Naredo, J. M.** (2004). Sobre el origen, el uso y el contenido del término sostenible. *Cuadernos de investigación urbanística*, (41), 7-18.

**Nel-lo O., & Donat, C.** (2014). Los efectos territoriales de la crisis económica en la región metropolitana de Barcelona. *Geografía de la crisis económica en España*, 565-609.

**Neto, L., Pinto, N., & Burns, M.** (2014). Evaluating the Impacts of Urban Regeneration Companies in Portugal: The Case of Porto. *Planning Practice & Research*, 29(5), 525-542.

**Madariaga, R., Martori J.C., & Oller, R.** (2012). Distribución espacial y desigualdad de la renta salarial en el área metropolitana de Barcelona. *Scripta Nova: Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, (16), 405.

**Martin, C., & Leaper, R.** (1996). French review article: The debate in France over "social exclusion". *Social Policy & Administration*, 30(4), 382-392.

**Martínez, E.** (2008). *La competitividad regional y urbana dentro de la agenda territorial europea*, ECOCRI XI Jornadas de Economía Crítica. Bilbao.

**Martínez, R., Cañón, L. A., & Carbonell, J. R. H.** (1998). Desigualdad y pobreza en la OCDE: una comparación de diez países. *Ekonomiaz: Revista vasca de economía*, (40), 42-67.

**Matesanz, Á., & Castrillo, M.** (2015). Urban regeneration policies: notes on the translation of European discourse in Spain. *Urban regeneration policies in Europe: Theory and practice*.

**Matesanz Á., & Hernandez, A.,** (2016). La rehabilitación urbana como integración en la ciudad: Modelo de análisis desde la experiencia española. *REVISTARQUIS*, 5(2).

**Matthews, P.** (2012). From area-based initiatives to strategic partnerships: Have we lost the meaning of regeneration? *Environment and Planning C: Government and Policy*, 30(1), 147-161.

**Max-Neef, M., Elizalde, A., & Hopenhayn, M.** (1986). Desarrollo a escala humana. *Development dialogue*, 9-93.

**Meneses, C.** (2011). Pobreza y exclusión social: Buenas prácticas para la inclusión. *Boletín CF S*, , 53.

**Molina, P.** (2014). From plan to reality: Implementing a community vision in Jackson Square, Boston. *Planning Theory & Practice*, 15(3), 293-310.

**Mollenkopf J., Castells M.** (1991), *Dual City. Restructuring New York*. Nueva York: Russell Sage Foundation.

**Morales, J., & Torres, J.** (2012). La medición de la pobreza y la exclusión social en la unión europea. *Revista Española del Tercer Sector*, (22), 121-150.

**Morgan, K.** (2004). Sustainable regions: Governance, innovation and scale. *European Planning Studies*, 12(6), 871-889.

**Moya, L., & Díez, A.** (2012). La intervención en la ciudad construida: Aceptaciones terminológicas. *Urban*, (4), 113-122.

**Muir, J.** (2004). Public participation in area-based urban regeneration programmes. *Housing Studies*, 19(6), 947-966.

**Mullins, D., & van Bortel, G.** (2010). Neighbourhood regeneration and place leadership: Lessons from Groningen and Birmingham. *Policy Studies*, 31(4), 413-428.

**Mumford L.** (1956). Historia natural de la urbanización (resumen). *Biblioteca CF+S*.(21)



**Muñoz F.J.** (2013). *Gerraosteko Euskal Herrian eraikitzea. Eibarko berreraikuntza (1937-1957)*. Eibar: Ayuntamiento de Eibar y UPV/EHU.

**Museo de la industria armera**, (2012). *La Gaceta de Eibar*. (1). Eibar: Ayuntamiento de Eibar.

**Musterd, S., & De Winter, M.** (1998). Conditions for spatial segregation: Some European perspectives. *International Journal of Urban and Regional Research*, 22(4), 665-673.

**Musterd, S., & Ostendorf, W.** (2005). Social exclusion, segregation, and neighbourhood effects. *Cities of Europe*, 170-189.

**Observatorio Vasco de la Vivienda (OVV)**, Gobierno Vasco (2011). *Evaluación de la actividad de rehabilitación y regeneración urbana 2011*.

**Östh, J., Clark, W. A., & Malmberg, B.** (2015). Measuring the scale of segregation using k-Nearest neighbour aggregates. *Geographical Analysis*, 47(1), 34-49.

**Palomeque, G.** (2015). Gestión de la rehabilitación sostenible en Grandes Conjuntos de las periferias urbanas por las administraciones públicas locales. *Informes de la Construcción*, 67 (Extra-1), 025.

**Parés, M., Martí-Costa, M., & Blanco, I.** (2014). Geographies of governance: How place matters in urban regeneration policies. *Urban Studies*, 51(15), 3250-3267.

**Parkinson, M.** (2005). *Urban policy in Europe—Where have we been and where are we going?* NODE Project on European Metropolitan Governance. Austrian Federal Ministry of Education, Science & Culture.

**Peel, D.** (2005). Training citizens for a management role in regeneration. *Planning, Practice & Research*, 20(4), 443-457.

**Pennese, C., & Grijalba O.**, (2011). Ciudades simbióticas como hábitat de una sociedad plural y comprometida. *Forum de Sostenibilidad, revista de la Cátedra UNESCO sobre Desarrollo Sostenible de la UPV/EHU*, (4), 7-19.

**Pennese, C., & Grijalba O.**, (2012). Identificación y diagnóstico de las áreas con necesidad de regeneración urbana integral. Reflexiones sobre la metodología basada en el análisis estadístico de la OCDE. *Proceedings. III European conference on energy efficiency and sustainability in architecture and planning*, (3), 149-159.

**Ponce, J.**, (2003). Políticas públicas para afrontar la regeneración urbana de barrios degradados. Una visión integrada desde el Derecho. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 11.

**Reyes, V.** (2000). Dimensión territorial de la pobreza e intervención social. *Documentación Social*, 119, 259-274.

**Ritchie, J., & Spencer, L.** (2002). Qualitative data analysis for applied policy research. *The Qualitative Researcher's Companion*, 573(2002), 305-329.

**Raco, M., Turok, I., & Kintrea, K.** (2003). Local development companies and the regeneration of Britain's cities. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 21(2), 277-303.

**Roberts, P.** (2000). The evolution, definition and purpose of urban regeneration. En Peter, R., & Hugh, S.(ed.), *Urban regeneration: a handbook* (9-36). Londres: Sage publications.

**Rodríguez, R., García, M. Á., & Moreno, R.** (2013). Políticas de regeneración urbana en España: la dimensión sustantiva y procedimental. Del contenido de las políticas a la gobernanza. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, (9).

**Ronco, J., Alustiza, N., & Ulacia L.** (2001). *Eibar. Ciudad taller*. Eibar: Asociación Cultural Ongarri.

**Rubio, J., & Molina, P.** (2010). Estrategias, retos y oportunidades en la rehabilitación de los polígonos de vivienda construidos en España entre 1940 y 1980. *Ciudades*, (13), 15- 37.

**Rubio, J.** (2011). Rehabilitación urbana en España (1989-2010). Barreras actuales y sugerencias para su eliminación. *Informes De La Construcción*, 63(Extra), 5-20.

**Rubio, J.** (2014). Nuevas iniciativas locales sobre rehabilitación urbana en el marco de la nueva Ley 8/2013: una nueva lectura de la ciudad construida. Hacia nuevos modelos de gestión. *Ciudad y territorio: Estudios territoriales*, (179), 109-125.

**Rueda, S.** (1997). *Metabolismo y complejidad del sistema urbano a la luz de la ecología*. Madrid, Biblioteca CF+S.

**Sassen, S.** (2001). *The global city: New york, London, Tokyo*. Nueva York: Princeton University Press.

**Schnell, I., & Yoav, B.** (2001). The sociospatial isolation of agents in everyday life spaces as an aspect of segregation. *Annals of the Association of American Geographers*, 91(4), 622-636.

**Schuurman, N.** (2000). Trouble in the heartland: GIS and its critics in the 1990s. *Progress in Human Geography*, 24(4), 569-590.

**Smith, S., Bellaby, P., & Lindsay, S.** (2010). Social inclusion at different scales in the urban environment: Locating the community to empower. *Urban Studies*, 47(7), 1439-1457.

**Srivastava, A., & Thomson, S. B.** (2009). Framework analysis: a qualitative methodology for applied policy research. *JOAAG*, 4(2), 72-79.

**Subirats, J.** (2005). ¿Es el territorio urbano una variable significativa en los procesos de exclusión e inclusión social?. *X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, 18-21.

**Subirats, J., Carmona, R. G., & Brugué, Q.** (2005). Análisis de los factores de exclusión social. *Documentos De Trabajo (Fundación BBVA)*, (4), 1.

**Swianiewicz, P., Atkinson, R., & Baucz, A.** (2011). Background report on the urban dimension of the cohesion policy post 2013. Warsaw: Polish Ministry for Regional Development.

**Taylor, M.** (2007). Community participation in the real world: Opportunities and pitfalls in new governance spaces. *Urban Studies*, 44(2), 297-317.

**Turok, I., & Taylor, P.** (2006). A skills framework for regeneration and planning. *Planning, Practice & Research*, 21(4), 497-509.

**Ugalde A.I.** (2010). *Los 750 años de Mondragón*, *Euskonews*, (532), 14-21.

**Unsal, B.** (2015). State-led Urban Regeneration in Istanbul: Power struggles between interest groups and poor communities. *Housing Studies*, 30(8), 1299-1316.

**Urrutia V., Zubero I., Izaola A., De la Peña, A.** (2009). *Las dimensiones sociales de la ciudad*. Leioa: Universidad del País Vasco = Euskal Herriko Unibertsitatea.

**Van Boxmeer, B., & Van Beckhoven, E.** (2005). Public-private partnership in urban regeneration: a comparison of Dutch and Spanish PPPs. *European Journal of Housing Policy*, 5(1), 1-16.

**Van Ham, M., Manley, D., Bailey, N., Simpson, L., & Maclennan, D.** (2012). Neighbourhood effects research: new perspectives. *Neighbourhood effects research: New perspectives* (pp. 1-21) Springer.

**Van Kempen, R., Murie, A., Tosics, I., & Knorr-Siedow, T.** (2006). *Regenerating large housing estates in Europe: a guide to better practice*. Utrecht: Faculty of Geosciences, Utrecht University.

**Van Kempen, R., & Van Beckhoven, E.** (2006). Urban governance and integrated policies. *Regenerating large housing estates in Europe: a guide to better practice*, 171-179.

**Velázquez, I., & Verdaguer, C.** (2011). *Regeneración urbana integral. Tres experiencias europeas innovadoras: Île de Nantes, Coin Street y Barrio de la Mina*. Madrid: SEPES Entidad Estatal de Suelo.

**Verdaguer, C., & Velázquez, I.** (2012). Pasos hacia la regeneración urbana ecológica: más allá de la eficiencia energética. *Ciudad y Territorio\_ Estudios Territoriales CyTET*, 44(171), 97-113.

**Velez de Mendizabal, J.** (2013). *Mondragón en su historia (y en cuatro horas)*. Arrasate-Mondragon: s.n.

**Verdaguer, C., & Velázquez, I.** (2012). Pasos hacia la regeneración urbana ecológica: más allá de la eficiencia energética. *Ciudad y Territorio\_ Estudios Territoriales CyTET*, 44(171), 97-113.

**Wessel, T.** (2000). Social polarisation and socioeconomic segregation in a welfare state: The case of oslo. *Urban Studies*, 37(11), 1947-1967.

**Webster, C., Glasze, G., & Frantz, K.** (2002). The global spread of gated communities. *Environment and Planning B: Planning and Design*, 29(3), 315-320.

**Whelan, C. T., Layte, R., Maître, B., & Nolan, B.** (2001). Income, deprivation, and economic strain. An analysis of the European community household panel. *European Sociological Review*, 17(4), 357-372.

**Wong, D.** (1996). Enhancing segregation studies using GIS. *Computers, Environment and Urban Systems*, 20(2), 99-109.

## 7.2. DOCUMENTOS OFICIALES

**Naciones Unidas** (2016). *Nueva Agenda Urbana. Declaración de Quito sobre Ciudades y Asentamientos Humanos Sostenibles para Todos*. Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III). Quito.

### 7.2.1. EUROPA

**Campaña de Ciudades Europeas Sostenibles (CCES)** (1994). *Carta de las ciudades europeas hacia la sostenibilidad (Carta de Aalborg)*. Conferencia Europea Sobre Ciudades Sostenibles. Bruselas.

**Comisión Europea** (1987). *Fourth Environmental Action Programme (1987-1992)*. Diario Oficial de las Comunidades Europeas. nº C 328/1 de 7 de diciembre de 1987.

**Comisión Europea** (1990). *El Libro verde sobre medio ambiente urbano*. Comunicación de la comisión al Consejo y al Parlamento. COM (90) 218 final.

**Comisión Europea** (1996). *Ciudades europeas sostenibles*. Informe del grupo de expertos sobre medio ambiente urbano, Dirección General XI-Medio Ambiente, Seguridad nuclear y protección civil.

**Comisión Europea** (1997). *Towards an urban agenda in the European Unión*. Comunicado de la Comisión. COM (97) 197.

**Comisión Europea** (1998). *Marco de actuación para el desarrollo urbano sostenible en la unión europea*. Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico. COM (1998) 605.

**Comisión Europea** (1999). *Estrategia Territorial Europea. Hacia un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio de la unión europea (ETE)*. Reunión informal de Ministros responsables de ordenación del territorio. Potsdam.

**Comisión Europea** (2000). *Comunicación de la Comisión a los Estados miembros, de 28 de abril de 2000, por la que se fijan las orientaciones de una iniciativa comunitaria relativa a la regeneración económica y social de las ciudades y de los barrios en crisis con el fin de fomentar un desarrollo urbano sostenible (URBAN II)*. Diario oficial de las comunidades europeas 2000/C 141.

**Comisión Europea** (2001a). *Desarrollo sostenible en Europa para un mundo mejor: Estrategia de la Unión Europea para un desarrollo sostenible*. Propuesta de la Comisión ante el Consejo Europeo de Gotemburgo. COM(2001)264 final.

**Comisión Europea** (2001b). *Sexto Programa de Acción de la Comunidad Europea en materia de Medio Ambiente. Medio ambiente 2010: el futuro está en nuestras manos*. Comunicación de la

Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones. COM (2001) 31 final.

**Comisión Europea** (2003a). *La cooperación con las ciudades, la iniciativa comunitaria URBAN*. DG Política Regional. Luxemburgo.

**Comisión Europea** (2003b). *Las políticas estructurales y los territorios europeos. Competitividad, desarrollo sostenible y cohesión en Europa. De Lisboa a Gotemburgo*. DG Política Regional. Luxemburgo.

**Comisión Europea** (2005a). *Revisión en 2005 de la Estrategia de la Unión Europea para un desarrollo sostenible: Primer balance y orientaciones futuras*. Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. COM(2005) 37 final.

**Comisión Europea** (2005b). *Medio Ambiente Urbano y sostenibilidad urbana, basada en la Estrategia Temática para el Medio Ambiente Urbano*.

**Comisión Europea** (2005c). *Estrategia temática para el medio ambiente urbano*. Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. COM/2005/0718 final.

**Comisión Europea** (2006a). *Política de cohesión y ciudades: la contribución urbana al crecimiento y el empleo en las regiones*. Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. COM(2006) 385 final.

**Comisión Europea** (2006b). *Estrategia temática para el medio ambiente urbano*. Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. COM (2005) 718 final.

**Comisión Europea** (2008). *Fostering the urban dimension Analysis of the Operational Programmes co-financed by the European Regional Development Fund (2007-2013)*. DG Política Regional. Bruselas.

**Comisión Europea** (2009). *Incorporación del desarrollo sostenible en las políticas de la UE: Informe de 2009 sobre la estrategia de la Unión Europea para el desarrollo sostenible*. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. COM (2009) 400 final.

**Comisión Europea** (2010). *Europa 2020, Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador*. Bruselas.

**Comisión Europea**, Dirección General de Política Regional (2011). *Ciudades del mañana. Retos, visiones y caminos a seguir*. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea.

**Comisión Europea** (2014). *Inversión territorial integrada*. Ficha informativa, Política de Cohesión 2014-2020.

**Comité de Desarrollo Territorial** (2000). *Multianual Programme of co-operation in Urban Affairs within the European Union*. Lille.

**Consejo de Europa** (1975). *Carta de Ámsterdam, Carta europea de patrimonio arquitectónico*. Congreso de Amsterdam.

**Consejo de Europa** (1996). *Carta Social Europea*. Estrasburgo.

**Consejo de Europa** (2000). *Consejo Europeo de Lisboa. Conclusiones de la presidencia*. Lisboa.

**Consejo de Europa** (2001). *Consejo Europeo de Gotemburgo. Conclusiones de la presidencia*. Gotemburgo.

**Consejo de Europa** (2005). *Consejo Europeo de Bristol. Conclusiones de la presidencia*. Bristol.

**Consejo de Europa** (2006). *Estrategia de la Unión Europea para un desarrollo sostenible*.

**Directores Generales de Desarrollo Urbano de la UE (DGDU-UE)** (2010). *“Towards a European Urban Agenda”. First Progress Report on the Follow up of the Toledo Declaration and other common actions*. Reunión informal de Directores Generales de desarrollo urbano. Gante.

**Directores Generales de Desarrollo Urbano de la UE (DGDU-UE)** (2011). *“Towards a European Urban Agenda”. Second Progress Report on the Follow up of the Toledo Declaration and other common actions*. Reunión informal de Directores Generales de desarrollo urbano. Budapest.

**Ministros de Desarrollo Urbano y Cohesión Territorial de la UE (MDUCT-UE)** (2007). *Carta de Leipzig sobre Ciudades europeas Sostenibles*. Leipzig.

**Ministros de Desarrollo Urbano y Cohesión Territorial de la UE (MDUCT-UE)** (2008). *Declaración de Marsella*. Reunión Informal de Ministros de Desarrollo Urbano y Cohesión Territorial de la Comunidad Europea de Naciones. Marsella.

**Ministros de Desarrollo Urbano de la UE (MDU-UE)** (2010). *Declaración de Toledo*. Reunión informal de Ministros de desarrollo urbano. Toledo.

**Ministros de Desarrollo Urbano de la UE (MDU-UE)** (2015). *Declaración de Riga. Hacia una Agenda Urbana de la UE*. Reunión informal de Ministros de desarrollo urbano. Riga.

**Ministros de Desarrollo Urbano de la UE (MDU-UE)**(2016). *Agenda Urbana para la UE. Pacto de Amsterdam*. Reunión informal de Ministros de desarrollo urbano. Amsterdam.

**Ministros de Ordenación del Territorio y Desarrollo Territorial (MOTDT-UE)** (2011). *Agenda Territorial de la Unión Europea 2020 (ATE2020). Hacia una sociedad integradora, inteligente y sostenible para una Europa de Regiones diversas*. Reunión informal de Ministros de Ordenación del Territorio y Desarrollo Territorial. Gödöllő.

### 7.2.2. ESPAÑA

**Ministerio de la Presidencia** (2007). *Estrategia Española de Desarrollo Sostenible*. Madrid: Ministerio de la Presidencia.

**Ministerio de Medio Ambiente**. Red de redes de desarrollo local sostenible (2007a). *Estrategia de Medio Ambiente Urbano*. Madrid: Ministerio de Medio Ambiente.

**Ministerio de Medio Ambiente**. Red de redes de desarrollo local sostenible (2007b). *Libro verde de medio ambiente urbano. Tomo II y I*. Madrid: Ministerio de Medio Ambiente.

**Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino (MAMRM-GE)** (2009). *Estrategia española de movilidad sostenible*. Madrid: MAMRM.

**Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino (MAMRM-GE)** (2011). *Estrategia española de sostenibilidad urbana y local*. Madrid: MAMRM.

**Ministerio de Fomento** (2002). *El Plan de Vivienda 2002-2005*. Aprobado por el Real Decreto 1/2002, de 11 de enero, BOE nº 11, de 12 de enero de 2002.

**Ministerio de Fomento** (2013). *Plan Estatal de fomento del alquiler de viviendas, la rehabilitación edificatoria, y la regeneración y renovación urbana, 2013-2016*. Aprobado por el Real Decreto 233/2013, de 5 de abril. BOE, Nº 86, de 10 de abril de 2013.

**Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT-GE)** (1992). *Plan Estatal de vivienda 1992-95*. Aprobado por Real Decreto 1932/1991, de 20 de diciembre. BOE, nº 12, de 14 de enero de 1992.

**Ministerio de Vivienda** (2005). *Plan Estatal 2005-2008, para favorecer el acceso de los ciudadanos a la vivienda*. Aprobado por el Real Decreto 801/2005, de 1 de julio. BOE, Nº166, de 13 de julio de 2005.

**Ministerio de Vivienda** (2008). *Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012*. Aprobado por el Real Decreto 2066/2008, de 12 de diciembre. BOE, Nº 309, de 24 de diciembre de 2008.

**Ministerio de Vivienda** (2010). *Libro blanco de la sostenibilidad en el planeamiento urbanístico español*.

### 7.2.3. CAPV

**Consejo Económico y Social Vasco, (CES vasco)** (2014). *Desequilibrios territoriales en la CAPV en el marco de la crisis económica, Colección Estudios e informes CES, 12*.

**Departamento de Economía y Hacienda, (DEH-GV)** (2010). *Informe de seguimiento del programa IZARTU II*. Vitoria-Gasteiz.

**Departamento de Economía y Hacienda, (DEH-GV)** (2012). *Política de Cohesión Territorial en la Comunidad Autónoma del País Vasco. Programa Izartu*. Vitoria-Gasteiz.



**Departamento de Medio Ambiente y Política Territorial, (DMAPT-GV)** (2016). *Lurralde 2040. Revisión de las Directrices de Ordenación Territorial de la CAPV. Avance.*

**Departamento de Ordenación del Territorio, Vivienda y Medio Ambiente, (DOTVMA-GV)** (1996). *Plan Director de Vivienda 1996-1999, Plan Etxebide.* Aprobado en Consejo de Gobierno en su sesión de fecha 28 de mayo de 1996.

**Departamento de Ordenación del Territorio, Vivienda y Medio Ambiente, (DOTVMA-GV)** (1997). *Directrices de Ordenación Territorial de la Comunidad Autónoma del País Vasco.* Aprobadas por el Decreto 28/1997, de 11 de febrero. BOPV nº 29, de 12 de febrero de 1997.

**Departamento de Ordenación del Territorio, Vivienda y Medio Ambiente, (DOTVMA-GV)** (2000). *Plan Director de Vivienda 2000-2003, Etxebide II.* Aprobada en Consejo de Gobierno en su sesión celebrada el día 26 de diciembre de 2000.

**Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales, (DVAS-GV)** (2002). *Plan Director de vivienda 2002-2005.* Aprobado en Consejo de Gobierno en su sesión celebrada el 5 de noviembre de 2002.

**Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales, (DVAS-GV)** (2005). *Birgaitze integratuko eremuak eta bizitegi eremu degradatuak/ Áreas de Rehabilitación Integrada y Áreas Residenciales Degradadas.* Vitoria-Gasteiz: Servicio central de publicaciones del Gobierno Vasco.

**Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales, (DVAS-GV)** (2006a). *Informe sobre Ejecución Plan Director de Vivienda 2002-2005* en el ejercicio 2005.

**Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales, (DVAS-GV)** (2006b). *Plan Director de Vivienda 2006-2009.* Aprobada en Consejo de Gobierno en su sesión celebrada el 3 de octubre de 2006.

**Departamento de Vivienda, Obras públicas y Transporte, (DVOT-GV)** (2010a). *Pacto social por la Vivienda.*

**Departamento de Vivienda, Obras públicas y Transporte, (DVOT-GV)** (2010b). *Plan Director de Vivienda y Regeneración Urbana 2010-13.*

**Departamento de Vivienda, Obras públicas y Transporte, (DVOT-GV)** (2010c). *Plan Estratégico de Rehabilitación de Edificios y Regeneración Urbana 2011-2013 (PERHRU).*

**Departamento de Vivienda, Obras públicas y Transporte, (DVOT-GV)** (2011). *Diagnóstico de las necesidades de intervención en la renovación del parque edificado de la CAPV.*

**Departamento de Vivienda, Obras públicas y Transporte, (DVOT-GV)** (2012). *Hoja de Ruta de edificación sostenible, Bultzatu 2025.*

**Departamento de Empleo y Políticas Sociales, (DEPS-GV)** (2013a). *Plan Director de vivienda 2013-2016.* Fase 1: Información y diagnóstico.

**Departamento de Empleo y Políticas Sociales, (DEPS-GV) (2013b).** *Plan Director de vivienda 2013-2016.* Fase 2: Estrategia y plan de acción.

**Departamento de Empleo y Políticas Sociales, (DEPS) (2013c).** *Plan Director de vivienda 2013-2016.* Resumen ejecutivo.

**Departamento de Empleo y Políticas Sociales (DEPS-GV) (2013c).** Listado de las incoaciones y declaraciones de áreas de rehabilitación integrada y declaraciones de área degradada.

**Departamento de Empleo y Políticas Sociales (DEPS-GV) (2013d).** *Plan RENOVE Rehabilitación 2013-16.*

**Gobierno Vasco (2014).** *Plan de Empleo 2014-16.*

**Observatorio Vasco de la Vivienda (OVV) (2009).** *La actividad de rehabilitación en la CAPV.*

**Observatorio Vasco de la Vivienda (OVV) (2010).** *Políticas de rehabilitación y regeneración urbana en Europa.* Vitoria-Gasteiz: Servicio de Estudios, Planificación y Presupuestos.

**Observatorio Vasco de la Vivienda (OVV) (2011a).** *Evaluación de la actividad de rehabilitación y regeneración urbana 2010.* Vitoria-Gasteiz: Servicio de Estudios, Planificación y Presupuestos.

**Observatorio Vasco de la Vivienda (OVV) (2011b).** *Evaluación de la actividad de rehabilitación 2010.* Vitoria-Gasteiz: Servicio de Estudios, Planificación y Presupuestos.

**Observatorio Vasco de la Vivienda (OVV) (2011c).** *Comparativa del Plan Director de Vivienda y Regeneración Urbana del País Vasco 2010-2013 y el Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012.* Vitoria-Gasteiz: Servicio de Estudios, Planificación y Presupuestos.

**Observatorio Vasco de la Vivienda (OVV) (2012a).** *Evaluación de la actividad de rehabilitación y regeneración urbana 2011.* Vitoria-Gasteiz: Servicio de Estudios, Planificación y Presupuestos.

**Observatorio Vasco de la Vivienda (OVV) (2012b).** *Evaluación de la actividad de rehabilitación 2011.* Vitoria-Gasteiz: Servicio de Estudios, Planificación y Presupuestos.

**Observatorio Vasco de la Vivienda (OVV) (2012c).** *Estimación del impacto económico de las actuaciones de rehabilitación y regeneración urbana apoyadas por el Departamento de Vivienda, Obras Públicas y Transportes.*

**Observatorio Vasco de la Vivienda (OVV) (2013).** *Evaluación de la actividad de rehabilitación 2012.* Vitoria-Gasteiz: Servicio de Estudios, Planificación y Presupuestos.

**Observatorio Vasco de la Vivienda (OVV) (2014a).** *Evaluación de la actividad de rehabilitación 2013.* Vitoria-Gasteiz: Servicio de Estudios, Planificación y Presupuestos.

**Observatorio Vasco de la Vivienda (OVV) (2014b).** *Informe de Evaluación de la política de Rehabilitación 2013.* Vitoria-Gasteiz: Servicio de Estudios, Planificación y Presupuestos.

**Observatorio Vasco de la Vivienda (OVV)** (2015). Informe de *Evaluación de la política de Rehabilitación 2014*. Vitoria-Gasteiz: Servicio de Estudios, Planificación y Presupuestos.

**Observatorio Vasco de la Vivienda (OVV)** (2016). *Plan RENOVE Rehabilitación. Evaluación del Plan Renove Rehabilitación Vivienda 2013-2016, Directrices de actuación para el período 2017-2020*.

#### 7.2.4. CASOS DE ESTUDIO

**Ayuntamiento de Arrasate** (2016). *Plan General de Ordenación Urbana (PGOU)*, aprobado definitivamente el 22 de marzo de 2016. BOG, nº 102, de 31 de mayo de 2016.

**Ayuntamiento de Arrasate** (2013). *Texto Refundido del Plan Especial de Rehabilitación Integrada del Casco Histórico de Arrasate y sus Arrabales (PER del casco histórico)* aprobado definitivamente en marzo del 2013. BOG, nº 225, de 26 de noviembre de 2013.

**Ayuntamiento de Eibar** (1998). *Plan Estratégico de Eibar*.

**Ayuntamiento de Eibar** (2006). *Plan General de Ordenación Urbana (PGOU)*, aprobado definitivamente el 12 de diciembre de 2006. BOG, nº 15, de 22 de Enero de 2008.

**Ayuntamiento de Eibar** (2007). *Plan de Accesibilidad de Eibar*.

**Ayuntamiento de Eibar** (2016). *Plan Estratégico de Eibar 2025*.

**Ayuntamiento de Eibar** (2014). *4ª modificación del PGOU para el área de Txonta* (texto aprobación inicial).

**Hiriakolektiboa** (2010). *Diagnóstico urbano con perspectiva de género*. Informe Talleres Mapa de la Ciudad Prohibida de EIBAR.

**Debegesa** (2012). *Estrategia de Desarrollo Sostenible 2020: Plan de acción para la Sostenibilidad de Debabarrena 2012-2020*. Plan de Acción comarcal.

**Debegesa** (2015). *Estrategia de Desarrollo Urbano Sostenible Integrado de Debabarrena (DUSI)*.

**Debegesa** (2010). *Memoria de actividad 2011*.

## 7.3. LEGISLACIÓN

### 7.3.1. EUROPA

**Reglamento (CE) Nº 1083/2006** del Consejo, de 11 de julio de 2006 *por el que se establecen las disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo y al Fondo de Cohesión y se deroga el Reglamento (CE) nº 1260/1999*. Diario oficial de la Unión Europea L 210/25, 31 de julio de 2006.

**Reglamento (UE) nº 1301/2013** del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, *sobre el Fondo Europeo de Desarrollo Regional y sobre disposiciones específicas relativas al objetivo de inversión en crecimiento y empleo y por el que se deroga el Reglamento (CE) nº 1080/2006*. Diario oficial de la Unión Europea L 347-289, 20 de diciembre de 2013.

**Directiva 2010/31/UE** del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de mayo de 2010, relativa a la eficiencia energética de los edificios. Diario oficial de la Unión Europea L 153/13, 18 de junio de 2010.

### 7.3.2. ESPAÑA

**Ley 49/60**, de 21 de julio, sobre *Propiedad Horizontal*. BOE nº 176, de 23 de Julio de 1960

**Ley 7/1985**, de 2 de abril, *reguladora de las Bases del Régimen Local*. BOE, nº 80, de 03 de abril de 1985.

**Ley 39/1988**, de 28 de diciembre, *reguladora de las Haciendas Locales*. BOE, nº 313, de 30 de diciembre de 1988.

**Ley 29/1994**, de 24 de noviembre, de *Arrendamientos Urbanos*. BOE, nº 282, de 25 de noviembre de 1994.

**Ley 2/2011**, de 4 de marzo, de *Economía Sostenible*. BOE, nº 55, de 5 de marzo de 2011.

**Ley 8/2013**, de 26 de junio, de *Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbana*. BOE nº 153, 27 de junio de 2013.

**Real Decreto 1346/1976**, de 9 de abril, *Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana*. BOE, nº 144, de 16 de junio de 1976.

**Real Decreto 2555/1982**, de 24 de septiembre, *por el que se arbitran medidas para la rehabilitación integrada del patrimonio arquitectónico en centros urbanos, núcleos rurales y conjuntos histórico-artísticos*. BOE, nº 243, de 11 de octubre de 1982.

**Real Decreto 2329/1983**, de 28 de julio, *sobre protección a la rehabilitación del patrimonio residencial y urbano*. BOE, nº 214, de 7 de septiembre de 1983.

**Real Decreto 1932/1991**, de 20 de diciembre, sobre *medidas de financiación de actuaciones protegibles en materia de vivienda del Plan 1992-1995*. BOE, nº 12, de 14 de enero de 1992.

**Real Decreto 1/2002**, de 11 de enero, *medidas de financiación de actuaciones protegidas en materia de vivienda y suelo del Plan 2002-2005*. BOE, nº 11, de 12 de enero de 2002.

**Real Decreto 47/2007**, de 19 de enero, por el que se aprueba el Procedimiento básico para la certificación de eficiencia energética de edificios de nueva construcción. BOE, nº 27, de 31 de enero de 2007.

**Real Decreto Legislativo 2/2008**, de 20 de junio, *por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de suelo*. BOE nº 154, de 26 de junio de 2008.

### 7.3.3. CAPV

**Ley 27/1983**, de 25 de noviembre, *de Relaciones entre las Instituciones comunes de la Comunidad Autónoma y los órganos forales de sus Territorios Históricos*. BOPV, nº 182 de 10 de diciembre de 1983.

**Ley 20/1997**, de 4 de diciembre, *para la Promoción de la Accesibilidad*. BOPV, nº 246, de 24 de diciembre de 1997.

**Ley 2/2006**, de 30 de junio, *de Suelo y Urbanismo*. BOPV, nº 138, de 20 de julio de 2006.

**Ley 3/2015**, de 18 de junio, *de vivienda*. BOPV, nº 119, de 26 de julio de 2015.

**Decreto 241/2012**, de 21 de noviembre, *de regulación de la inspección técnica de edificios en la Comunidad Autónoma del País Vasco*. BOE, nº 241, viernes 14 de diciembre de 2012.

**Decreto 80/2014**, de 20 de mayo, *de modificación del Decreto por el que se regula la Inspección Técnica de Edificios en la Comunidad Autónoma del País Vasco*. BOPV, nº 101, viernes 30 de mayo de 2014.

**Decreto 43/2012**, de 27 de marzo, *por el que se crea el Programa de Intermediación en el Mercado de Alquiler de Vivienda Libre ASAP (Alokairu Segurua, Arrazoizko Prezioa)*. BOPV, nº 66, viernes 30 de marzo de 2012.

**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)*. BOPV, nº 185, martes 30 de septiembre de 2014.

### 7.3.4. PROGRAMAS DE RRU DEL GOBIERNO VASCO

#### A. PROGRAMA DE ARIS

**Decreto 15/1983**, de 7 de febrero, *sobre financiación para la promoción, adquisición y rehabilitación de viviendas en el ámbito de la Comunidad Autónoma para el año 1983*. BOPV, Nº18, 10 de febrero de 1983.

**Decreto 278/1983**, de 5 de diciembre, *sobre Rehabilitación del Patrimonio urbanizado y edificado*. BOPV, nº 189, 24 de diciembre de 1983.

**Decreto 189/1990**, de 17 de julio, *sobre actuaciones protegidas de rehabilitación del patrimonio urbanizado y edificado*. BOPV, 10 de julio de 2002

**Decreto 214/1996**, de 30 de julio, *sobre actuaciones protegidas de Rehabilitación del Patrimonio Urbanizado y Edificado*. BOPV, 30 de julio de 1996

**Decreto 308/2000**, de 26 de diciembre, *sobre actuaciones protegidas de rehabilitación del patrimonio urbanizado y edificado*. BOPV, Nº 249, 30 de diciembre de 2000.

**Orden de 26 de diciembre de 2000**, *sobre medidas financieras para rehabilitación de vivienda*. BOPV, Nº 249, 30 de diciembre de 2000.

**Proyecto de Decreto 317/2002**, de 30 de diciembre, *sobre actuaciones protegidas de rehabilitación del patrimonio urbanizado y edificado*. BOPV, nº 249, 31 de diciembre de 2002.

**Orden de 19 de junio de 2002**, *por la que se regula la concesión de subvenciones para la rehabilitación del patrimonio urbanizado y edificado en Áreas de Rehabilitación Integrada o en Áreas Residenciales Degradadas*. BOPV, nº 128, 08 de julio de 2002.

**Orden de 30 de diciembre de 2002**, *por la que se regula la concesión de subvenciones para la rehabilitación del patrimonio urbanizado y edificado en Áreas de Rehabilitación Integrada o en Áreas Residenciales Degradadas*. BOPV, nº 249, 31 de diciembre de 2002.

**Orden de 8 de junio de 2005**, *mediante la que se señalan el plazo y el lugar de presentación de solicitudes de las ayudas previstas para la redacción de documentos en la Orden de 30 de diciembre de 2002, por la que se regula la concesión de subvenciones para la rehabilitación del patrimonio urbanizado y edificado en Áreas de Rehabilitación Integrada o en Áreas Residenciales Degradadas*. BOPV, nº 116, 21 de junio de 2005.

**Orden de 29 de diciembre de 2006**, del Consejero de Vivienda y Asuntos Sociales, *sobre medidas financieras para rehabilitación de vivienda*. BOPV nº 18, 27 de enero de 2007.

**Orden de 2 de mayo de 2007**, del Consejero de Vivienda y Asuntos Sociales, *por la que se regula la concesión de subvenciones para la rehabilitación del patrimonio urbanizado y edificado en Áreas de Rehabilitación Integrada o en Áreas Residenciales Degradadas*. BOPV, n.º 88, de 9 de mayo de 2007.

**Resolución de 26 de julio de 2007**, del Viceconsejero de Vivienda, *por la que se modifica la dotación de créditos disponibles especificados en la Orden de 3 de mayo de 2007 del Consejero de Vivienda y Asuntos Sociales, mediante la que se señalan el plazo y el lugar de presentación de solicitudes de las ayudas previstas para el ejercicio de 2007, para la redacción de documentos y la ejecución de obras reguladas en la Orden de 2 de mayo de 2007*. BOPV, n.º 222, de 19 de noviembre de 2007. BOPV, n.º 22, de 2 de febrero de 2009.

**Resolución de 22 de octubre de 2007**, del Viceconsejero de Vivienda, *por la que se resuelven las ayudas convocadas mediante Orden del Consejero de Vivienda y Asuntos Sociales, en orden a la rehabilitación del patrimonio urbanizado y edificado en Áreas de Rehabilitación Integrada o en Áreas Residenciales Degradadas*. BOPV, n.º 223, de 20 de noviembre de 2007.

**Resolución de 5 de diciembre de 2008**, del Viceconsejero de Vivienda, *por la que se resuelven las ayudas convocadas mediante Orden del Consejero de Vivienda y Asuntos Sociales, en orden a la rehabilitación del patrimonio urbanizado y edificado en Áreas de Rehabilitación Integrada o en Áreas Residenciales Degradadas*. BOPV, n.º 22, de 2 de febrero de 2009.

**Resolución de 18 enero de 2010**, de la Viceconsejera de Vivienda, *por la que se resuelven las ayudas convocadas mediante Orden del Consejero de Vivienda y Asuntos Sociales, en orden a la rehabilitación del patrimonio urbanizado y edificado en áreas de rehabilitación integrada o en áreas residenciales degradadas*. BOPV, n.º 24, 5 de febrero de 2010

**Orden de 23 de noviembre de 2011**, *de modificación de la orden sobre medidas financieras para rehabilitación de vivienda*. BOPV, n.º 226, 29 de noviembre de 2011.

## **B. IZARTU, PROGRAMA INTEGRAL DE REVITALIZACIÓN URBANA**

**Decreto 236/2000**, de 28 de noviembre, *por el que se establecen medidas de apoyo a actuaciones integrales de revitalización urbana en la Comunidad Autónoma del País Vasco*. BOPV, n.º 238, 14 de diciembre de 2000.

**Orden de 9 de enero de 2001**, *por la que se hace pública la convocatoria de concesión de ayudas dentro del marco establecido por el Decreto 236/2000, de 28 de noviembre, por el que se establecen medidas de apoyo a actuaciones integrales de revitalización urbana en la Comunidad Autónoma del País Vasco*. BOPV n7, de 10 de enero de 2001.

**Decreto 306/2003**, de 16 de diciembre, *por el que se establecen medidas de apoyo a programas integrales de revitalización socioeconómica y regeneración territorial de zonas urbanas desfavorecidas en la Comunidad Autónoma del País Vasco (Programa Izartu)*. BOPV n.º 248, de 19 de diciembre de 2003.

**Orden de 21 de enero de 2004**, *por la que se hace pública la convocatoria de concesión de ayudas dentro del marco establecido por el Decreto 306/2003*. BOPV, n.º 14, de 22 de enero de 2004.

### C. PROGRAMA HIRIBER- HIRIAK BERRITU

**Orden de 24 de febrero de 2010**, por la que se regula el programa Hiriber de subvenciones para la mejora de barrios y áreas urbanas de intervención prioritaria. BOPV nº 46, de 9 de marzo de 2010

**Resolución de 10 de agosto de 2010**, de la Viceconsejera de Vivienda, por la que se conceden subvenciones a ayuntamientos de Alava, Bizkaia y Gipuzkoa para la mejora de barrios y áreas urbanas de intervención prioritaria dentro del programa Hiriber. BOPV, nº 180, de 17 de septiembre de 2010.

### D. PLAN REVIVE DE REHABILITACIÓN DE VIVIENDAS Y EDIFICIOS

**Orden de 18 de julio de 2012**, del Consejero de Vivienda, Obras Públicas y Transportes, por la que se regula un programa de ayudas en materia de Rehabilitación de Viviendas y Edificios (Programa REVIVE), para la elaboración de Proyectos de Intervención en el Patrimonio Edificado, de la Comunidad Autónoma del País Vasco y la ejecución de las obras derivadas de los mismos. BOPV, nº 146, de 27 de julio de 2012.

**Resolución de 26 de diciembre de 2012**, de la Viceconsejera de Vivienda, por la que se conceden subvenciones para la elaboración de Proyectos de Intervención en el Patrimonio Edificado, de la Comunidad Autónoma del País Vasco y la ejecución de las obras derivadas de los mismos. BOPV nº 20, 29 de enero de 2013.

### E. RENOVE\_PART/COM

**Orden de 26 de noviembre de 2014**, del Consejero de Empleo y Políticas Sociales, de segunda modificación de la Orden sobre medidas financieras para rehabilitación de vivienda. (modificación para adaptar la norma al Decreto 80/2014, de 20 de mayo, que extiende la obligatoriedad de realizar la ITE para todos los edificios cuyos titulares pretendan acogerse a ayudas públicas con el objetivo de acometer obras de conservación, accesibilidad universal o eficiencia energética, con independencia de cuál sea su antigüedad) BOPV nº 229, 1 de diciembre de 2014.

### F. RENOVE\_PLAN

**Orden de 23 de octubre de 2013**, del Consejero de Empleo y Políticas Sociales, de modificación de la Orden del Consejero de Vivienda y Asuntos Sociales, por la que se regula la concesión de subvenciones para la rehabilitación del patrimonio urbanizado y edificado en Áreas de Rehabilitación Integrada o en Áreas Residenciales Degradadas. BOPV. Nº 215, 12 de noviembre de 2013.

**Resolución de 26 de junio de 2014**, de la Viceconsejera de Vivienda, por la que se resuelven las ayudas convocadas mediante orden del Consejero de Empleo y Políticas Sociales, en orden a la



*rehabilitación del patrimonio urbanizado y edificado en Áreas de Rehabilitación Integrada o en Áreas Residenciales Degradadas*. BOPV. Nº 131, 11 de julio de 2014.

**Orden de 26 de noviembre de 2014**, del Consejero de Empleo y Políticas Sociales, *por la que se convocan las ayudas para la redacción de documentos en los términos de la Orden de 2 de mayo de 2007, del Consejero de Vivienda y Asuntos Sociales, de concesión de subvenciones para la rehabilitación del patrimonio urbanizado y edificado en Áreas de Rehabilitación Integrada o en Áreas Residenciales Degradadas*. BOPV nº 229, 1 de diciembre de 2014.

**Resolución de 15 de septiembre de 2015**, de la Viceconsejera de Vivienda, *por la que se resuelven las ayudas convocadas mediante Orden del Consejero de Empleo y Políticas Sociales, en orden a la rehabilitación del patrimonio urbanizado y edificado en Áreas de Rehabilitación Integrada o en Áreas Residenciales Degradadas*. BOPV nº 190, 6 de octubre de 2015.

**Orden de 14 de diciembre de 2015**, del Consejero de Empleo y Políticas Sociales, *por la que se convocan las ayudas para la redacción de documentos en los términos de la Orden de 2 de mayo de 2007, del Consejero de Vivienda y Asuntos Sociales, de concesión de subvenciones para la rehabilitación del patrimonio urbanizado y edificado en Áreas de Rehabilitación Integrada o en Áreas Residenciales Degradadas*. BOPV nº 248, 30 de diciembre de 2015.

**Resolución de 29 de septiembre de 2016**, de la Viceconsejera de Vivienda, *por la que se resuelven las ayudas convocadas mediante orden del Consejero de Empleo y Políticas Sociales, en orden a la rehabilitación del patrimonio urbanizado y edificado en Áreas de Rehabilitación Integrada o en Áreas Residenciales Degradadas*. BOPV nº 222, 23 de noviembre de 2016.

## **G. RENOVE\_ACC**

**Orden de 31 de julio de 2013**, del Consejero de Empleo y Políticas Sociales, *por la que se regulan y convocan para el ejercicio 2013 las subvenciones a Ayuntamientos y Entidades Locales Menores, y entidades privadas con fines sociales de utilidad pública, para la elaboración o actualización de planes de accesibilidad y para la ejecución de obras de mejora que garanticen la accesibilidad en el entorno urbano y de las edificaciones*. BOPV nº 172, 10 de septiembre de 2013.

**Resolución de 15 de mayo de 2014**, de la Viceconsejera de Vivienda, *por la que se conceden subvenciones a ayuntamientos, entidades locales menores y entidades privadas con fines sociales de utilidad pública, para la elaboración o actualización de planes de accesibilidad y para la ejecución de obras de mejora que garanticen la accesibilidad en el entorno urbano y de las edificaciones*. BOPV nº 104, 2 de junio de 2014.

**Orden de 30 de julio de 2014**, del Consejero de Empleo y Políticas Sociales, *por la que se regulan y convocan para el ejercicio 2014 las subvenciones a Ayuntamientos y Entidades Locales menores, y Entidades privadas con fines sociales de utilidad pública, para la elaboración o actualización de planes de accesibilidad y para la ejecución de obras de mejora que garanticen la accesibilidad en el entorno urbano y de las edificaciones*. BOPV nº 169, 8 de septiembre de 2014.

**Resolución de 30 de diciembre de 2014**, de la Viceconsejera de Vivienda, *por la que se conceden subvenciones a ayuntamientos y entidades locales menores, y entidades privadas con fines sociales de utilidad pública, para la elaboración o actualización de planes de accesibilidad y para la ejecución de obras de mejora que garanticen la accesibilidad en el entorno urbano y de las edificaciones*. BOPV nº 45, 6 de marzo de 2015.

**Orden de 28 de julio de 2015**, del Consejero de Empleo y Políticas Sociales, *por la que se regulan y convocan para el ejercicio 2015 las subvenciones a Ayuntamientos y Entidades Locales menores, y Entidades privadas con fines sociales de utilidad pública, para la elaboración o actualización de planes de accesibilidad y para la ejecución de obras de mejora que garanticen la accesibilidad en el entorno urbano y de las edificaciones*. BOPV nº 165, 1 de septiembre de 2015.

**Resolución de 30 de diciembre de 2015**, de la Viceconsejera de Vivienda, *por la que se conceden subvenciones a ayuntamientos y entidades locales menores, y entidades privadas con fines sociales de utilidad pública, para la elaboración o actualización de planes de accesibilidad y para la ejecución de obras de mejora que garanticen la accesibilidad en el entorno urbano y de las edificaciones*. BOPV nº 45, 7 de marzo de 2016.

## **H. RENOVE\_EE**

**Orden de 31 de julio de 2013**, del Consejero de Empleo y Políticas Sociales, *por la que se convoca y regula el programa de ayudas del Plan Renove en materia de Rehabilitación eficiente de Viviendas y Edificios, para la elaboración de Proyectos de Intervención en el Patrimonio Edificado, de la Comunidad Autónoma del País Vasco y la ejecución de las obras derivadas de los mismos*. BOPV nº 157, 20 de agosto de 2013.

**Resolución de 6 de junio de 2014**, de la Viceconsejera de Vivienda, *por la que se conceden subvenciones para la elaboración de Proyectos de Intervención en el Patrimonio Edificado, de la Comunidad Autónoma del País Vasco y la ejecución de las obras derivadas de los mismos*. BOPV nº 117, 23 de junio de 2014.

**Orden de 17 de diciembre de 2014**, del Consejero de Empleo y Políticas Sociales, *por la que se regula la convocatoria correspondiente al 2015 del Programa Renove Rehabilitación eficiente de Viviendas y Edificios, para la elaboración de Proyectos de Intervención en el Patrimonio Edificado, de la Comunidad Autónoma del País Vasco y la ejecución de las obras derivadas de los mismos*. BOPV nº 246, 26 de diciembre de 2014.

**Resolución de 13 de noviembre de 2015**, de la Viceconsejera de Vivienda, *por la que se conceden subvenciones para la elaboración de Proyectos de Intervención en el Patrimonio Edificado, de la Comunidad Autónoma del País Vasco y la ejecución de las obras derivadas de los mismos*. BOPV nº 240, 17 de diciembre de 2015.

**Orden de 23 de diciembre de 2015**, del Consejero de Empleo y Políticas Sociales, *por la que se convocan para el año 2016 las ayudas del Programa Renove Rehabilitación eficiente de Viviendas y Edificios, para la elaboración de Proyectos de Intervención en el Patrimonio Edificado, de la*

*Comunidad Autónoma del País Vasco y la ejecución de las obras derivadas de los mismos. BOPV nº 249, 31 de diciembre de 2015.*

**Resolución de 20 de septiembre de 2016**, de la Viceconsejera de Vivienda, *por la que se conceden subvenciones para la elaboración de proyectos de intervención en el Patrimonio Edificado, de la Comunidad Autónoma del País Vasco y la ejecución de las obras derivadas de los mismos. BOPV nº 200, 21 de octubre de 2016.*

## 7.4. PAGINAS WEB

### 7.4.1. EUROPA

**ESPON** (*European Spatial Planning Observatory Network*).

<https://www.espon.eu/main/>

**Eurostat**. Estadísticas oficiales de la Unión Europea.

<http://ec.europa.eu/eurostat/web/cities>

**EUR-Lex**, Acceso al derecho de la Unión Europea.

<http://eur-lex.europa.eu/homepage.html>

**Inforregio**, Política regional de la Unión Europea.

[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/index.cfm/en/](http://ec.europa.eu/regional_policy/index.cfm/en/)

**INTERACT**. Programa de cooperación de la Unión Europea.

<http://www.interact-eu.net/>

**INTERREG EUROPE**. Iniciativa para estimular la cooperación entre regiones de la Unión Europea.

<http://www.interregeurope.eu/>

**Pacto de los Alcaldes para el Clima y la Energía**.

[http://www.pactodelosalcaldes.eu/index\\_es.html](http://www.pactodelosalcaldes.eu/index_es.html)

### 7.4.2. ESPAÑA

**Boletín Oficial del Estado (BOE)**.

[https://www.boe.es/diario\\_boe/](https://www.boe.es/diario_boe/)

**Instituto Nacional de Estadística (INE)**.

<http://www.ine.es/>

**Observatorio de Vulnerabilidad Urbana (OVU)**.

[https://www.fomento.gob.es/MFOM/LANG\\_CASTELLANO/DIRECCIONES\\_GENERALES/ARQ\\_VIVIENDA/SUELO\\_Y\\_POLITICAS/OBSERVATORIO/](https://www.fomento.gob.es/MFOM/LANG_CASTELLANO/DIRECCIONES_GENERALES/ARQ_VIVIENDA/SUELO_Y_POLITICAS/OBSERVATORIO/)

**Red de Iniciativas Urbanas (RIU)**.

[http://www.rediniciativasurbanas.es/RIU/lang\\_castellano/](http://www.rediniciativasurbanas.es/RIU/lang_castellano/)

### 7.4.3. CAPV

**ALOKABIDE.** Sociedad pública dependiente del Gobierno Vasco para el desarrollo de la función social de la vivienda a través de la política de alquiler.

<http://www.alokabide.euskadi.eus/>

**Boletín Oficial del País Vasco (BOPV).**

<https://www.euskadi.eus/y22-bopv/es/bopv2/datos/Ultimo.shtml>

**CATASTRO Urbano de Gipuzkoa.**

<http://www4.gipuzkoa.net/ogasuna/catastro/presenta.asp>

**GeoEuskadi, Infraestructura de Datos Espaciales (IDE) de Euskadi.**

<http://www.geo.euskadi.eus/s69-15375/es>

**Infraestructura de Datos Espaciales de Gipuzkoa (IDEG),** Diputación de Gipuzkoa.

<http://b5m.gipuzkoa.net/web5000/>

**Instituto Vasco de estadística (EUSTAT).**

<http://www.eustat.eus>

**Observatorio Vasco de la Vivienda (OVV).**

<http://www.garraioak.ejgv.euskadi.eus/r41-ovhome/es/>

**Presupuestos generales de la CAPV 2017 (PGGV-2007).**

<http://www.euskadi.eus/k28aVisWar/k28aPrin.jsp>

**Programa IZARTU.** Departamento de Hacienda y Económica.

[http://www.euskadi.eus/web01-a2ogaeko/es/contenidos/informacion/izartu\\_2001\\_2005/](http://www.euskadi.eus/web01-a2ogaeko/es/contenidos/informacion/izartu_2001_2005/)

**UDALMAP.** Visor de Indicadores municipales de sostenibilidad del EUSTAT.

[http://www.eustat.eus/about/udalmap\\_c.html#axzz4eV6xl8IU](http://www.eustat.eus/about/udalmap_c.html#axzz4eV6xl8IU)

**WISESA.** Sociedad pública adscrita al Departamento de Ordenación del Territorio, Vivienda y Medio Ambiente del Gobierno Vasco.

<http://www.wisesa.com/>

### 7.4.4. CASOS DE ESTUDIO

**Ayuntamiento de Eibar.**

<http://www.eibar.eus/es>

**Ayuntamiento de Arrasate.**

<http://www.arrasate.eus/es>

**AZE, Asociación científica de Arrasate.**

<http://arrasatezientzia.blogspot.com.es/>

**Arrasate iruditán=Arrasate en imágenes.**

*<http://arrasateiruditán.blogspot.com.es/>*

**Debegesa. Sociedad para el desarrollo económico de Deba barrena.**

*<http://www.debabarrena.eus/>*

**Egoibarra. Patrimonio cultural de Eibar.**

*<http://egoibarra.eus/es>*

**Suradesa. Agencia de desarrollo comarcal.**

*<http://www.debagoiena.eus/>*

8

**ÍNDICE DE FIGURAS Y TABLAS**

---

## 7.1. ÍNDICE DE FIGURAS

Fig. 1.1: Representación de las hipótesis de trabajo de la investigación.....	6
Fig. 1.2: Esquema de la estructura y metodología de trabajo .....	10
Fig. 1.3: Diagrama para la representación del grado y tipo de complejidad de los PPRRU y las IRRU .....	15
Fig. 2.1: Posibles escenarios de desfavorecimiento social.....	30
Fig. 2.2: Tipos de ciudades según el nivel de exclusión social y de segregación territorial.....	31
Fig. 2.3: Síntesis de factores inductores de la vulnerabilidad urbana .....	41
Fig. 2.4: Síntesis de los principales términos utilizados en este documento.....	47
Fig. 2.5: Esquema de los factores que determinan el modelo de RU .....	48
Fig. 2.6: Evolución de los modelos de RU .....	53
Fig. 2.7: Tipologías de RU y R según nivel de integralidad e integración urbana .....	54
Fig. 3.1: Delimitación de las dos primeras ARIs: Cascos históricos de Vitoria-Gasteiz y Bilbao .....	87
Fig. 3.2: Iniciativas urbanas y dinamización de centros históricos propuestos en las DOT .....	90
Fig. 3.3: Comparativa del presupuesto de vivienda, periodos 2002-05 y 2006-09 .....	92
Fig. 3.4: Comparativa presupuesto vivienda periodos 2002/05 y 2006/2009. Ponderaciones. ....	93
Fig. 3.5: Evolución del gasto total en vivienda 2001-2012 .....	98
Fig. 3.6: Análisis gráfico de la dotación presupuestaria del PDV 2013-16 gráfica .....	100
Fig. 3.7: Importe de las ayudas previstas por el plan RENOVE para el periodo 2013-2016 .....	101
Fig. 4.1: Esquema cronológico y agrupación de los PPRRU de la CAPV .....	106
Fig. 4.2: Evolución cronológica del número de declaraciones de ARI y AD .....	110
Fig. 4.3: Distribución geográfica de las áreas declaradas ARI o AD .....	111
Fig. 4.4: Número de subvenciones y cuantía económica (2002-2012). Política de ARIs y ADs ...	111
Fig. 4.5: Presupuesto destinado a las ayudas a la regeneración de áreas degradadas por anualidad.....	112
Fig. 4.6: Síntesis de las valoraciones recogidas en las entrevistas. Política de ARIs y ADs .....	114
Fig. 4.7: Distribución geográfica de las actuaciones. Programas IZARTU .....	117
Fig. 4.8: Nº de subvenciones y cuantía económica concedida en los programas IZARTU I y IZARTU II.....	117
Fig. 4.9: Síntesis de las valoraciones recogidas en las entrevistas. Programa IZARTU .....	119
Fig. 4.10: Distribución geográfica de las actuaciones. Programas HIRIBER .....	120
Fig. 4.11: Número de subvenciones y cuantía económica concedida en el programa HIRIBER.....	121
Fig. 4.12: Síntesis de las valoraciones recogidas en las entrevistas. Programa HIRIBER .....	122



Fig. 4.13: Cuantía económica subvencionada y número de viviendas rehabilitadas. Programa REVIVE.....	124
Fig. 4.14: Distribución geográfica de las actuaciones. Programa REVIVE .....	124
Fig. 4.15: Síntesis de las valoraciones recogidas en las entrevistas. Programa REVIVE .....	125
Fig. 4.16: Evolución cronológica de la creación de las SUR en la CAPV.....	127
Fig. 4.17: Delimitación de los ámbitos territoriales dotados de una SUR.....	129
Fig. 4.18: Síntesis de las valoraciones recogidas en las entrevistas. Las SUR.....	130
Fig. 4.19: Número de subvenciones y cuantía total concedida para rehabilitación aislada e integrada. Programa RENOVE_PART .....	133
Fig. 4.20: Distribución geográfica e intensidad de las subvenciones. Programa RENOVE_PART .....	133
Fig. 4.21: Número de subvenciones y cuantía total concedida. Programa RENOVE_ACC .....	135
Fig. 4.22: Cuantía presupuestaria para cada una de las anualidades. Programa RENOVE_ACC .....	135
Fig. 4.23: Distribución geográfica de los planes u obras subvencionadas. Programa RENOVE_ACC .....	136
Fig. 4.24: Número de subvenciones y cuantía total concedida. Programa RENOVE_PLAN .....	137
Fig. 4.25: Distribución geográfica de las actuaciones subvencionadas. Programa RENOVE_PLAN .....	137
Fig. 4.26: Número de subvenciones y cuantía total concedida. Programa RENOVE_EE.....	139
Fig. 4.27: Distribución geográfica de las actuaciones subvencionadas. Programa RENOVE_EE.....	139
Fig. 4.28: Síntesis de las valoraciones sobre el grado de integración urbana de los PPRRU.....	142
Fig. 4.29: Síntesis de las valoraciones sobre el grado de integralidad de los PPRRU .....	145
Fig. 4.30: Grado de complejidad de los PPRRU .....	146
Fig. 4.31: Análisis gráfico de los resultados vinculados al ámbito de trabajo de las SUR .....	149
Fig. 4.32: Análisis gráfico de los resultados vinculados a las competencias de las SUR.....	151
Fig. 4.33: Análisis gráfico de los resultados vinculados al equipo de trabajo de las SUR.....	153
Fig. 4.34: Síntesis de las tipologías resultantes en cada una de las variables estudiadas.....	155
Fig. 4.35: Análisis tipológico y clasificación de los modelos de SUR .....	156
Fig. 4.36: Distribución de los modelos de SUR en el territorio.....	158
Fig. 4.37: Distribución territorial de los municipios de mayor vulnerabilidad urbana.....	159
Fig. 4.38: Distribución territorial de las secciones censales de mayor prioridad según el Diagnóstico de las necesidades de intervención en la renovación del parque edificado de la CAPV del Gobierno Vasco .....	160
Fig. 4.39: Distribución presupuestaria total y cuantía por actuación para cada programa .....	163
Fig. 4.40: Presupuesto total de cada programa en relación al nivel de integralidad e integración urbana .....	164

Fig. 4.41: Cuantía económica media por actuación para cada PPRRU en relación al nivel de integralidad e integración urbana.....	165
Fig. 4.42: Distribución de los municipios de la CAPV en función de su población.....	166
Fig. 4.43: Porcentaje de actuaciones para cada programa según tamaño de población .....	167
Fig. 4.44: Número de actuaciones para cada programa según nivel de vulnerabilidad del municipio en el que se ubican.....	168
Fig. 4.45: Distribución de las actuaciones de la política de ARIs y ADs y RENOVE_PART en relación a la vulnerabilidad urbana.....	169
Fig. 4.46: Distribución de las actuaciones de IZARTU e HIRIBER en relación a la vulnerabilidad urbana .....	170
Fig. 4.47: Distribución de las actuaciones de RENOVE en relación a la vulnerabilidad urbana .....	171
Fig. 4.48: Distribución del programa RENOVE en el Gran Bilbao y en el interior de la comarcas Deba barrena y Debagoiena, en relación a la vulnerabilidad urbana .....	172
Fig. 4.49: Proporción de actuaciones en municipios con un índice de vulnerabilidad superior a la media de la CAPV para cada programa en relación al nivel de integralidad e integración .....	173
Fig. 4.50: Proporción de actuaciones en municipios con nivel de vulnerabilidad muy alta para cada programa en relación al nivel de integralidad e integración .....	173
Fig. 4.51: Distribución de las actuaciones de los programas IZARTU e HIRIBER en relación a los modelos de SUR.....	175
Fig. 4.52: Distribución de las actuaciones de los programas REVIVE, ARI/AD, RENOVE_PLAN, RENOVE_EE Y RENOVE_RU en relación a los modelos de SUR.....	176
Fig. 4.53: Porcentaje de actuaciones implementadas dentro del ámbito de trabajo de una SUR en relación a la integralidad e integración urbana.....	177
Fig. 5.1: Imagen de los Ejes de Transformación propuestos en el Documento de Avance de las DOT .....	180
Fig. 5.2: Imagen aérea de Eibar y plano del área funcional de Debabarrena .....	182
Fig. 5.3: Imagen de la destrucción del centro urbano de Eibar en 1937 .....	183
Fig. 5.4: Plano del Nuevo Plan de Urbanización de Eibar, 1940 .....	184
Fig. 5.5: Ortofotos de Eibar (1954 y 1981) y gráficas de la evolución demográfica y la construcción de edificios residenciales.....	185
Fig. 5.6: Datos estadísticos municipales de Eibar .....	187
Fig. 5.7: Síntesis de los parámetros de vulnerabilidad urbana para cada barrio de Eibar.....	191
Fig. 5.8: Delimitación y clasificación de los barrios vulnerables de Eibar .....	192
Fig. 5.9: Número de solicitudes y cuantía subvencionada a particulares y comunidades por año, Eibar .....	198
Fig. 5.10: Elementos mecánicos existentes y previstos en el plan de accesibilidad de Eibar.....	200
Fig. 5.11: Análisis del grado de integralidad e integración de las actuaciones de RRU en Eibar. ....	201

Fig. 5.12: Diferencia entre el planteamiento teórico de los PPRRU y las actuaciones de RRU en Eibar. ....	202
Fig. 5.13: Cuantía subvencionada en función del grado de integralidad e integración urbana de las actuaciones .....	204
Fig. 5.14: Distribución de las actuaciones de RRU financiadas por el GV y los barrios vulnerables .....	205
Fig. 5.15: Imagen aérea de Arrasate y plano del área funcional de Debagoiena .....	208
Fig. 5.16: Plano del asentamiento urbano de Arrasate, hacia 1917. ....	209
Fig. 5.17: Asentamiento urbano de Arrasate a principios del S. XIX .....	210
Fig. 5.18: Ortofotos de Arrasate (1954 y 1981) y gráficas de la evolución demográfica y la construcción de edificios residenciales .....	211
Fig. 5.19: Datos estadísticos municipales de Arrasate .....	213
Fig. 5.21: Síntesis del nivel de vulnerabilidad para casa uno de los parámetros estudiados. Arrasate .....	217
Fig. 5.20: Delimitación de los barrios vulnerables de Arrasate .....	218
Fig. 5.22: Número de solicitudes y cuantía subvencionada por año, Arrasate .....	223
Fig. 23: Análisis del grado de integralidad e integración de las actuaciones de RRU en Arrasate .....	226
Fig. 5.24: Diferencia entre el planteamiento teórico de los PPRRU y las actuaciones de RRU en Arrasate .....	227
Fig. 5.25: Cuantía subvencionada en función del grado de integralidad e integración urbana de las actuaciones .....	229
Fig. 5.26: Distribución de los BV y las IRRU financiadas por el Gobierno Vasco, Arrasate.....	232
Fig. 6.1: Cronograma de los hitos de la política de RU .....	237

## 7.2. ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 4.1: Listado de las SUR existentes en la CAPV, ordenadas por la fecha de su constitución.....	128
Tabla 4.2: Financiación y número de actuaciones total para cada programa .....	162
Tabla 4.3: Número de actuaciones de cada programa por tipo de modelo de SUR.....	174
Tabla 4.4: Número de actuaciones en función de la población, según el modelo de SUR.....	177
Tabla 4.5: Número de actuaciones en función de la población según las características determinantes de las SUR .....	178
Tabla 5.1: Número de subvenciones y cuantía financiada en ayudas a particulares y comunidades. Periodo 2002-2012, Eibar .....	195
Tabla 5.2: Número de subvenciones y cuantía financiada. Ayudas a particulares y comunidades. Periodo 2013-15. Eibar .....	198
Tabla 5.3: Financiación del Gobierno Vasco en cada uno de los programas, Eibar.....	204
Tabla 5.4: Porcentaje de actuaciones en función de la vulnerabilidad urbana de su ubicación. Eibar .....	207
Tabla 5.5: Número de solicitudes y subvención concedida en cada barrio, programa Renove_PART. Eibar .....	207
Tabla 5.6: Número de subvenciones y cuantía financiada en ayudas a particulares y comunidades. Periodo 2002-2012, Arrasate .....	222
Tabla 5.7: Número de subvenciones y cuantía financiada en ayudas a particulares y comunidades. Periodo 2013-2015, Arrasate .....	224
Tabla 5.8: Financiación del Gobierno Vasco en cada uno de los programas, Arrasate .....	229
Tabla 5.9: Porcentaje de actuaciones según vulnerabilidad urbana. Arrasate. ....	231
Tabla 5.10: Número de solicitudes y subvención concedida en cada barrio en el programa Renove_PART. Arrasate. ....	232

9

**ANEXOS**

---

**ANEXO 4A. PROTOCOLO DE LAS ENTREVISTAS (1. fase)**

<b>DATOS GENERALES</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ámbito de trabajo</li> <li>- Relación con la regeneración urbana</li> <li>- Organización y competencias</li> </ul>
<b>POLÍTICAS RRU CAPV</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Evolución de las políticas publicas</li> <li>- ¿Cuál ha sido la estrategia más eficiente? ¿Por qué?</li> <li>- ¿Cual la menos eficiente? ¿Por qué?</li> </ul>
Política de ARIs y ADs	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ¿Cómo valora esta política?</li> <li>- ¿Cuáles son sus principales potencialidades?</li> <li>- ¿Y las dificultades?</li> <li>- ¿En qué medida se han logrado los objetivos?</li> <li>- ¿Qué impacto ha supuesto? ¿ha incidido en la calidad de vida?</li> </ul>
Las SUR	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ¿Cómo valora esta política?</li> <li>- ¿Cuáles son sus principales potencialidades?</li> <li>- ¿Y las dificultades?</li> <li>- ¿En qué medida se han logrado los objetivos?</li> <li>- ¿Qué impacto ha supuesto? ¿ha incidido en la calidad de vida?</li> </ul>
Programa IZARTU	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ¿Cómo valora esta política?</li> <li>- ¿Cuáles son sus principales potencialidades?</li> <li>- ¿Y las dificultades?</li> <li>- ¿En qué medida se han logrado los objetivos?</li> <li>- ¿Qué impacto ha supuesto? ¿ha incidido en la calidad de vida?</li> </ul>
Programa HIRIBER	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ¿Cómo valora esta política?</li> <li>- ¿Cuáles son sus principales potencialidades?</li> <li>- ¿Y las dificultades?</li> <li>- ¿En qué medida se han logrado los objetivos?</li> <li>- ¿Qué impacto ha supuesto? ¿ha incidido en la calidad de vida?</li> </ul>
Plan REVIVE	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ¿Cómo valora esta política?</li> <li>- ¿Cuáles son sus principales potencialidades?</li> <li>- ¿Y las dificultades?</li> <li>- ¿En qué medida se han logrado los objetivos?</li> <li>- ¿Qué impacto ha supuesto? ¿Ha incidido en la calidad de vida?</li> </ul>
OTROS	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ¿Destacaría algún otro programa?</li> <li>- ¿Por qué?</li> </ul>
<b>APLICACIÓN</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ¿Destacaría algún en particular en cuanto a la aplicación de estos programas? ¿Por qué?</li> </ul>
<b>CONCLUSIONES</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ¿Cómo ve el momento actual?</li> <li>- ¿Cuáles son las perspectivas de futuro?</li> </ul>
<b>Otros agentes</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sugerencias para otras entrevistas</li> </ul>

## ANEXO 4B. DATOS DE LAS PERSONAS ENTREVISTAS (1. fase)

AGENTE ENTREVISTADO	ORGANIZACIÓN	FECHA	MEDIO
1 Esther Zarrabeitia	Debegesa. SUR de la comarca de Deba barrena (Gipuzkoa)	18/01/2013	En persona
2 Luis Laskurain	Suradesa. SUR de la comarca de Debagoiena (Gipuzkoa)	04/02/2013	En persona
3 Pilar Garrido	Grupo de estudios Ekiten Thinking. Profesora del Dto. Derecho Constitucional e historia del pensamiento y de los movimientos sociales y políticos UPV-EHU	08/02/2013	En persona
4 Pedro Rodríguez	Bidebi. SUR de Basauri (Bizkaia)	11/02/2013	En persona
5 Xabier Sánchez	Oarsoaldea. SUR de la comarca de Oarsoaldea (Gipuzkoa)	13/02/2013	En persona
6 Jesus A. Urrelabeitia	Surbisa. SUR de Bilbo (Bizkaia)	20/02/2013	En persona
7 Jose Luis Azkarate	Dto. de arquitectura y urbanismo de la empresa LKS	21/02/2013	En persona
8 Luis Karlos Delgado	Sestaoberri 2010. SUR de Sestao (Bizkaia)	27/02/2013	En persona
9 Jesús Ochoa Concha Fernandez Ordoyo	ENSANCHE 21. Sociedad urbanística municipal de Vitoria-Gasteiz	08/03/2013	En persona
10 Sebastián Bayo	ARABAKO LANAK. Sociedad pública Álava	08/03/2013	En persona
11 Javier Burón	Gerente de Vivienda en Ayuntamiento de Barcelona  Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales del Gobierno Vasco (2003-09)	22/03/2013	En persona
12 Iñaki Arrieta	Dpto Filosofía de los Valores y Antropología Social . UPV-EHU	13/05/2013	En persona
13 Iñigo Maguregui	Abogado urbanista y asesor de políticas urbanas.  Director de suelo y urbanismo del Gobierno Vasco (2001-09)	17/05/2013	En persona
14 Juan Mari Artola Ledesma	Donostiako Etxegintza. Entidad pública empresarial de vivienda. Donostia-San Sebastian	12/07/2013	En persona

### ANEXO 4C. CUESTIONARIO ENVIADO A LAS SUR

<b>C1</b>	<b>SOCIEDAD URBANÍSTICA DE REHABILITACIÓN</b>					
Nombre						
Constitución	Fecha		Disolución	Fecha		
Tipo sociedad						
Socios				Participación (%)		
Ámbito de trabajo	Nº municipios		<i>(en el caso de sociedades comarcales)</i>			
	Nombres					
	Nº barrios		<i>(sociedades municipales que no abarquen todo el municipio)</i>			
	Nombres					
	Población afectada:	Nº habitantes				
	Nº programas:					
	ARI		AD		Izartu	
	Otros		Nombre programa:			
Modelo organizativo	Órganos de decisión :					
	Estructurado en:	Departamentos		Nombres:		
		Procesos				
		Otros				
Equipo	Personal:	2009	2010	2011	2012	2013
	Nº personal contratado					
	Disciplina					
	Área jurídica					
	Área técnica					
	Área social					
	Administración					
	Otros					
	*Área jurídica: abogados, asesores,...					
	*Área técnica: arquitectos, ingenieros, aparejadores, delineantes,...					
	* Sociología: sociólogos, trabajadores sociales,...					
	Servicios subcontratados (número de contratos)					
	Área jurídica					
	Área técnica					
	Área social					
	Administración					
	Otros					



## Competencias

Regeneración urbana y rehabilitación	
Pública	Elaboración de estudios socio-urbanísticos y diagnósticos vinculados
	Promoción y elaboración de planes estratégicos vinculados
	Desarrollo de programas vinculados
	Formulación y gestión de planeamiento
	Tramitación y gestión de las declaraciones de ARIs y ADs
	Gestión y promoción de programas municipales de ayudas económicas
	Redacción de proyectos de rehabilitación del patrimonio público
	Realización de proyectos de desarrollo socioeconómico
	Realización de obras de infraestructura urbana y dotación de servicios
	Realización de obras de rehabilitación del patrimonio municipal
	Captación de recursos y financiación
	Gestión, explotación y conservación de bienes y servicios
	Actuaciones administrativas por Delegación Municipal
	Licencias      Órdenes Ejecución      Declaración ruinas
	...
Privada	Fomento de la rehabilitación del patrimonio residencial privado
	Asesoramiento a particulares y comunidades de vecinos
	Promoción convivencia y cohesión social
	Intermediación de conflictos y discrepancias en la ejecución de obras
	Servicio de acompañamiento social
	Servicio administrador de fincas
	Tramitación de ayudas a la rehabilitación del Gobierno Vasco
	Tramitación de las ayudas a la rehabilitación de los Ayuntamientos
	Tramitación de las ayudas a la rehabilitación de las diputaciones
	Promoción de ayudas económicas a las actuaciones de rehabilitación
	Inventario y supervisión técnica estado edificación
	Control y supervisión de ITEs
	Realización proyectos de rehabilitación de viviendas y elementos comunes
	Realización obras de rehabilitación de viviendas y elementos comunes
	Control de las actuaciones de rehabilitación
	Elaboración de planes de alojamiento para afectados por las obras
	Intervención en adquisición de edificios para su rehabilitación integral
	Gestión de realojos
	Otros:
Otros	Procesos de participación social
	Procesos de revitalización actividad comercial
	Formación
	Fomento de empleo
	Otros:
Alquiler	
	Gestión viviendas municipales en alquiler
	Gestión del Programa Bizigune
	Gestión del programa ASAP
	Otros:
Promoción y gestión de vivienda y suelo	
	Promoción viviendas protección oficial y viviendas a un precio tasado
	Promoción de viviendas y locales comerciales
	Promoción y gestión del suelo industrial
	Promoción y gestión de urbanizaciones
	Otros:
Notas o comentarios	

Actividad

Regeneración urbana y rehabilitación						
<i>(nota: si las actividades tienen una duración mayor a 1 año no repetir las, anotarlas en el año de finalización o mayor actividad)</i>						
Nº de actividades llevadas a cabo en la SUR	Hasta 2009	09	10	11	12	13
Estudios socio-urbanísticos y/o diagnósticos						
Planes estratégicos vinculados a la RRU						
Programas vinculados a la RRU						
Planes y Proyectos Urbanísticos						
Tramitaciones de declaración de ARIs y ADs						
Proyectos de rehabilitación del patrimonio público						
Proyectos de desarrollo socioeconómico						
Obras de infraestructura y/o dotación de servicios						
Obras de rehabilitación del patrimonio municipal						
Campañas de fomento de la rehabilitación						
Asesorías a particulares y comunidades de vecinos						
Acciones de promoción de la convivencia						
Familias que han recibido serv. acompañamiento social						
Servicios de administrador de fincas						
Expedientes de tramitación de ayudas a viviendas						
Expedientes de tramitación de ayudas a edificios						
Licencias tramitadas						
Órdenes ejecución emitidas						
ITEs supervisadas						
Intervención de rehabilitación integral edificio						
Intervención de rehabilitación integral barrio						
Realojos						
Comercios antiguos renovados						
Negocios nuevos implantados						
Cursos o jornadas organizadas						
Otros:						
Alquiler						
Viviendas municipales gestionadas						
Viviendas en el programa Bizigune						
Otros:						
Promoción y gestión de vivienda y suelo						
Nº de viviendas de protección oficial promovidas						
Nº de viviendas de precio tasado promovidas						
Nº de viviendas de precio libre promovidas						
Otros:						
Notas y comentarios						

Cooperación

Sociedades Urbanísticas de Rehabilitación Euskadi	
Comisión permanente de las Sociedades Urbanísticas de Rehabilitación Euskadi	
AVS euskadi	
Comisión Técnica de Rehabilitación de Eudel	
Otros:	

Para rellenar el formulario:

- X si es afirmativo
- Número
- Introducir texto si hiciera falta

## ANEXO 4D. DATOS DE LAS SOCIEDADES QUE HAN RESPONDIDO EL CUESTIONARIO

	AGENTE ENTREVISTADO	ORGANIZACIÓN	FECHA (Recibo encuesta)	MEDIO
1	Esther Zarrabeitia	Debegesa (Deba barrena)	27/03/2014	Correo electr.
2	Luis Carlos Delgado	Sestaoberri 2010 (Sestao)	11/06/2014	Correo electr.
3	Sara González	Surbisa (Bilbao)	08/04/2014	Correo electr.
4	Xabier Sánchez	Oarsoaldea (Oarsoaldea)	27/03/2014	Correo electr.
5	Juan Mari Artola	Donostiako Etxegintza (Donostia-SS)	03/06/2013	Correo electr.
6	Luis Laskurain	Suradesa (Debagoiena)	07/05/2014	Correo electr.
7	Pedro Rodríguez	Bidebi (Basauri)	03/04/2014	Teléfono
8	Isabel Pineda	Ensanche 21 (Vitoria-Gasteiz)	14/05/2014	Teléfono
9	Sebastián Bayo	Arabako Lanak (Álava)	06/05/2014	Correo electr.
10	Esther Arakistain	Azkoitia Lantzen (Azkoitia)	23/04/2014	Correo electr.
11	Eli Manterola	Oficina Rehab. Beasain (Beasain)	07/04/2014	Correo electr.
12	Jon Goitia	Beruala (Bermeo)	20/05/2014	Teléfono
13	Santi Murua	Berriz SU (Berriz)	06/05/2014	Correo electr.
14	Noemi Arroyo	Durango eraikitzen (Durango)	05/06/2014	Correo electr.
15	Oihana Gimeno	Eretza (Baraaldo)	20/05/2014	Teléfono
16	Jone	Errazten (Lekeitio)	27/03/2014	Correo electr.
17	Cristina Martin	Irunvi (Irun)	27/03/2014	Correo electr.
18	Jose Antonio Lopez	Surposa (Portugalete)	14/05/2014	Correo electr.
19	Cristina Rodríguez	Urduñederra (Orduña)	14/05/2014	Correo electr.
20	Iñaki Mendia	Zarautz-Lur	15/04/2014	Correo electr.

## **ANEXO 5A. FICHAS DE LOS BARRIOS VULNERABLES DE EIBAR Y ARRASATE**

B01 | AMAÑA I

B02 | AMAÑA II

B03 | LEGARRE

B04 | JARDIÑETA

B05 | MATXARIA

B06 | TXONTA

B07 | URKI

B08 | SAN CRISTOBAL

B09 | MOGEL

B10 | CASCO HISTÓRICO

B11 | ERGUIN

B12 | MAKATXENA

B13 | SANTA MARINA

B14 | MUSAKOLA

B15 | SAN JUAN

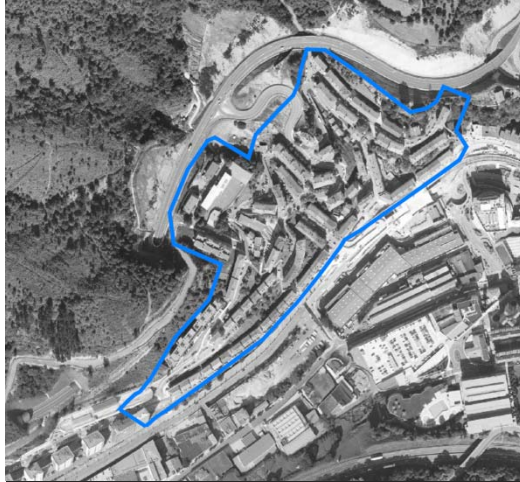
B16 | SAN ANDRÉS

**B**  
**01**

**AMAÑA I**

**A**

**DATOS GENERALES**



**Localización:**

Oeste de la ladera norte

**Orografía:**

Pendiente pronunciada y pequeño valle

**Forma de crecimiento:**

Promoción privada 60-70

**Nº de viviendas**

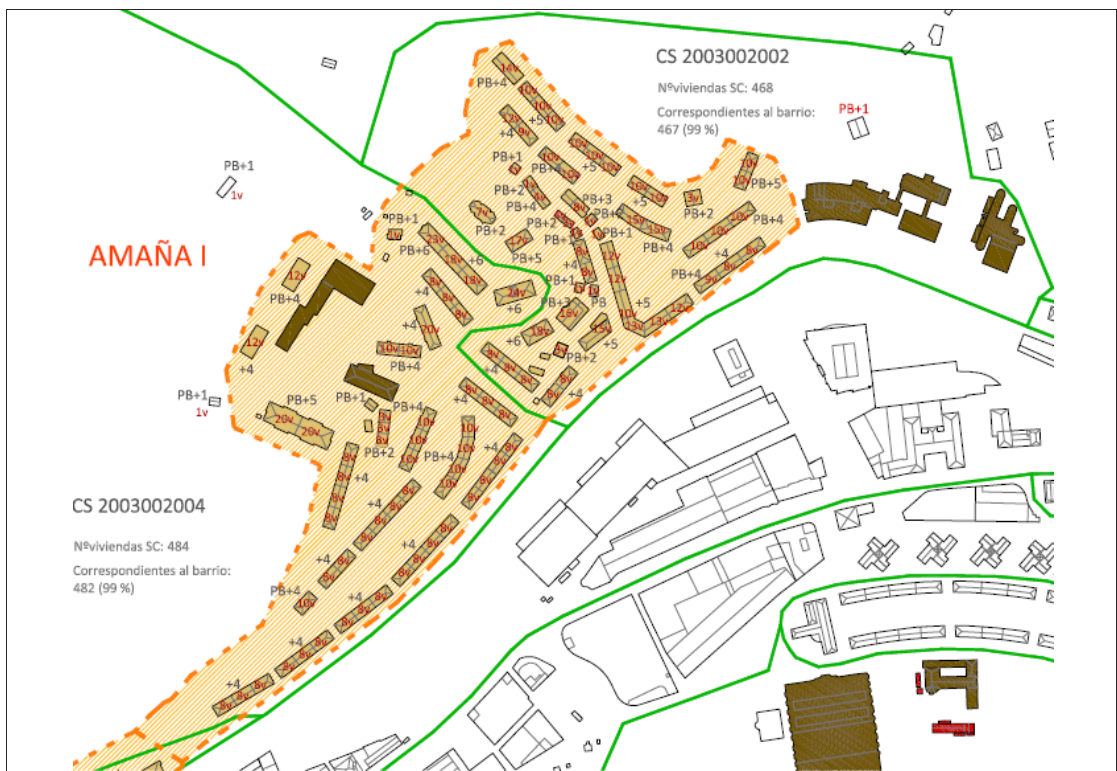
949

**Superficie:**



88.721 m<sup>2</sup>

**B**

**LÍMITES ADMINISTRATIVOS**



Barrio (B)	viv.s B	Sección censal (SC)	viv.s SC	viv.s SC+B	viv.s de SC en B	viv.s de B en SC	Representatividad	Posibilidad uso datos
AMAÑA I	949	2003 002 002	468	467	99 %	49%	alta	SI
		2003 002 004	484	482	99 %	51%	alta	

<p>C</p>	<p><b>DESCRIPCIÓN DEL ÁREA</b></p>  <p><b>Uso edificatorio:</b> mayoritariamente residencial  <b>Usos plantas bajas:</b> 50 %viviendas, garajes o comercio  <b>Tipología edif. /perfil:</b> bloques en medianera PB+4/6</p> <p><b>Equipamientos:</b> 2 c. deportivos, 1 c. educación no universitaria, 1 farmacia, , 1 sala de exposiciones  <b>Espacio público:</b> escaso y ocupado por los coches, pero mejorado en los últimos años con el soterramiento de las vías de tren  <b>AE/Comercio:</b> pequeñas actividades situadas sobre todo en la parte baja, varios comercios de proximidad  <b>Transporte:</b> estación de tren y parada autobús comarcal</p> <p><b>Asociaciones vecinales:</b> No existe una asociación ciudadana a nivel de barrio  <b>Festividades propias del barrio:</b> Fiestas de Amaña, se celebran en Julio</p>																																																																																																												
<p>D</p>	<p><b>PARÁMETROS DE VULNERABILIDAD</b></p> <table border="1"> <thead> <tr> <th><b>PARÁMETROS URBANOS</b></th> <th>Muy buena</th> <th>buena</th> <th>Aceptable</th> <th>mala</th> <th>muy mala</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>CT_ Continuidad de la trama</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>ACU_ Accesibilidad</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>DS_ Dotaciones y servicios</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>MAU_ Medio ambiente urbano</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> </tbody> </table> <table border="1"> <thead> <tr> <th><b>PARÁMETROS EDIFICATORIOS</b></th> <th>muy buena</th> <th>buena</th> <th>Aceptable</th> <th>mala</th> <th>muy mala</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>HAB_ Habitabilidad</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>EC_ Estado de la construcción</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>ACE_ Accesibilidad</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> </tbody> </table> <table border="1"> <thead> <tr> <th><b>PARÁMETROS SOCIALES</b></th> <th>muy bajo</th> <th>bajo</th> <th>medio</th> <th>alto</th> <th>muy alto</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>EX_ Población en condición de exclusión</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>SP_ Concentración población extranjera</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>CO_ Conflictividad</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>EP_ Envejecimiento de la población</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>PV_ Percepción vecinal desfavorecimiento</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> </tbody> </table> <table border="1"> <thead> <tr> <th></th> <th>muy alto</th> <th>alto</th> <th>medio</th> <th>bajo</th> <th>muy bajo</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>AS_ Asociativismo</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>SP_ Sentido de pertenencia</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> </tbody> </table>	<b>PARÁMETROS URBANOS</b>	Muy buena	buena	Aceptable	mala	muy mala	CT_ Continuidad de la trama						ACU_ Accesibilidad						DS_ Dotaciones y servicios						MAU_ Medio ambiente urbano						<b>PARÁMETROS EDIFICATORIOS</b>	muy buena	buena	Aceptable	mala	muy mala	HAB_ Habitabilidad						EC_ Estado de la construcción						ACE_ Accesibilidad						<b>PARÁMETROS SOCIALES</b>	muy bajo	bajo	medio	alto	muy alto	EX_ Población en condición de exclusión						SP_ Concentración población extranjera						CO_ Conflictividad						EP_ Envejecimiento de la población						PV_ Percepción vecinal desfavorecimiento							muy alto	alto	medio	bajo	muy bajo	AS_ Asociativismo						SP_ Sentido de pertenencia					
<b>PARÁMETROS URBANOS</b>	Muy buena	buena	Aceptable	mala	muy mala																																																																																																								
CT_ Continuidad de la trama																																																																																																													
ACU_ Accesibilidad																																																																																																													
DS_ Dotaciones y servicios																																																																																																													
MAU_ Medio ambiente urbano																																																																																																													
<b>PARÁMETROS EDIFICATORIOS</b>	muy buena	buena	Aceptable	mala	muy mala																																																																																																								
HAB_ Habitabilidad																																																																																																													
EC_ Estado de la construcción																																																																																																													
ACE_ Accesibilidad																																																																																																													
<b>PARÁMETROS SOCIALES</b>	muy bajo	bajo	medio	alto	muy alto																																																																																																								
EX_ Población en condición de exclusión																																																																																																													
SP_ Concentración población extranjera																																																																																																													
CO_ Conflictividad																																																																																																													
EP_ Envejecimiento de la población																																																																																																													
PV_ Percepción vecinal desfavorecimiento																																																																																																													
	muy alto	alto	medio	bajo	muy bajo																																																																																																								
AS_ Asociativismo																																																																																																													
SP_ Sentido de pertenencia																																																																																																													
<p>E</p>	<p><b>NIVEL DE VULNERABILIDAD URBANA</b></p> <p><b>NIVEL 1: Vulnerabilidad MUY ALTA</b></p> 																																																																																																												

B  
02**AMAÑA II (TORRES TIBURCIO ANITUA)**

A

**DATOS GENERALES****Localización:**

Parte noroeste del municipio

**Orografía:**

Parte baja de la ladera de pte. pronunciada

**Forma de crecimiento:**

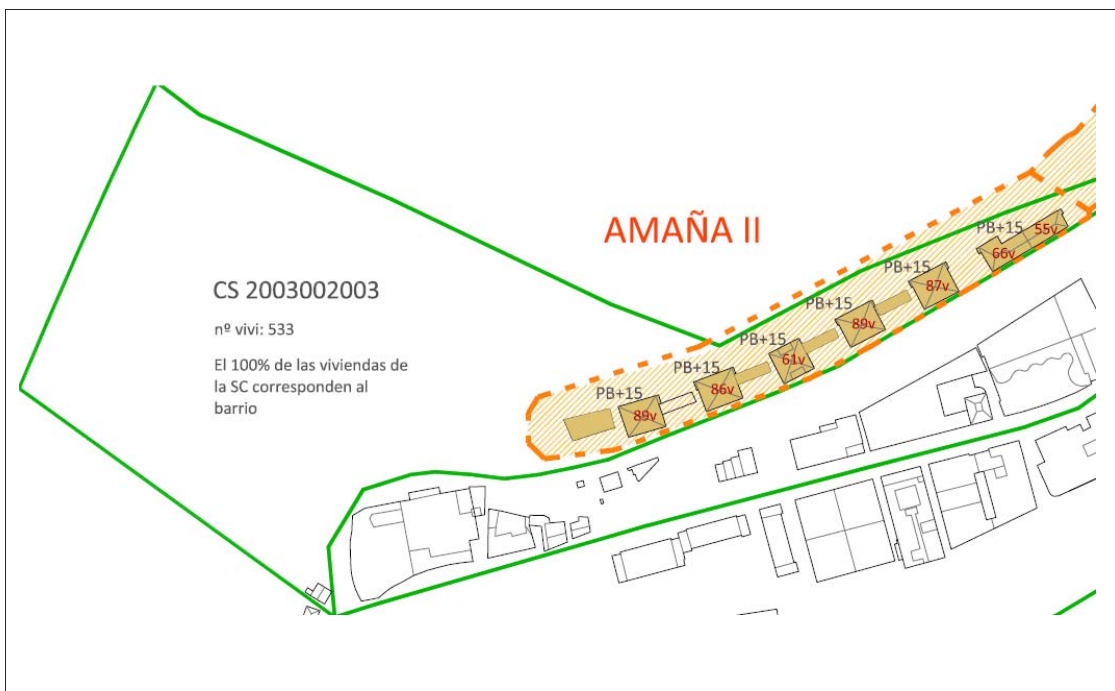
Promoción de los 60-70

**Nº de viviendas**

533

**Superficie**14.819 m<sup>2</sup>

B

**LÍMITES ADMINISTRATIVOS**

Barrio (B)	viv.s B	Sección censal (SC)	viv.s SC	viv.s SC+B	viv.s de SC en B	viv.s de B en SC	Representatividad	Posibilidad uso datos
AMAÑA II	533	2003 002 003	533	533	100 %	100 %	alta	SI

<b>C</b>	<b>DESCRIPCIÓN DEL ÁREA</b>
	<p><b>Uso edificatorio:</b> Mayoritariamente residencial</p> <p><b>Usos plantas bajas:</b> garajes y alguna actividad pequeña</p> <p><b>Tipología edif. /perfil:</b> torres de PB+7SS+8</p>
	<p><b>Equipamientos:</b> Un edificio de Parking</p> <p><b>Espacio público:</b> escaso y de baja calidad</p> <p><b>Comercio:</b> Alguna pequeña actividad en bajos</p> <p><b>Transporte:</b> estación de tren y parada autobús comarcal</p>
<p><b>Asociaciones vecinales:</b> No</p> <p><b>Festividades propias del barrio:</b> No</p>	

<b>D</b>	<b>PARÁMETROS DE VULNERABILIDAD</b>
<b>PARÁMETROS URBANOS</b>	
	Muy buena    buena    Aceptable    mala    muy mala
CT_ Continuidad de la trama	[ ] [ ] [ ] [ ] [ ]
ACU_ Accesibilidad	[ ] [ ] [ ] [ ] [ ]
DS_ Dotaciones y servicios	[ ] [ ] [ ] [ ] [ ]
MAU_ Medio ambiente urbano	[ ] [ ] [ ] [ ] [ ]
<b>PARÁMETROS EDIFICATORIOS</b>	
	muy buena    buena    Aceptable    mala    muy mala
HAB_ Habitabilidad	[ ] [ ] [ ] [ ] [ ]
EC_ Estado de la construcción	[ ] [ ] [ ] [ ] [ ]
ACE_ Accesibilidad	[ ] [ ] [ ] [ ] [ ]
<b>PARÁMETROS SOCIALES</b>	
	muy bajo    bajo    medio    alto    muy alto
EX_ Población en condición de exclusión	[ ] [ ] [ ] [ ] [ ]
SP_ Concentración población extranjera	[ ] [ ] [ ] [ ] [ ]
CO_ Conflictividad	[ ] [ ] [ ] [ ] [ ]
EP_ Envejecimiento de la población	[ ] [ ] [ ] [ ] [ ]
PV_ Percepción vecinal desfavorecimiento	[ ] [ ] [ ] [ ] [ ]
	muy alto    alto    medio    bajo    muy bajo
AS_ Asociativismo	[ ] [ ] [ ] [ ] [ ]
SP_ Sentido de pertenencia	[ ] [ ] [ ] [ ] [ ]

<b>E</b>	<b>NIVEL DE VULNERABILIDAD URBANA</b>
<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; display: inline-block;"> <b>NIVEL 1: Vulnerabilidad MUY ALTA</b> </div> <span style="display: inline-block; width: 20px; height: 20px; background-color: #005a7a; margin-left: 10px;"></span>	



**B  
03**

**LEGARRE**

**A**

**DATOS GENERALES**



**Localización:**  
Parte central de la ladera norte

**Orografía:**  
Pte. pronunciada

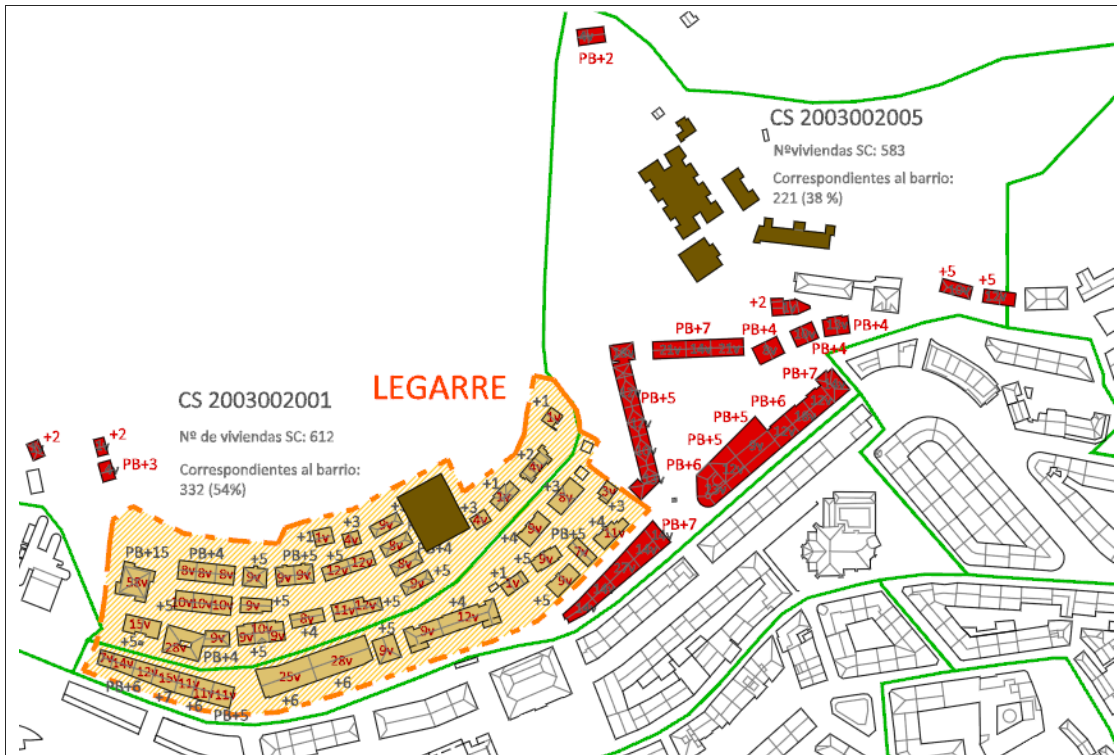
**Forma de crecimiento:**  
Promoción pública 70-80

**Nº de viviendas**  
553



**Superficie**  
37.751 m<sup>2</sup>

**B**

**LÍMITES ADMINISTRATIVOS**



Barrio (B)	viv.s B	Sección censal (SC)	viv.s SC	viv.s SC+B	viv.s de SC en B (%)	viv.s de B en SC (%)	Representatividad	Posibilidad uso datos
LEGARRE	553	2003 002 001	612	332	54 %	60 %	baja	NO
		2003 002 005	583	221	38 %	40 %	muy baja	

C	DESCRIPCIÓN DEL ÁREA																																								
	<p><b>Uso edificatorio:</b> Mayoritariamente residencial</p> <p><b>Usos plantas bajas:</b> viviendas y locales</p> <p><b>Tipología edif. /perfil:</b> bloques en medianera, PB+4/6</p> <p><b>Equipamientos:</b> c. de ensayos musicales, parking cubierto , residencia ancianos</p> <p><b>Espacio público:</b> escaso y de baja calidad entre bloques. Nuevo espacio con soterramiento tren</p> <p><b>AE/Comercio:</b> Algún pequeño comercio en la parte baja</p> <p><b>Transporte:</b> estación de tren y parada de autobús comarcal cercana</p> <p><b>Asociaciones vecinales:</b> Sociedad Cultural recreativa LegarreGain, asociación de jóvenes</p> <p><b>Festividades propias del barrio:</b> Fiestas de Legarre, se celebran en Septiembre</p>																																								
D	PARÁMETROS DE VULNERABILIDAD																																								
<p><b>PARÁMETROS URBANOS</b></p> <p>CT_ Continuidad de la trama</p> <p>ACU_ Accesibilidad</p> <p>DS_ Dotaciones y servicios</p> <p>MAU_ Medio ambiente urbano</p>	<table border="1"> <thead> <tr> <th>Muy buena</th> <th>buena</th> <th>Acepta-ble</th> <th>mala</th> <th>muy mala</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> </tbody> </table>	Muy buena	buena	Acepta-ble	mala	muy mala																																			
Muy buena	buena	Acepta-ble	mala	muy mala																																					
<p><b>PARÁMETROS EDIFICATORIOS</b></p> <p>HAB_ Habitabilidad</p> <p>EC_ Estado de la construcción</p> <p>ACE_ Accesibilidad</p>	<table border="1"> <thead> <tr> <th>muy buena</th> <th>buena</th> <th>Acepta-ble</th> <th>mala</th> <th>muy mala</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> </tbody> </table>	muy buena	buena	Acepta-ble	mala	muy mala																																			
muy buena	buena	Acepta-ble	mala	muy mala																																					
<p><b>PARÁMETROS SOCIALES</b></p> <p>EX_ Población en condición de exclusión</p> <p>SP_ Concentración población extranjera</p> <p>CO_ Conflictividad</p> <p>EP_ Envejecimiento de la población</p> <p>PV_ Percepción vecinal desfavorecimiento</p> <p>AS_ Asociativismo</p> <p>SP_ Sentido de pertenencia</p>	<table border="1"> <thead> <tr> <th>muy bajo</th> <th>bajo</th> <th>medio</th> <th>alto</th> <th>muy alto</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> </tbody> </table>	muy bajo	bajo	medio	alto	muy alto																																			
muy bajo	bajo	medio	alto	muy alto																																					
E	NIVEL DE VULNERABILIDAD URBANA																																								
<p><b>NIVEL 3: Vulnerabilidad media</b></p>																																									

B  
04

## JARDIÑETA

A

## DATOS GENERALES

**Localización:**

Parte central de la ladera norte

**Orografía:**

Pendiente pronunciada

**Forma de crecimiento:**

Promoción de los 60-70

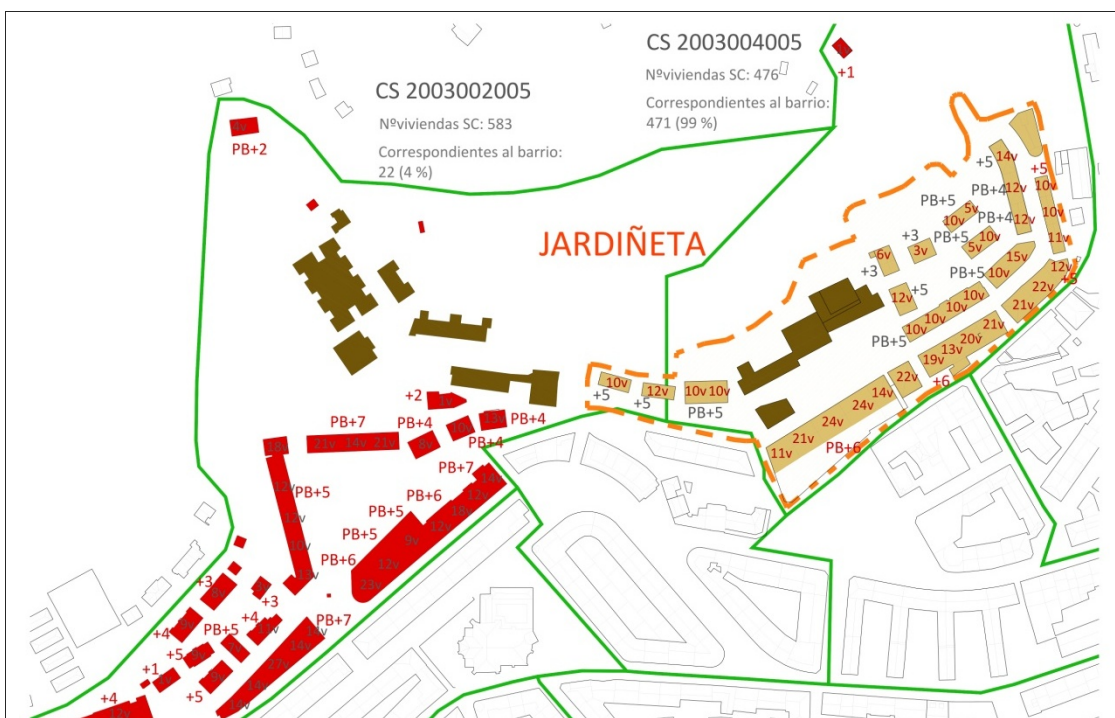
**Nº de viviendas**

471



**Superficie:**31.125 m<sup>2</sup>

B

## LÍMITES ADMINISTRATIVOS



Barrio (B)	viv.s B	Sección censal (SC)	viv.s SC	viv.s SC+B	viv.s de SC en B (%)	viv.s de B en SC (%)	Representatividad	Posibilidad uso datos
JARDIÑETA	471	2003 002 005	583	22	4	11	muy baja	SI
		2003 004 005	476	449	94	95	alta	

C	DESCRIPCIÓN DEL ÁREA																																				
	<p><b>Uso edificatorio:</b> Mayoritariamente residencial</p> <p><b>Usos plantas bajas:</b> viviendas y garajes, algún pequeño comercio</p> <p><b>Tipología edif. /perfil:</b> bloques lineales de PB+3/5</p> <p><b>Equipamientos:</b> 2 c. deportivos, Instituto de bachillerato Ignacio Zuloaga, Escuela oficial de idiomas</p> <p><b>Espacio público:</b> escaso y baja calidad</p> <p><b>AE/Comercio:</b> Pequeño comercio en la parte baja (estanco, panadería...)</p> <p><b>Transporte:</b> estación de tren y parada de autobús cercanas</p>																																				
<p><b>Asociaciones vecinales:</b> No</p> <p><b>Festividades propias del barrio:</b> No</p>																																					
D	PARÁMETROS DE VULNERABILIDAD																																				
<p><b>PARÁMETROS URBANOS</b></p> <p>CT_ Continuidad de la trama</p> <p>ACU_ Accesibilidad</p> <p>DS_ Dotaciones y servicios</p> <p>MAU_ Medio ambiente urbano</p>	<table border="1"> <thead> <tr> <th></th> <th>Muy buena</th> <th>buena</th> <th>Aceptable</th> <th>mala</th> <th>muy mala</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>CT_ Continuidad de la trama</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>ACU_ Accesibilidad</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>DS_ Dotaciones y servicios</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>MAU_ Medio ambiente urbano</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> </tbody> </table>		Muy buena	buena	Aceptable	mala	muy mala	CT_ Continuidad de la trama						ACU_ Accesibilidad						DS_ Dotaciones y servicios						MAU_ Medio ambiente urbano											
	Muy buena	buena	Aceptable	mala	muy mala																																
CT_ Continuidad de la trama																																					
ACU_ Accesibilidad																																					
DS_ Dotaciones y servicios																																					
MAU_ Medio ambiente urbano																																					
<p><b>PARÁMETROS EDIFICATORIOS</b></p> <p>HAB_ Habitabilidad</p> <p>EC_ Estado de la construcción</p> <p>ACE_ Accesibilidad</p>	<table border="1"> <thead> <tr> <th></th> <th>muy buena</th> <th>buena</th> <th>Aceptable</th> <th>mala</th> <th>muy mala</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>HAB_ Habitabilidad</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>EC_ Estado de la construcción</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>ACE_ Accesibilidad</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> </tbody> </table>		muy buena	buena	Aceptable	mala	muy mala	HAB_ Habitabilidad						EC_ Estado de la construcción						ACE_ Accesibilidad																	
	muy buena	buena	Aceptable	mala	muy mala																																
HAB_ Habitabilidad																																					
EC_ Estado de la construcción																																					
ACE_ Accesibilidad																																					
<p><b>PARÁMETROS SOCIALES</b></p> <p>EX_ Población en condición de exclusión</p> <p>SP_ Concentración población extranjera</p> <p>CO_ Conflictividad</p> <p>EP_ Envejecimiento de la población</p> <p>PV_ Percepción vecinal desfavorecimiento</p>	<table border="1"> <thead> <tr> <th></th> <th>muy bajo</th> <th>bajo</th> <th>medio</th> <th>alto</th> <th>muy alto</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>EX_ Población en condición de exclusión</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>SP_ Concentración población extranjera</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>CO_ Conflictividad</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>EP_ Envejecimiento de la población</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>PV_ Percepción vecinal desfavorecimiento</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> </tbody> </table>		muy bajo	bajo	medio	alto	muy alto	EX_ Población en condición de exclusión						SP_ Concentración población extranjera						CO_ Conflictividad						EP_ Envejecimiento de la población						PV_ Percepción vecinal desfavorecimiento					
	muy bajo	bajo	medio	alto	muy alto																																
EX_ Población en condición de exclusión																																					
SP_ Concentración población extranjera																																					
CO_ Conflictividad																																					
EP_ Envejecimiento de la población																																					
PV_ Percepción vecinal desfavorecimiento																																					
<p>AS_ Asociativismo</p> <p>SP_ Sentido de pertenencia</p>	<table border="1"> <thead> <tr> <th></th> <th>muy alto</th> <th>alto</th> <th>medio</th> <th>bajo</th> <th>muy bajo</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>AS_ Asociativismo</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>SP_ Sentido de pertenencia</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> </tbody> </table>		muy alto	alto	medio	bajo	muy bajo	AS_ Asociativismo						SP_ Sentido de pertenencia																							
	muy alto	alto	medio	bajo	muy bajo																																
AS_ Asociativismo																																					
SP_ Sentido de pertenencia																																					
E	NIVEL DE VULNERABILIDAD URBANA																																				
<p><b>NIVEL 2: Vulnerabilidad ALTA</b></p>																																					

**B  
05**

**MATXARIA**

**A**

**DATOS GENERALES**



**Localización:**  
Parte noroeste del municipio

**Orografía:**  
Parte este de la ladera norte

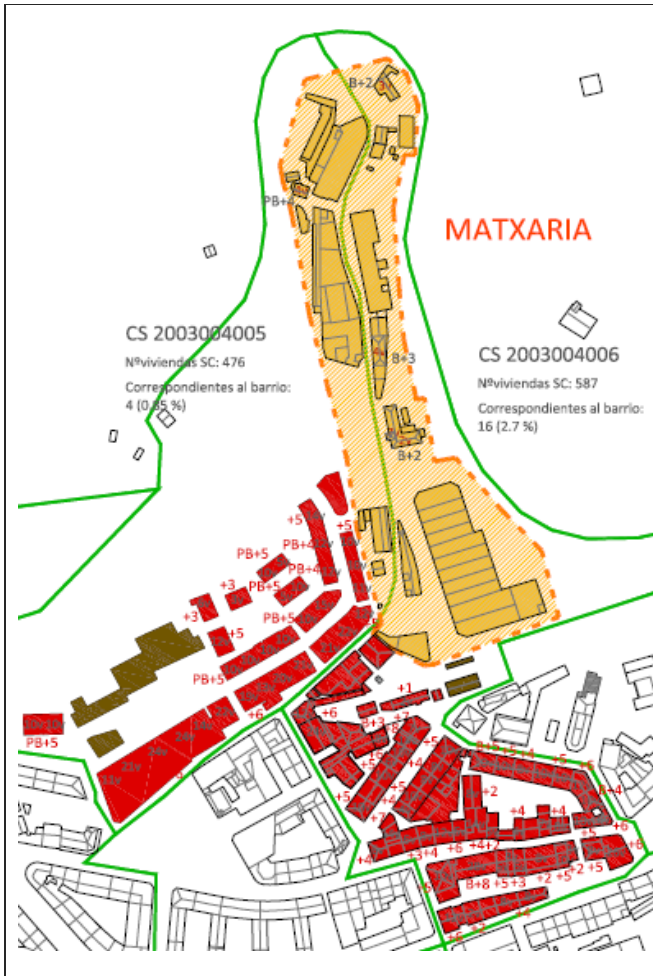
**Forma de crecimiento:**  
Área mixta industrial-residencial

**Nº de viviendas:**  
20

**Superficie:**  
34.824 m<sup>2</sup>

**B**



**LÍMITES ADMINISTRATIVOS**



Barrio (B)	viv.s B	Sección censal (SC)
MATXARIA	20	2003 004 005
		2003 004 006

viv.s SC	viv.s SC+B	viv.s de SC en B (%)	viv.s de B en SC (%)
476	4	0,8	20
587	16	3	80

Representatividad	Posibilidad uso datos
Muy baja	<b>NO</b>
Muy baja	

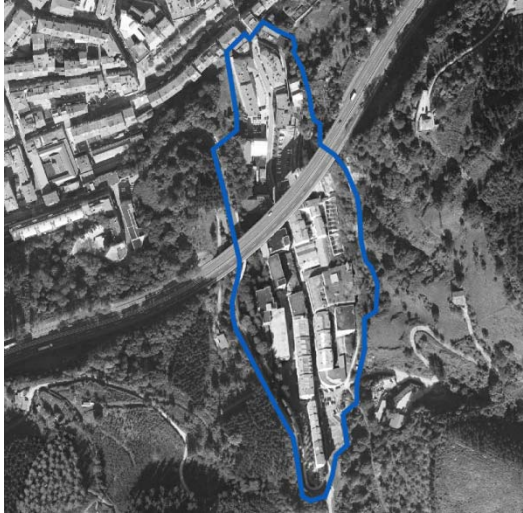
C	DESCRIPCIÓN DEL ÁREA																																				
	<p><b>Uso edificatorio:</b> Mixto, industrial y residencial</p> <p><b>Usos plantas bajas:</b> Muchos edificios industriales abandonados</p> <p><b>Tipología edif. /perfil:</b> Mayoritariamente edificios industriales</p> <p><b>Equipamientos:</b> Ninguno</p> <p><b>Espacio público:</b> escaso y de muy baja calidad</p> <p><b>AE/Comercio:</b> pabellones de pequeñas actividades, comercio inexistente</p> <p><b>Transporte:</b> estación de tren cercana</p>																																				
<p><b>Asociaciones vecinales:</b> No</p> <p><b>Festividades propias del barrio:</b> No</p>																																					
D	PARÁMETROS DE VULNERABILIDAD																																				
<p><b>PARÁMETROS URBANOS</b></p> <p>CT_ Continuidad de la trama</p> <p>ACU_ Accesibilidad</p> <p>DS_ Dotaciones y servicios</p> <p>MAU_ Medio ambiente urbano</p>	<table border="1"> <thead> <tr> <th></th> <th>Muy buena</th> <th>buena</th> <th>Aceptable</th> <th>mala</th> <th>muy mala</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>CT_ Continuidad de la trama</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>ACU_ Accesibilidad</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>DS_ Dotaciones y servicios</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>MAU_ Medio ambiente urbano</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> </tbody> </table>		Muy buena	buena	Aceptable	mala	muy mala	CT_ Continuidad de la trama						ACU_ Accesibilidad						DS_ Dotaciones y servicios						MAU_ Medio ambiente urbano											
	Muy buena	buena	Aceptable	mala	muy mala																																
CT_ Continuidad de la trama																																					
ACU_ Accesibilidad																																					
DS_ Dotaciones y servicios																																					
MAU_ Medio ambiente urbano																																					
<p><b>PARÁMETROS EDIFICATORIOS</b></p> <p>HAB_ Habitabilidad</p> <p>EC_ Estado de la construcción</p> <p>ACE_ Accesibilidad</p>	<table border="1"> <thead> <tr> <th></th> <th>muy buena</th> <th>buena</th> <th>Aceptable</th> <th>mala</th> <th>muy mala</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>HAB_ Habitabilidad</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>EC_ Estado de la construcción</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>ACE_ Accesibilidad</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> </tbody> </table>		muy buena	buena	Aceptable	mala	muy mala	HAB_ Habitabilidad						EC_ Estado de la construcción						ACE_ Accesibilidad																	
	muy buena	buena	Aceptable	mala	muy mala																																
HAB_ Habitabilidad																																					
EC_ Estado de la construcción																																					
ACE_ Accesibilidad																																					
<p><b>PARÁMETROS SOCIALES</b></p> <p>EX_ Población en condición de exclusión</p> <p>SP_ Concentración población extranjera</p> <p>CO_ Conflictividad</p> <p>EP_ Envejecimiento de la población</p> <p>PV_ Percepción vecinal desfavorecimiento</p>	<table border="1"> <thead> <tr> <th></th> <th>muy bajo</th> <th>bajo</th> <th>medio</th> <th>alto</th> <th>muy alto</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>EX_ Población en condición de exclusión</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>SP_ Concentración población extranjera</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>CO_ Conflictividad</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>EP_ Envejecimiento de la población</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>PV_ Percepción vecinal desfavorecimiento</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> </tbody> </table>		muy bajo	bajo	medio	alto	muy alto	EX_ Población en condición de exclusión						SP_ Concentración población extranjera						CO_ Conflictividad						EP_ Envejecimiento de la población						PV_ Percepción vecinal desfavorecimiento					
	muy bajo	bajo	medio	alto	muy alto																																
EX_ Población en condición de exclusión																																					
SP_ Concentración población extranjera																																					
CO_ Conflictividad																																					
EP_ Envejecimiento de la población																																					
PV_ Percepción vecinal desfavorecimiento																																					
<p>AS_ Asociativismo</p> <p>SP_ Sentido de pertenencia</p>	<table border="1"> <thead> <tr> <th></th> <th>muy alto</th> <th>alto</th> <th>medio</th> <th>bajo</th> <th>muy bajo</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>AS_ Asociativismo</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>SP_ Sentido de pertenencia</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> </tbody> </table>		muy alto	alto	medio	bajo	muy bajo	AS_ Asociativismo						SP_ Sentido de pertenencia																							
	muy alto	alto	medio	bajo	muy bajo																																
AS_ Asociativismo																																					
SP_ Sentido de pertenencia																																					
E	NIVEL DE VULNERABILIDAD URBANA																																				
<p><b>NIVEL 1: Vulnerabilidad MUY ALTA</b></p>																																					

B  
06

## TXONTA

A

## DATOS GENERALES

**Localización:**

Parte este de la ladera sur

**Orografía:**

Pequeño valle perpendicular al eje longitudinal del municipio

**Forma de crecimiento:**

Área mixta industrial-residencial

**Nº de viviendas**

316

**Superficie:**53.421 m<sup>2</sup>

B


## LÍMITES ADMINISTRATIVOS



Barrio (B)	viv. s B	Sección censal (SC)
TXONTA	316	2003 005 001

viv.s SC	viv.s SC+B	viv.s de SC en B	viv.s de B en SC
635	316	49 %	100%

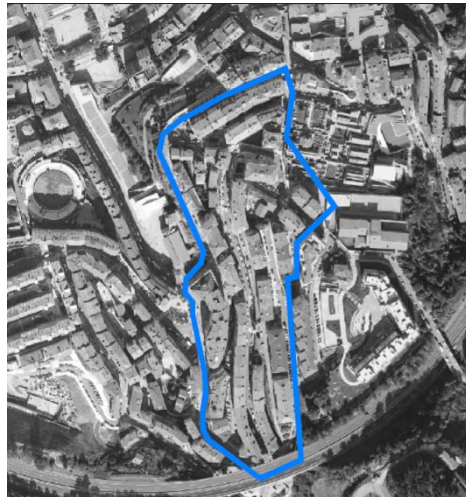
Representav.	Posibilidad uso datos
Muy baja	NO

C	<div data-bbox="295 257 1404 302" style="background-color: #e0e0e0; padding: 5px;"><b>DESCRIPCIÓN DEL ÁREA</b></div> <div style="display: flex; align-items: flex-start;">  <div style="width: 75%; padding: 5px;"> <p><b>Uso edificatorio:</b> Mixto, industrial y residencial</p> <p><b>Usos plantas bajas:</b> locales y garajes</p> <p><b>Tipología edif. /perfil:</b> bloques lineales PB+4/6 y edificios mixtos taller-viviendas</p> <p><b>Equipamientos:</b> No hay equipamientos</p> <p><b>Espacio público:</b> escaso y de baja calidad</p> <p><b>AE/Comercio:</b> pabellones de pequeñas actividades económicas y un par de bares en parte baja</p> <p><b>Transporte público:</b> parada de autobús comarcal cercana. Udalbus Eibar: autobús urbano</p> <p><b>Otros:</b> varios edificios abandonados</p> <p><b>Asociaciones vecinales:</b> Asociación La Plazoleta, agrupación vecinal muy activa.</p> <p><b>Festividades propias del barrio:</b> No</p> </div> </div>																																																																																																												
D	<div data-bbox="295 1041 1404 1086" style="background-color: #e0e0e0; padding: 5px;"><b>PARÁMETROS DE VULNERABILIDAD</b></div> <table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse; text-align: center;"> <thead> <tr> <th style="text-align: left;"><b>PARÁMETROS URBANOS</b></th> <th>Muy buena</th> <th>buena</th> <th>Acepta-ble</th> <th>mala</th> <th>muy mala</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>CT_ Continuidad de la trama</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>ACU_ Accesibilidad</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>DS_ Dotaciones y servicios</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>MAU_ Medio ambiente urbano</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> </tbody> </table> <table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse; text-align: center;"> <thead> <tr> <th style="text-align: left;"><b>PARÁMETROS EDIFICATORIOS</b></th> <th>muy buena</th> <th>buena</th> <th>Acepta-ble</th> <th>mala</th> <th>muy mala</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>HAB_ Habitabilidad</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>EC_ Estado de la construcción</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>ACE_ Accesibilidad</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> </tbody> </table> <table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse; text-align: center;"> <thead> <tr> <th style="text-align: left;"><b>PARÁMETROS SOCIALES</b></th> <th>muy bajo</th> <th>bajo</th> <th>medio</th> <th>alto</th> <th>muy alto</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>EX_ Población en condición de exclusión</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>SP_ Concentración población extranjera</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>CO_ Conflictividad</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>EP_ Envejecimiento de la población</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>PV_ Percepción vecinal desfavorecimiento</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> </tbody> </table> <table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse; text-align: center;"> <thead> <tr> <th style="text-align: left;"><b>PARÁMETROS SOCIALES</b></th> <th>muy alto</th> <th>alto</th> <th>medio</th> <th>bajo</th> <th>muy bajo</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>AS_ Asociativismo</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>SP_ Sentido de pertenencia</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> </tbody> </table>	<b>PARÁMETROS URBANOS</b>	Muy buena	buena	Acepta-ble	mala	muy mala	CT_ Continuidad de la trama						ACU_ Accesibilidad						DS_ Dotaciones y servicios						MAU_ Medio ambiente urbano						<b>PARÁMETROS EDIFICATORIOS</b>	muy buena	buena	Acepta-ble	mala	muy mala	HAB_ Habitabilidad						EC_ Estado de la construcción						ACE_ Accesibilidad						<b>PARÁMETROS SOCIALES</b>	muy bajo	bajo	medio	alto	muy alto	EX_ Población en condición de exclusión						SP_ Concentración población extranjera						CO_ Conflictividad						EP_ Envejecimiento de la población						PV_ Percepción vecinal desfavorecimiento						<b>PARÁMETROS SOCIALES</b>	muy alto	alto	medio	bajo	muy bajo	AS_ Asociativismo						SP_ Sentido de pertenencia					
<b>PARÁMETROS URBANOS</b>	Muy buena	buena	Acepta-ble	mala	muy mala																																																																																																								
CT_ Continuidad de la trama																																																																																																													
ACU_ Accesibilidad																																																																																																													
DS_ Dotaciones y servicios																																																																																																													
MAU_ Medio ambiente urbano																																																																																																													
<b>PARÁMETROS EDIFICATORIOS</b>	muy buena	buena	Acepta-ble	mala	muy mala																																																																																																								
HAB_ Habitabilidad																																																																																																													
EC_ Estado de la construcción																																																																																																													
ACE_ Accesibilidad																																																																																																													
<b>PARÁMETROS SOCIALES</b>	muy bajo	bajo	medio	alto	muy alto																																																																																																								
EX_ Población en condición de exclusión																																																																																																													
SP_ Concentración población extranjera																																																																																																													
CO_ Conflictividad																																																																																																													
EP_ Envejecimiento de la población																																																																																																													
PV_ Percepción vecinal desfavorecimiento																																																																																																													
<b>PARÁMETROS SOCIALES</b>	muy alto	alto	medio	bajo	muy bajo																																																																																																								
AS_ Asociativismo																																																																																																													
SP_ Sentido de pertenencia																																																																																																													
E	<div data-bbox="295 1881 1404 1926" style="background-color: #e0e0e0; padding: 5px;"><b>NIVEL DE VULNERABILIDAD URBANA</b></div> <div style="display: flex; align-items: center; margin-top: 10px;"> <div data-bbox="295 1937 1236 2004" style="border: 1px solid black; padding: 5px; flex-grow: 1;"> <p><b>NIVEL 1: Vulnerabilidad MUY ALTA</b></p> </div> <div data-bbox="1284 1937 1404 2004" style="width: 40px; height: 40px; background-color: #005a87; margin-left: 10px;"></div> </div>																																																																																																												



**B**  
**07** **URKI**

**A** **DATOS GENERALES**



**Localización:**  
Parte central superior de la ladera sur

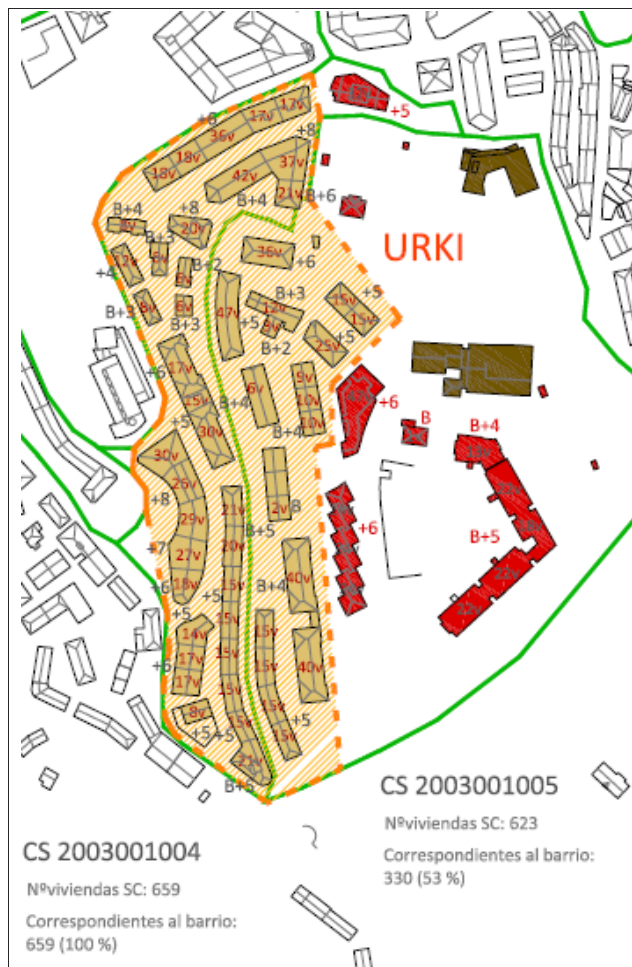
**Orografía:**  
Pendiente moderada

**Forma de crecimiento:**  
Promoción de los 60-70

**Nº de viviendas**  
953



**Superficie:**  
38.692m<sup>2</sup>

**B** **LÍMITES ADMINISTRATIVOS**



Barrio (B)	viv. s B	Sección censal (SC)	viv.s SC
URKI	953	2003 002 004	659
		2003 002 005	623

viv.s SC+B	viv.s de SC en B	viv.s de B en SC	Representatividad	Posibilidad uso datos
659	100 %	67 %	alta	SI (parc.)
330	53 %	34 %	baja	

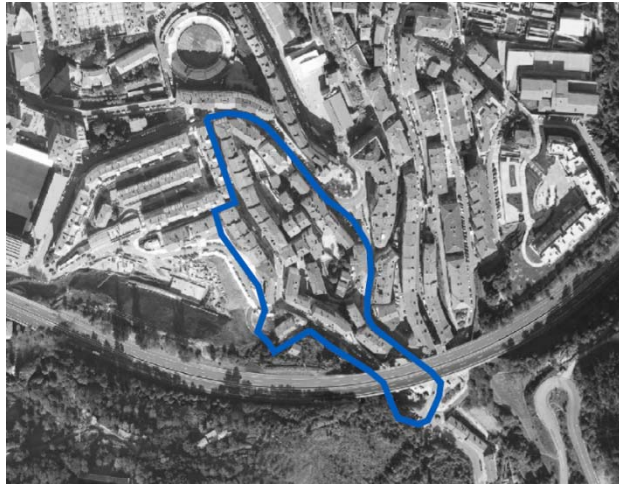
C	DESCRIPCIÓN DEL ÁREA																														
	<p><b>Uso edificatorio:</b> residencial</p> <p><b>Usos plantas bajas:</b> viviendas y garajes</p> <p><b>Tipología edif. /perfil:</b> 2 tipologías?</p> <p><b>Equipamientos:</b> c. deportivo, c. educación primaria, c. de día para personas mayores, edificio judicial</p> <p><b>Espacio público:</b> escaso y de baja calidad</p> <p><b>AE/Comercio:</b> zona verde y parque colindante, comercio?</p> <p><b>Transporte público:</b> Udalbus Eibar: autobús urbano. No hay tren en la zona</p>																														
<p><b>Asociaciones vecinales:</b> Asociación comisión de Fiestas Urkitarrak</p> <p><b>Festividades propias del barrio:</b> Fiestas de Urki, se celebran en Junio</p>																															
D	PARÁMETROS DE VULNERABILIDAD																														
<p><b>PARÁMETROS URBANOS</b></p> <p>CT_ Continuidad de la trama</p> <p>ACU_ Accesibilidad</p> <p>DS_ Dotaciones y servicios</p> <p>MAU_ Medio ambiente urbano</p>	<table border="1"> <thead> <tr> <th>Muy buena</th> <th>buena</th> <th>Aceptable</th> <th>mala</th> <th>muy mala</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> </tbody> </table>	Muy buena	buena	Aceptable	mala	muy mala																									
Muy buena	buena	Aceptable	mala	muy mala																											
<p><b>PARÁMETROS EDIFICATORIOS</b></p> <p>HAB_ Habitabilidad</p> <p>EC_ Estado de la construcción</p> <p>ACE_ Accesibilidad</p>	<table border="1"> <thead> <tr> <th>muy buena</th> <th>buena</th> <th>Aceptable</th> <th>mala</th> <th>muy mala</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> </tbody> </table>	muy buena	buena	Aceptable	mala	muy mala																									
muy buena	buena	Aceptable	mala	muy mala																											
<p><b>PARÁMETROS SOCIALES</b></p> <p>EX_ Población en condición de exclusión</p> <p>SP_ Concentración población extranjera</p> <p>CO_ Conflictividad</p> <p>EP_ Envejecimiento de la población</p> <p>PV_ Percepción vecinal desfavorecimiento</p>	<table border="1"> <thead> <tr> <th>muy bajo</th> <th>bajo</th> <th>medio</th> <th>alto</th> <th>muy alto</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> </tbody> </table>	muy bajo	bajo	medio	alto	muy alto																									
muy bajo	bajo	medio	alto	muy alto																											
<p>AS_ Asociativismo</p> <p>SP_ Sentido de pertenencia</p>	<table border="1"> <thead> <tr> <th>muy alto</th> <th>alto</th> <th>medio</th> <th>bajo</th> <th>muy bajo</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> </tbody> </table>	muy alto	alto	medio	bajo	muy bajo																									
muy alto	alto	medio	bajo	muy bajo																											
E	NIVEL DE VULNERABILIDAD URBANA																														
<p><b>NIVEL 2: Vulnerabilidad ALTA</b></p>																															

**B**  
**08**

**SAN CRISTOBAL**

**A**

**DATOS GENERALES**



**Localización:**  
Parte central y superior de la ladera sur

**Orografía:**  
Pendiente considerable

**Forma de crecimiento:**  
Promoción de los 60-70

**Nº de viviendas**  
417


**Superficie:**  
22 128 m<sup>2</sup>

**B**

**LÍMITES ADMINISTRATIVOS**



Barrio (B)	viv.s B	Sección censal (SC)	viv.s SC	viv.s SC+B	viv.s de SC en B	viv.s de B en SC	Representatividad	Posibilidad uso datos
SAN CRISTOBAL	417	2003 003 001	610	417	68 %	100 %	baja	<b>NO</b>

<b>C</b>	<b>DESCRIPCIÓN DEL ÁREA</b>
	<p><b>Uso edificatorio:</b> Mayoritariamente residencial</p> <p><b>Usos plantas bajas:</b> viviendas y 20 aprox. garajes o locales</p> <p><b>Tipología edif. /perfil:</b> bloques lineales PB+4/6</p>
	<p><b>Equipamientos:</b> 1 euskaltegi y dos farmacias, y edif. juzgados y plaza de toros en un entorno cercano</p> <p><b>Espacio público:</b> un pequeño parque infantil</p> <p><b>AE/Comercio:</b> Alguna pequeña actividad económica en los bajos y comercio en parte baja</p> <p><b>Transporte:</b> Udalbus Eibar: autobús urbano</p>
<p><b>Asociaciones vecinales:</b> Asociación Comisión de Fiestas de San Cristobal, La Rampa</p> <p><b>Festividades propias del barrio:</b> Fiestas de San Cristobal, se celebran en Julio</p>	

<b>D</b>	<b>PARÁMETROS DE VULNERABILIDAD</b>					
<b>PARÁMETROS URBANOS</b>		Muy buena	buena	Aceptable	mala	muy mala
CT_ Continuidad de la trama						
ACU_ Accesibilidad						
DS_ Dotaciones y servicios						
MAU_ Medio ambiente urbano						
<b>PARÁMETROS EDIFICATORIOS</b>		muy buena	buena	Aceptable	mala	muy mala
HAB_ Habitabilidad						
EC_ Estado de la construcción						
ACE_ Accesibilidad						
<b>PARÁMETROS SOCIALES</b>		muy bajo	bajo	medio	alto	muy alto
EX_ Población en condición de exclusión						
SP_ Concentración población extranjera						
CO_ Conflictividad						
EP_ Envejecimiento de la población						
PV_ Percepción vecinal desfavorecimiento						
		muy alto	alto	medio	bajo	muy bajo
AS_ Asociativismo						
SP_ Sentido de pertenencia						

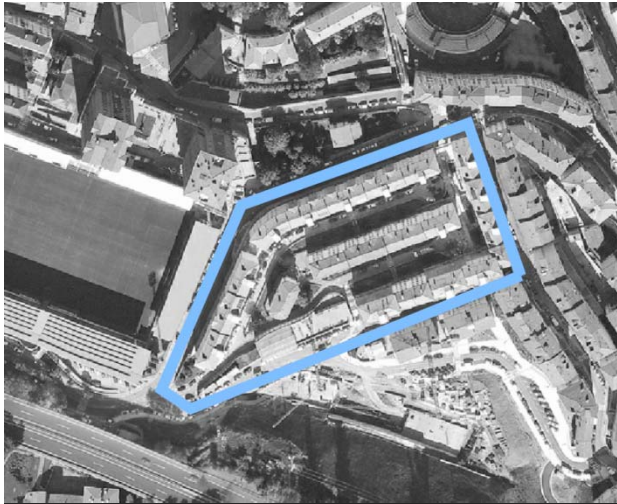
<b>E</b>	<b>NIVEL DE VULNERABILIDAD URBANA</b>
<p><b>NIVEL 1: Vulnerabilidad MUY ALTA</b></p>	

**B**  
**09**

**MOGEL**

**A**

**DATOS GENERALES**



**Localización:**  
Parte central de la ladera sur

**Orografía:**  
Pendiente considerable

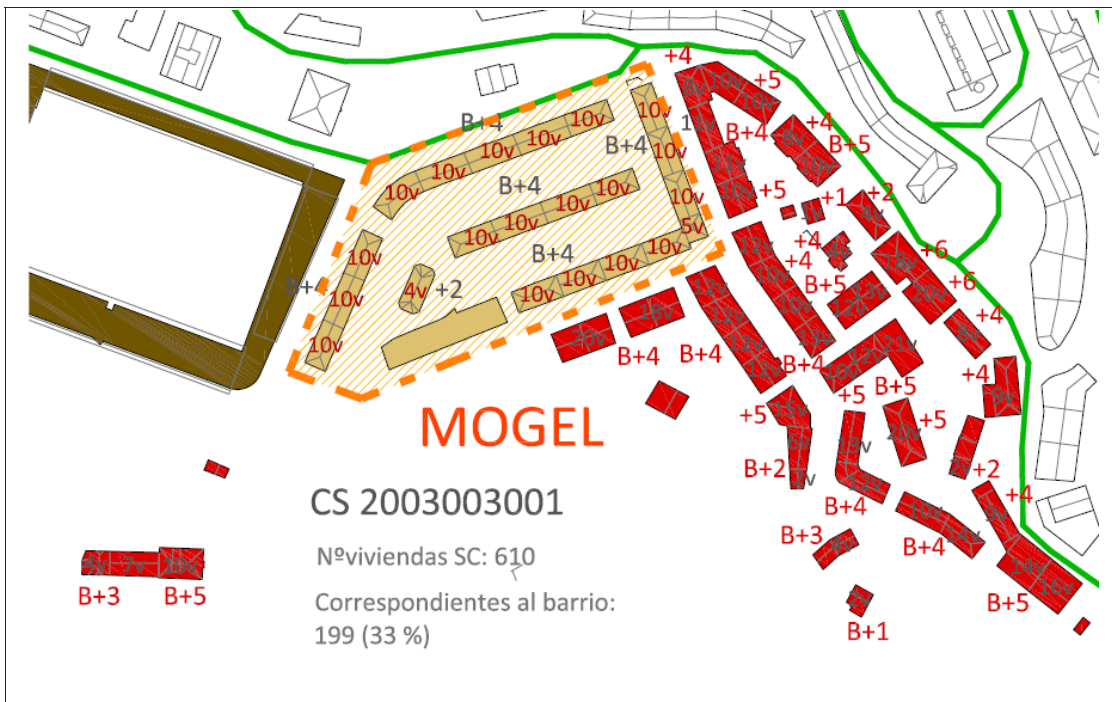
**Forma de crecimiento:**  
Promoción pública 40-60

**Nº de viviendas**  
199


**Superficie:**  
11.985 m<sup>2</sup>

**B**

**LÍMITES ADMINISTRATIVOS**



Barrio (B)	viv.s B	Sección censal (SC)	viv.s SC	viv.s SC+B	viv.s de SC en B	viv.s de B en SC	Representatividad	Posibilidad uso datos
MOGEL	199	2003 003 001	610	199	33 %	100 %	muy baja	NO

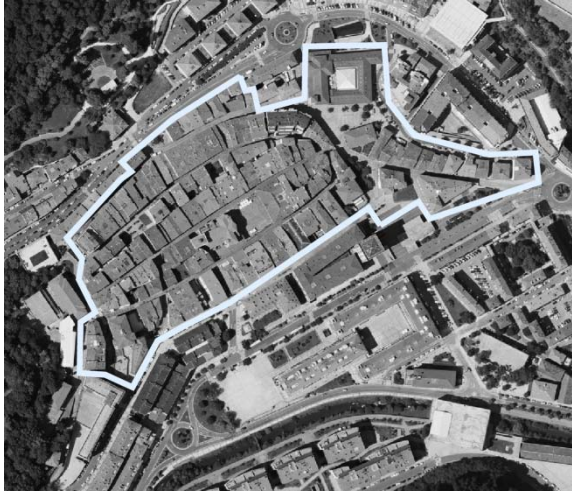
<b>C</b>	<b>DESCRIPCIÓN DEL ÁREA</b>
	<p><b>Uso edificatorio:</b> residencial</p> <p><b>Usos plantas bajas:</b> vivienda</p> <p><b>Tipología edific./perfil:</b> bloques lineales en medianera PB+4</p>
	<p><b>Equipamientos:</b> en el entorno cercano, c. deportivo, estadio Ipurua, plaza de toros, 2 farmacias.</p> <p><b>Espacio público:</b> parque infantil y espacio entre bloques ajardinado en buen estado</p> <p><b>AE/Comercio:</b> una pequeña tienda en el conjunto, pero mayor actividad comercial en la calle colindante</p> <p><b>Transporte:</b> Parada de autobús comarcal. Udalbus Eibar</p>
<p><b>Asociaciones vecinales:</b> Asociación de vecinos que agrupa todo el vecindario.</p> <p><b>Festividades propias del barrio:</b> No</p>	

<b>D</b>	<b>PARÁMETROS DE VULNERABILIDAD</b>					
<b>PARÁMETROS URBANOS</b>		Muy buena	buena	Aceptable	mala	muy mala
CT_ Continuidad de la trama						
ACU_ Accesibilidad						
DS_ Dotaciones y servicios						
MAU_ Medio ambiente urbano						
<b>PARÁMETROS EDIFICATORIOS</b>		muy buena	buena	Aceptable	mala	muy mala
HAB_ Habitabilidad						
EC_ Estado de la construcción						
ACE_ Accesibilidad						
<b>PARÁMETROS SOCIALES</b>		muy bajo	bajo	medio	alto	muy alto
EX_ Población en condición de exclusión						
SP_ Concentración población extranjera						
CO_ Conflictividad						
EP_ Envejecimiento de la población						
PV_ Percepción vecinal desfavorecimiento						
		muy alto	alto	medio	bajo	muy bajo
AS_ Asociativismo						
SP_ Sentido de pertenencia						

<b>E</b>	<b>NIVEL DE VULNERABILIDAD URBANA</b>	
<b>NIVEL 3: Vulnerabilidad MEDIA</b>		

B  
10**CASCO HISTÓRICO**

A

**DATOS GENERALES****Localización:**

Parte central del municipio

**Orografía:**

Ligera pendiente ascendente hacia el oeste

**Forma de crecimiento:**

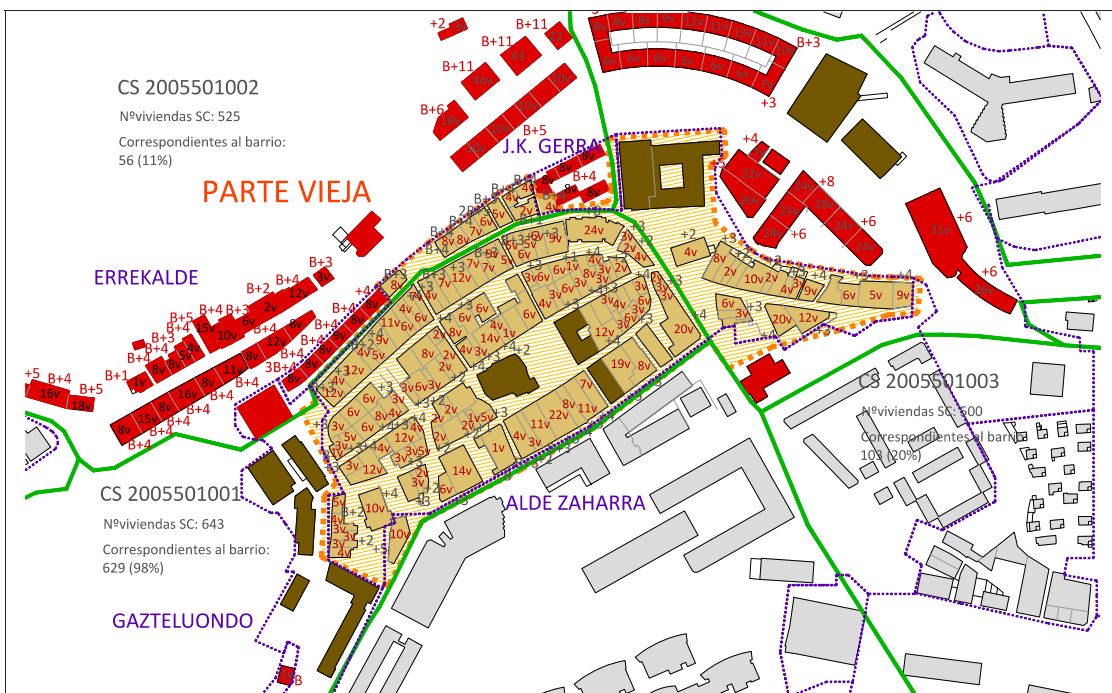
Lotización medieval

**Nº de viviendas:**


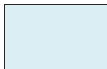
788

**Superficie:**55.827 m<sup>2</sup> (ámbito PGOU)

B

**LÍMITES ADMINISTRATIVOS**

Barrio (B)	viv.s B	Sección censal (SC)	viv.s SC	viv.s SC+B	viv.s de SC en B	viv.s de B en SC	Representatividad	Posibilidad uso datos
PARTE VIEJA	788	2005 501 003	643	629	98 %	80 %	alta	SI
		2005 501 001	500	103	21 %	13 %	muy baja	
		2005 501 002	525	56	11%	7 %	muy baja	

C	DESCRIPCIÓN DEL ÁREA																																				
	<p><b>Uso edificatorio:</b> Mayoritariamente residencial</p> <p><b>Usos plantas bajas:</b> locales comerciales</p> <p><b>Tipología edif. /perfil:</b> PB+3/4</p> <p><b>Equipamientos:</b> área céntrica con varios equipamientos: ayuntamiento y parroquia, varios monumentos catalogados, una sala de exposiciones, ludoteca, casa de cultura, residencia de ancianos, 2 farmacias...</p> <p><b>Espacio público:</b> calles peatonalizadas, plaza del ayuntamiento y espacio verde cercano</p> <p><b>AE/Comercio:</b> pequeño comercio y hostelería</p> <p><b>Transporte público:</b> paradas autobús urbano e interurbano</p>																																				
<p><b>Asociaciones vecinales:</b> No</p>																																					
D	PARÁMETROS DE VULNERABILIDAD																																				
<p><b>PARÁMETROS URBANOS</b></p> <p>CT_ Continuidad de la trama</p> <p>ACU_ Accesibilidad</p> <p>DS_ Dotaciones y servicios</p> <p>MAU_ Medio ambiente urbano</p>	<table border="1"> <thead> <tr> <th></th> <th>Muy buena</th> <th>buena</th> <th>Aceptable</th> <th>mala</th> <th>muy mala</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>CT_ Continuidad de la trama</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>ACU_ Accesibilidad</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>DS_ Dotaciones y servicios</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>MAU_ Medio ambiente urbano</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> </tbody> </table>		Muy buena	buena	Aceptable	mala	muy mala	CT_ Continuidad de la trama						ACU_ Accesibilidad						DS_ Dotaciones y servicios						MAU_ Medio ambiente urbano											
	Muy buena	buena	Aceptable	mala	muy mala																																
CT_ Continuidad de la trama																																					
ACU_ Accesibilidad																																					
DS_ Dotaciones y servicios																																					
MAU_ Medio ambiente urbano																																					
<p><b>PARÁMETROS EDIFICATORIOS</b></p> <p>HAB_ Habitabilidad</p> <p>EC_ Estado de la construcción</p> <p>ACE_ Accesibilidad</p>	<table border="1"> <thead> <tr> <th></th> <th>muy buena</th> <th>buena</th> <th>Aceptable</th> <th>mala</th> <th>muy mala</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>HAB_ Habitabilidad</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>EC_ Estado de la construcción</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>ACE_ Accesibilidad</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> </tbody> </table>		muy buena	buena	Aceptable	mala	muy mala	HAB_ Habitabilidad						EC_ Estado de la construcción						ACE_ Accesibilidad																	
	muy buena	buena	Aceptable	mala	muy mala																																
HAB_ Habitabilidad																																					
EC_ Estado de la construcción																																					
ACE_ Accesibilidad																																					
<p><b>PARÁMETROS SOCIALES</b></p> <p>EX_ Población en condición de exclusión</p> <p>SP_ Concentración población extranjera</p> <p>CO_ Conflictividad</p> <p>EP_ Envejecimiento de la población</p> <p>PV_ Percepción vecinal desfavorecimiento</p>	<table border="1"> <thead> <tr> <th></th> <th>muy bajo</th> <th>bajo</th> <th>medio</th> <th>alto</th> <th>muy alto</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>EX_ Población en condición de exclusión</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>SP_ Concentración población extranjera</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>CO_ Conflictividad</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>EP_ Envejecimiento de la población</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>PV_ Percepción vecinal desfavorecimiento</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> </tbody> </table>		muy bajo	bajo	medio	alto	muy alto	EX_ Población en condición de exclusión						SP_ Concentración población extranjera						CO_ Conflictividad						EP_ Envejecimiento de la población						PV_ Percepción vecinal desfavorecimiento					
	muy bajo	bajo	medio	alto	muy alto																																
EX_ Población en condición de exclusión																																					
SP_ Concentración población extranjera																																					
CO_ Conflictividad																																					
EP_ Envejecimiento de la población																																					
PV_ Percepción vecinal desfavorecimiento																																					
<p>AS_ Asociativismo</p> <p>SP_ Sentido de pertenencia</p>	<table border="1"> <thead> <tr> <th></th> <th>muy alto</th> <th>alto</th> <th>medio</th> <th>bajo</th> <th>muy bajo</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>AS_ Asociativismo</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>SP_ Sentido de pertenencia</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> </tbody> </table>		muy alto	alto	medio	bajo	muy bajo	AS_ Asociativismo						SP_ Sentido de pertenencia																							
	muy alto	alto	medio	bajo	muy bajo																																
AS_ Asociativismo																																					
SP_ Sentido de pertenencia																																					
E	NIVEL DE VULNERABILIDAD URBANA																																				
<p><b>NIVEL 4: Vulnerabilidad MEDIA-BAJA</b></p>																																					



B  
11

## ERGUIN

A

## DATOS GENERALES

**Localización:**

Parte oeste de la ladera norte

**Orografía:**

Pendiente pronunciada

**Forma de crecimiento:**

Promoción de los 60-70

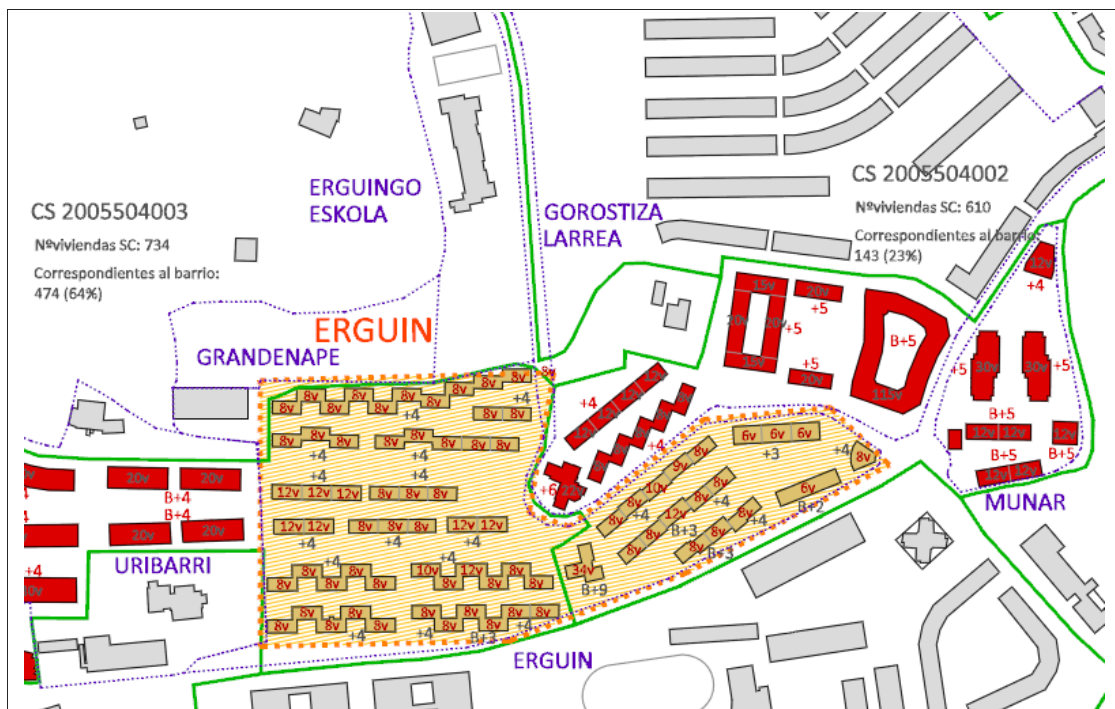
**Nº de viviendas**

651

**Superficie:**43.714 m<sup>2</sup>

B

## LÍMITES ADMINISTRATIVOS



Barrio (B)	viv.s B	Sección censal (SC)	viv.s SC	viv.s SC+B	viv.s de SC en B	viv.s de B en SC	Representatividad	Posibilidad uso datos
ERGUIN	617	2005 504 003	734	474	65 %	77 %	baja	NO
		2005 504 002	610	143	23 %	23 %	muy baja	

<b>C</b>	<b>DESCRIPCIÓN DEL ÁREA</b>
	<p><b>Uso edificatorio:</b> residencial</p> <p><b>Usos plantas bajas:</b> garajes y locales</p> <p><b>Tipología edif. /perfil:</b> SS/PB+3/4</p>
	<p><b>Equipamientos:</b> centro de salud mental, local para jóvenes, farmacia</p> <p><b>Espacio público:</b> escaso y de baja calidad</p> <p><b>AE/Comercio:</b> pequeño comercio en la calle Erguin. Garajes en planta baja.</p> <p><b>Transporte público:</b> autobús urbano, línea L1</p>
	<p><b>Asociaciones vecinales:</b> No</p> <p><b>Festividades propias del barrio:</b> Fiestas del barrio Urizarri, se celebran en Septiembre</p>

<b>D</b>	<b>PARÁMETROS DE VULNERABILIDAD</b>
<b>PARÁMETROS URBANOS</b>	
	Muy buena      buena      Aceptable      mala      muy mala
CT_ Continuidad de la trama	<input type="checkbox"/>
ACU_ Accesibilidad	<input type="checkbox"/>
DS_ Dotaciones y servicios	<input type="checkbox"/>
MAU_ Medio ambiente urbano	<input type="checkbox"/>
<b>PARÁMETROS EDIFICATORIOS</b>	
	muy buena      buena      Aceptable      mala      muy mala
HAB_ Habitabilidad	<input type="checkbox"/>
EC_ Estado de la construcción	<input type="checkbox"/>
ACE_ Accesibilidad	<input type="checkbox"/>
<b>PARÁMETROS SOCIALES</b>	
	muy bajo      bajo      medio      alto      muy alto
EX_ Población en condición de exclusión	<input type="checkbox"/>
SP_ Concentración población extranjera	<input type="checkbox"/>
CO_ Conflictividad	<input type="checkbox"/>
EP_ Envejecimiento de la población	<input type="checkbox"/>
PV_ Percepción vecinal desfavorecimiento	<input type="checkbox"/>
	muy alto      alto      medio      bajo      muy bajo
AS_ Asociativismo	<input type="checkbox"/>
SP_ Sentido de pertenencia	<input type="checkbox"/>

<b>E</b>	<b>NIVEL DE VULNERABILIDAD URBANA</b>
	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; display: inline-block;"> <b>NIVEL 4: Vulnerabilidad MEDIA</b> </div> <span style="display: inline-block; width: 20px; height: 20px; background-color: #ADD8E6; margin-left: 10px;"></span>

B  
12

## MAKATXENA

A

## DATOS GENERALES

**Localización:**

Este de la ladera norte, parte alta

**Orografía:**

Pendiente pronunciada

**Forma de crecimiento:**

Promoción de los 70-80

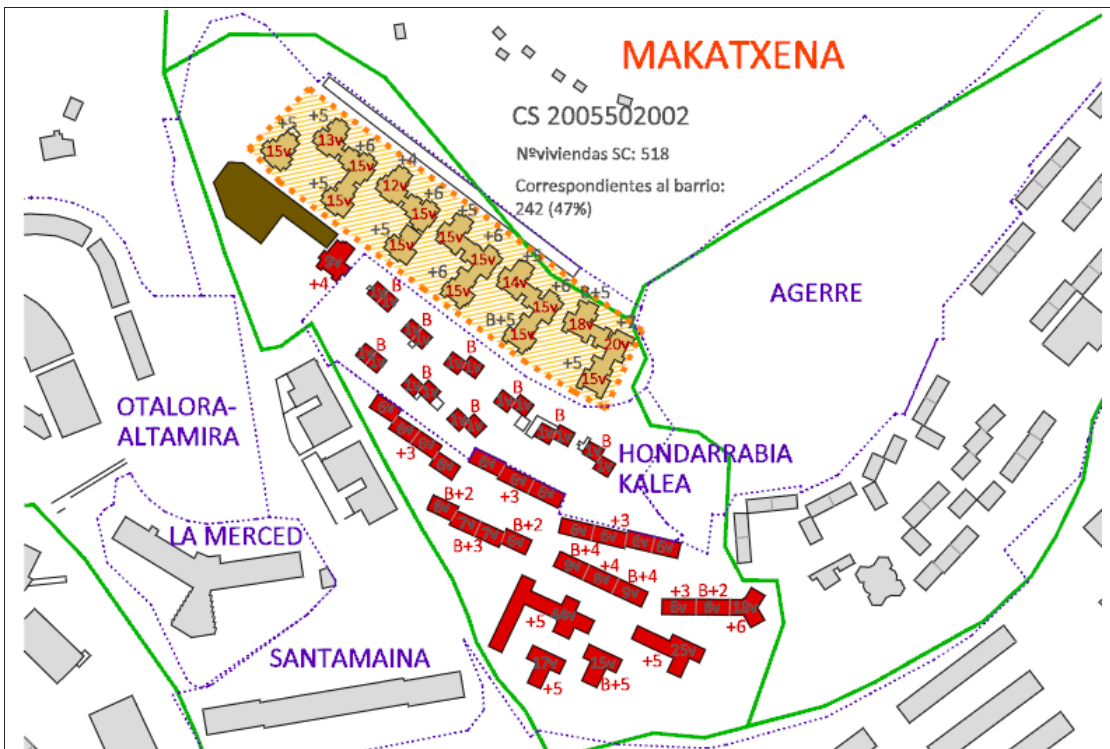
**Nº de viviendas:**

533



**Superficie:**12.225 m<sup>2</sup>

B

## LÍMITES ADMINISTRATIVOS



Barrio (B)	viv.s B	Sección censal (SC)	viv.s SC	viv.s SC+B	viv.s de SC en B	viv.s de B en SC	Representatividad	Posibilidad uso datos
MAKATXENA	533	2005 502 002	518	242	47 %	100 %	muy baja	NO

<p>C</p>	<p><b>DESCRIPCIÓN DEL ÁREA</b></p>  <p><b>Uso edificatorio:</b> residencial  <b>Usos plantas bajas:</b> locales, garajes, porche  <b>Tipología edif. /perfil:</b> torres en medianera PB+5  <b>Equipamientos:</b> no hay equipamientos públicos en el área  <b>Espacio público:</b> espacio verde entre bloques  <b>AE/Comercio:</b> un pequeño bar-tienda  <b>Transporte público:</b> autobús urbano, línea L1  <b>Asociaciones vecinales:</b> Comisión de vecinos de Makatxena  <b>Festividades propias del barrio:</b> No</p>																																																																																																												
<p>D</p>	<p><b>PARÁMETROS DE VULNERABILIDAD</b></p> <table border="1"> <thead> <tr> <th><b>PARÁMETROS URBANOS</b></th> <th>Muy buena</th> <th>buena</th> <th>Aceptable</th> <th>mala</th> <th>muy mala</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>CT_ Continuidad de la trama</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>ACU_ Accesibilidad</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>DS_ Dotaciones y servicios</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>MAU_ Medio ambiente urbano</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> </tbody> </table> <table border="1"> <thead> <tr> <th><b>PARÁMETROS EDIFICATORIOS</b></th> <th>muy buena</th> <th>buena</th> <th>Aceptable</th> <th>mala</th> <th>muy mala</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>HAB_ Habitabilidad</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>EC_ Estado de la construcción</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>ACE_ Accesibilidad</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> </tbody> </table> <table border="1"> <thead> <tr> <th><b>PARÁMETROS SOCIALES</b></th> <th>muy bajo</th> <th>bajo</th> <th>medio</th> <th>alto</th> <th>muy alto</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>EX_ Población en condición de exclusión</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>SP_ Concentración población extranjera</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>CO_ Conflictividad</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>EP_ Envejecimiento de la población</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>PV_ Percepción vecinal desfavorecimiento</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> </tbody> </table> <table border="1"> <thead> <tr> <th></th> <th>muy alto</th> <th>alto</th> <th>medio</th> <th>bajo</th> <th>muy bajo</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>AS_ Asociativismo</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>SP_ Sentido de pertenencia</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> </tbody> </table>	<b>PARÁMETROS URBANOS</b>	Muy buena	buena	Aceptable	mala	muy mala	CT_ Continuidad de la trama						ACU_ Accesibilidad						DS_ Dotaciones y servicios						MAU_ Medio ambiente urbano						<b>PARÁMETROS EDIFICATORIOS</b>	muy buena	buena	Aceptable	mala	muy mala	HAB_ Habitabilidad						EC_ Estado de la construcción						ACE_ Accesibilidad						<b>PARÁMETROS SOCIALES</b>	muy bajo	bajo	medio	alto	muy alto	EX_ Población en condición de exclusión						SP_ Concentración población extranjera						CO_ Conflictividad						EP_ Envejecimiento de la población						PV_ Percepción vecinal desfavorecimiento							muy alto	alto	medio	bajo	muy bajo	AS_ Asociativismo						SP_ Sentido de pertenencia					
<b>PARÁMETROS URBANOS</b>	Muy buena	buena	Aceptable	mala	muy mala																																																																																																								
CT_ Continuidad de la trama																																																																																																													
ACU_ Accesibilidad																																																																																																													
DS_ Dotaciones y servicios																																																																																																													
MAU_ Medio ambiente urbano																																																																																																													
<b>PARÁMETROS EDIFICATORIOS</b>	muy buena	buena	Aceptable	mala	muy mala																																																																																																								
HAB_ Habitabilidad																																																																																																													
EC_ Estado de la construcción																																																																																																													
ACE_ Accesibilidad																																																																																																													
<b>PARÁMETROS SOCIALES</b>	muy bajo	bajo	medio	alto	muy alto																																																																																																								
EX_ Población en condición de exclusión																																																																																																													
SP_ Concentración población extranjera																																																																																																													
CO_ Conflictividad																																																																																																													
EP_ Envejecimiento de la población																																																																																																													
PV_ Percepción vecinal desfavorecimiento																																																																																																													
	muy alto	alto	medio	bajo	muy bajo																																																																																																								
AS_ Asociativismo																																																																																																													
SP_ Sentido de pertenencia																																																																																																													
<p>E</p>	<p><b>NIVEL DE VULNERABILIDAD URBANA</b></p> <p><b>NIVEL 3: Vulnerabilidad MEDIA</b></p> 																																																																																																												

B  
13**SANTA MARINA**

A

**DATOS GENERALES****Localización:**

Parte este de la ladera norte

**Orografía:**

Pendiente pronunciada

**Forma de crecimiento:**

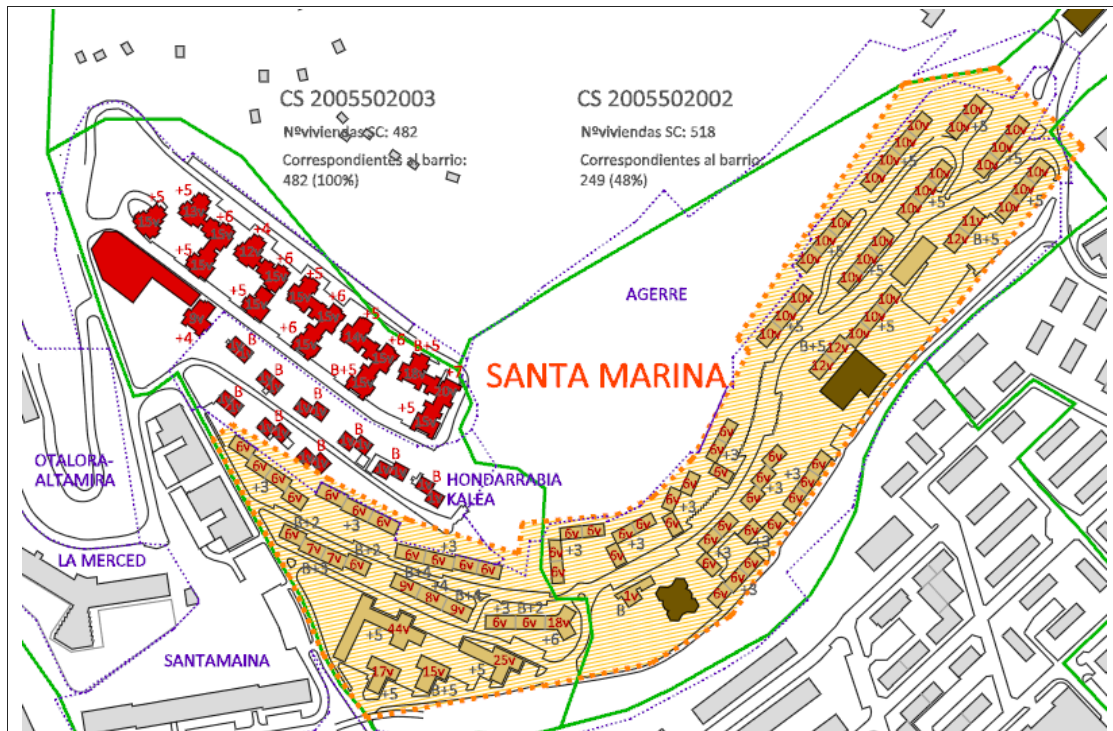
Promoción de los 60-70

**Nº de viviendas**

956

**Superficie:**63.250 m<sup>2</sup>

B

**LÍMITES ADMINISTRATIVOS**

Barrio (B)	viv.s B	Sección censal (SC)	viv.s SC	viv.s SC+B	viv.s de SC en B	viv.s de B en SC	Representatividad	Posibilidad uso datos
SANTAMAINA	956	2006 502 002	518	474	91 %	49 %	alta	SI
		2006 502 003	482	482	100 %	51 %	alta	

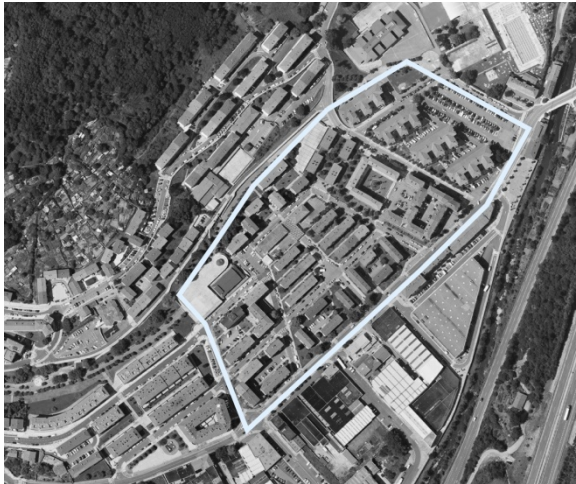
C	DESCRIPCIÓN DEL ÁREA																																																						
	<p><b>Uso edificatorio:</b> residencial</p> <p><b>Usos plantas bajas:</b> mayoritariamente vivienda</p> <p><b>Tipología edif. /perfil:</b> bloque lineal, PB +3/4</p> <p><b>Equipamientos:</b> biblioteca-ludoteca, c. educación primaria, c. educación secundaria, casa de jubilados, c. deportivo, 1 farmacia</p> <p><b>Espacio público:</b> espacio verde y parque infantil cercanos</p> <p><b>AE/Comercio:</b> algún pequeño comercio en parte baja</p> <p><b>Transporte público:</b> autobús urbano con varias paradas</p> <p><b>Asociaciones vecinales:</b> No</p> <p><b>Festividades propias del barrio:</b> Fiestas de Santamarina, 18 de Julio</p>																																																						
D	PARÁMETROS DE VULNERABILIDAD																																																						
<p><b>PARÁMETROS URBANOS</b></p> <p>CT_ Continuidad de la trama</p> <p>ACU_ Accesibilidad</p> <p>DS_ Dotaciones y servicios</p> <p>MAU_ Medio ambiente urbano</p>	<table border="1"> <thead> <tr> <th></th> <th>Muy buena</th> <th>buena</th> <th>Aceptable</th> <th>mala</th> <th>muy mala</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>CT_ Continuidad de la trama</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>ACU_ Accesibilidad</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>DS_ Dotaciones y servicios</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>MAU_ Medio ambiente urbano</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> </tbody> </table>		Muy buena	buena	Aceptable	mala	muy mala	CT_ Continuidad de la trama						ACU_ Accesibilidad						DS_ Dotaciones y servicios						MAU_ Medio ambiente urbano																													
	Muy buena	buena	Aceptable	mala	muy mala																																																		
CT_ Continuidad de la trama																																																							
ACU_ Accesibilidad																																																							
DS_ Dotaciones y servicios																																																							
MAU_ Medio ambiente urbano																																																							
<p><b>PARÁMETROS EDIFICATORIOS</b></p> <p>HAB_ Habitabilidad</p> <p>EC_ Estado de la construcción</p> <p>ACE_ Accesibilidad</p>	<table border="1"> <thead> <tr> <th></th> <th>muy buena</th> <th>buena</th> <th>Aceptable</th> <th>mala</th> <th>muy mala</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>HAB_ Habitabilidad</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>EC_ Estado de la construcción</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>ACE_ Accesibilidad</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> </tbody> </table>		muy buena	buena	Aceptable	mala	muy mala	HAB_ Habitabilidad						EC_ Estado de la construcción						ACE_ Accesibilidad																																			
	muy buena	buena	Aceptable	mala	muy mala																																																		
HAB_ Habitabilidad																																																							
EC_ Estado de la construcción																																																							
ACE_ Accesibilidad																																																							
<p><b>PARÁMETROS SOCIALES</b></p> <p>EX_ Población en condición de exclusión</p> <p>SP_ Concentración población extranjera</p> <p>CO_ Conflictividad</p> <p>EP_ Envejecimiento de la población</p> <p>PV_ Percepción vecinal desfavorecimiento</p> <p>AS_ Asociativismo</p> <p>SP_ Sentido de pertenencia</p>	<table border="1"> <thead> <tr> <th></th> <th>muy bajo</th> <th>bajo</th> <th>medio</th> <th>alto</th> <th>muy alto</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>EX_ Población en condición de exclusión</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>SP_ Concentración población extranjera</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>CO_ Conflictividad</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>EP_ Envejecimiento de la población</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>PV_ Percepción vecinal desfavorecimiento</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <th></th> <th>muy alto</th> <th>alto</th> <th>medio</th> <th>bajo</th> <th>muy bajo</th> </tr> <tr> <td>AS_ Asociativismo</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>SP_ Sentido de pertenencia</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> </tbody> </table>		muy bajo	bajo	medio	alto	muy alto	EX_ Población en condición de exclusión						SP_ Concentración población extranjera						CO_ Conflictividad						EP_ Envejecimiento de la población						PV_ Percepción vecinal desfavorecimiento							muy alto	alto	medio	bajo	muy bajo	AS_ Asociativismo						SP_ Sentido de pertenencia					
	muy bajo	bajo	medio	alto	muy alto																																																		
EX_ Población en condición de exclusión																																																							
SP_ Concentración población extranjera																																																							
CO_ Conflictividad																																																							
EP_ Envejecimiento de la población																																																							
PV_ Percepción vecinal desfavorecimiento																																																							
	muy alto	alto	medio	bajo	muy bajo																																																		
AS_ Asociativismo																																																							
SP_ Sentido de pertenencia																																																							
E	NIVEL DE VULNERABILIDAD URBANA																																																						
<p><b>NIVEL 3: Vulnerabilidad ALTA</b></p>																																																							

**B**  
**14**

**MUSAKOLA**

**A**

**DATOS GENERALES**



**Localización:**

Zona este del municipio

**Orografía:**

Parte baja del valle, casi llano

**Forma de crecimiento:**

Promoción de los 60-70

**Nº de viviendas:**

767

**Superficie:**

67.460 m<sup>2</sup>

**B**

**LÍMITES ADMINISTRATIVOS**



Barrio (B)	viv.s B	Sección censal (SC)	viv.s SC	viv.s SC+B	viv.s de SC en B	viv.s de B en SC	Representatividad	Posibilidad uso datos
MUSAKOLA	767	2005 502 001	550	267	48 %	35 %	muy baja	<b>SI (parcial.)</b>
		2005 502 001	579	500	86 %	65 %	aceptable	

<b>C</b>	<b>DESCRIPCIÓN DEL ÁREA</b>
	<p><b>Uso edificatorio:</b> Mayoritariamente residencial</p> <p><b>Usos plantas bajas:</b> viviendas, garajes, algún local</p> <p><b>Tipología edif. /perfil:</b> edificación abierta, PB+3/5</p>
	<p><b>Equipamientos:</b> polideportivo, casa de jubilados, local juvenil, c. educación primaria, 1 farmacia.</p> <p><b>Espacio público:</b> únicamente espacio interbloques</p> <p><b>AE/Comercio:</b> pequeño comercio en bordes este y oeste</p> <p><b>Transporte público:</b> varias paradas de autobús urbano al noreste del barrio</p>
	<p><b>Asociaciones vecinales:</b> Comisión de fiestas de Musakola</p> <p><b>Festividades propias del barrio:</b> San Isidro, 15 de Mayo</p>

<b>D</b>	<b>PARÁMETROS DE VULNERABILIDAD</b>
<b>PARÁMETROS URBANOS</b>	
	Muy buena      buena      Aceptable      mala      muy mala
CT_ Continuidad de la trama	<input type="checkbox"/>
ACU_ Accesibilidad	<input type="checkbox"/>
DS_ Dotaciones y servicios	<input type="checkbox"/>
MAU_ Medio ambiente urbano	<input type="checkbox"/>
<b>PARÁMETROS EDIFICATORIOS</b>	
	muy buena      buena      Aceptable      mala      muy mala
HAB_ Habitabilidad	<input type="checkbox"/>
EC_ Estado de la construcción	<input type="checkbox"/>
ACE_ Accesibilidad	<input type="checkbox"/>
<b>PARÁMETROS SOCIALES</b>	
	muy bajo      bajo      medio      alto      muy alto
EX_ Población en condición de exclusión	<input type="checkbox"/>
SP_ Concentración población extranjera	<input type="checkbox"/>
CO_ Conflictividad	<input type="checkbox"/>
EP_ Envejecimiento de la población	<input type="checkbox"/>
PV_ Percepción vecinal desfavorecimiento	<input type="checkbox"/>
	muy alto      alto      medio      bajo      muy bajo
AS_ Asociativismo	<input type="checkbox"/>
SP_ Sentido de pertenencia	<input type="checkbox"/>

<b>E</b>	<b>NIVEL DE VULNERABILIDAD URBANA</b>
	<div style="display: flex; justify-content: space-between; align-items: center;"> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px;"><b>NIVEL 4: Vulnerabilidad MEDIA-BAJA</b></div> <div style="width: 30px; height: 30px; background-color: #ADD8E6; border: 1px solid black;"></div> </div>

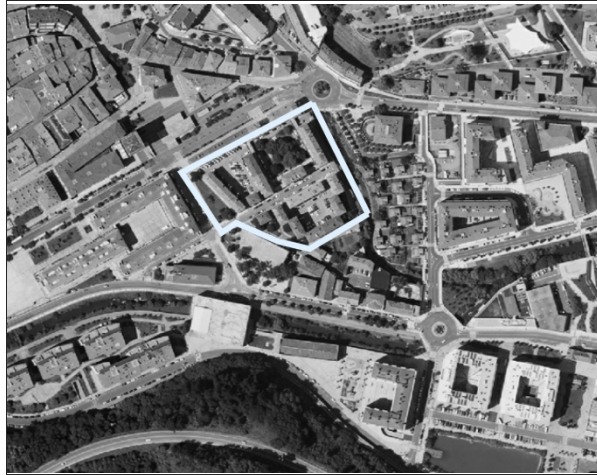


B  
15

## SAN JUAN

A

## DATOS GENERALES

**Localización:**

Parte central del municipio

**Orografía:**

Zona llana

**Forma de crecimiento:**

Promoción para obreros de los 50-60 (de la empresa Unión cerrajera)

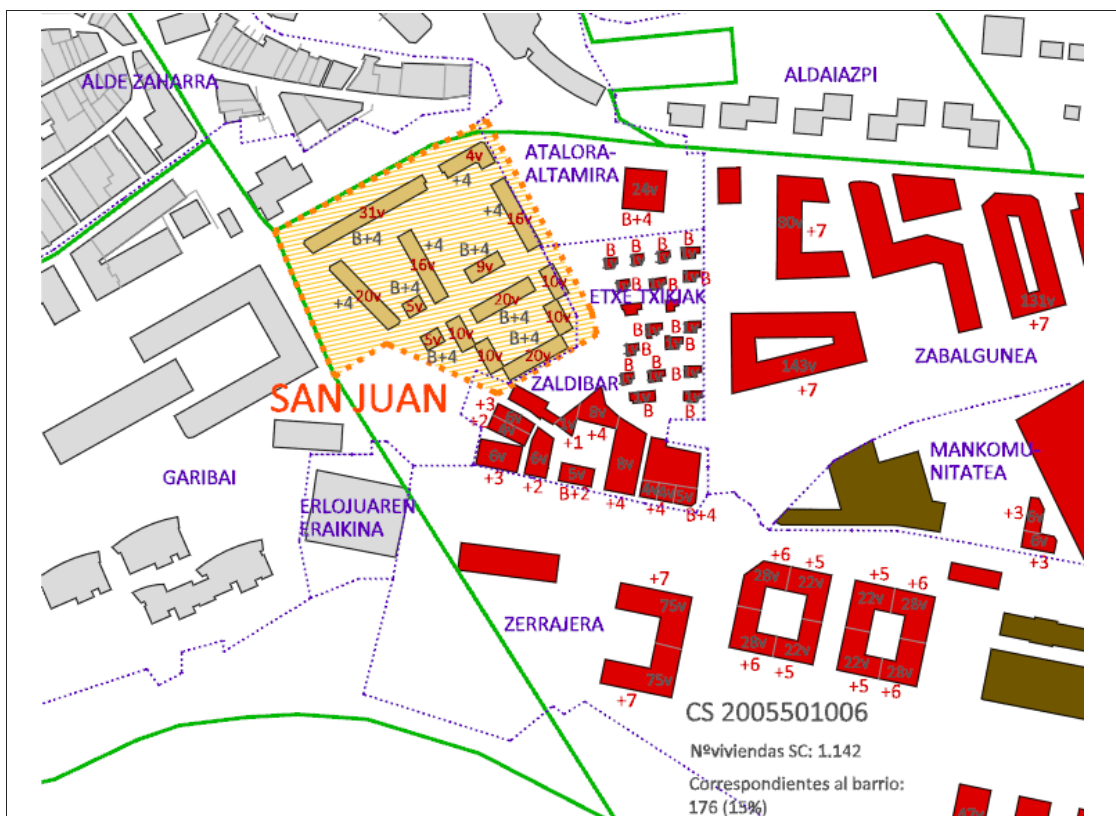
**Nº de viviendas**

150

**Superficie:**15.350 m<sup>2</sup>

B

## LÍMITES ADMINISTRATIVOS



Barrio (B)	viv.s B	Sección censal (SC)	viv.s SC	viv.s SC+B	viv.s de SC en B	viv.s de B en SC	Representatividad	Posibilidad uso datos
SAN JUAN	150	2005 501 006	1142	150	13 %	100 %	muy baja	NO

<b>C</b>	<b>DESCRIPCIÓN DEL ÁREA</b>
	<p><b>Uso edificatorio:</b> residencial</p> <p><b>Usos plantas bajas:</b> viviendas</p> <p><b>Tipología edif. /perfil:</b> edificación abierta, PB+4</p>
	<p><b>Equipamientos:</b> Frontón municipal</p> <p><b>Espacio público:</b> escaso y de baja calidad</p> <p><b>AE/Comercio:</b> algún pequeño comercio en la parte oeste</p> <p><b>Transporte público:</b> parada autobús urbano, parada cercana de autobús interurbano</p>
	<p><b>Asociaciones vecinales:</b> No</p> <p><b>Festividades propias del barrio:</b> No</p>

<b>D</b>	<b>PARÁMETROS DE VULNERABILIDAD</b>
<b>PARÁMETROS URBANOS</b>	
	Muy buena      buena      Aceptable      mala      muy mala
CT_ Continuidad de la trama	<input type="checkbox"/>
ACU_ Accesibilidad	<input type="checkbox"/>
DS_ Dotaciones y servicios	<input type="checkbox"/>
MAU_ Medio ambiente urbano	<input type="checkbox"/>
<b>PARÁMETROS EDIFICATORIOS</b>	
	muy buena      buena      Aceptable      mala      muy mala
HAB_ Habitabilidad	<input type="checkbox"/>
EC_ Estado de la construcción	<input type="checkbox"/>
ACE_ Accesibilidad	<input type="checkbox"/>
<b>PARÁMETROS SOCIALES</b>	
	muy bajo      bajo      medio      alto      muy alto
EX_ Población en condición de exclusión	<input type="checkbox"/>
SP_ Concentración población extranjera	<input type="checkbox"/>
CO_ Conflictividad	<input type="checkbox"/>
EP_ Envejecimiento de la población	<input type="checkbox"/>
PV_ Percepción vecinal desfavorecimiento	<input type="checkbox"/>
	muy alto      alto      medio      bajo      muy bajo
AS_ Asociativismo	<input type="checkbox"/>
SP_ Sentido de pertenencia	<input type="checkbox"/>

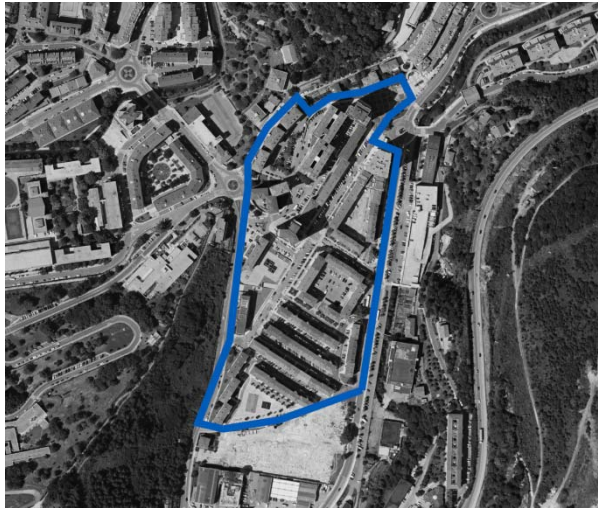
<b>E</b>	<b>NIVEL DE VULNERABILIDAD URBANA</b>
	<p><b>NIVEL 4: Vulnerabilidad MEDIA-ALTA</b></p>

**B**  
**16**

**SAN ANDRÉS**

**A**

**DATOS GENERALES**



**Localización:**  
Zona sudoeste del municipio

**Orografía:**  
Terreno llano

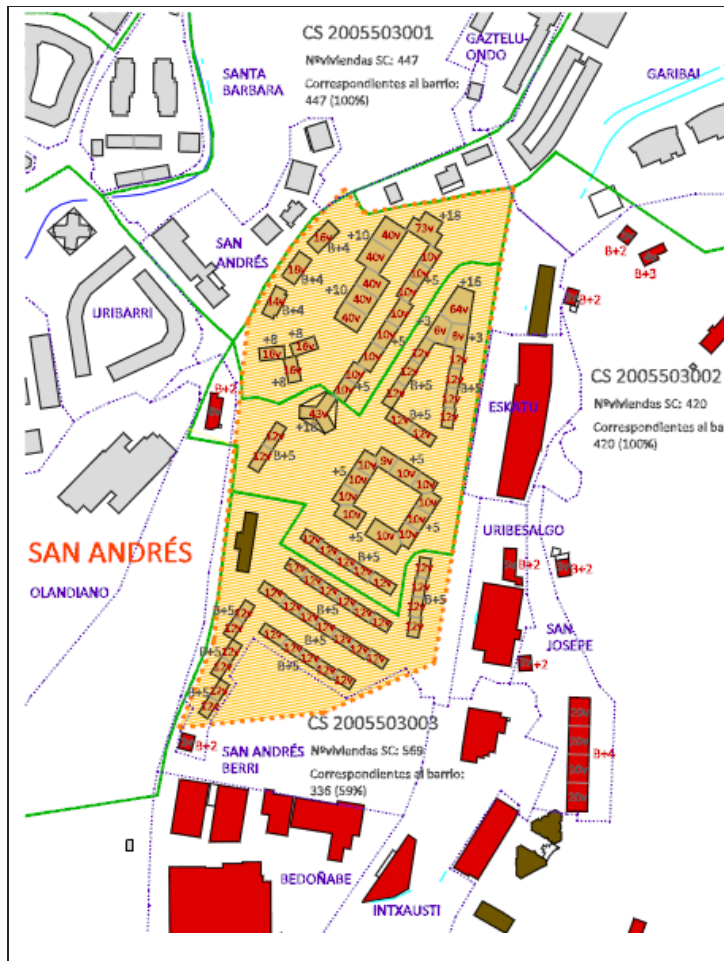
**Forma de crecimiento:**  
Promoción de los 60-70

**Nº de viviendas:**  
1.203

**Superficie:**  
66.320 m<sup>2</sup>

**B**

**LÍMITES ADMINISTRATIVOS**



Barrio (B)	viv.s B	Sección censal (SC)
------------	---------	---------------------



SAN ANDRÉS	1203	2005 503 001
		2005 503 002
		2005 503 003

viv.s SC	viv.s SC+B	viv.s de SC en B	viv.s de B en SC
----------	------------	------------------	------------------

447	447	100 %	37 %
420	420	100 %	35 %
469	336	59 %	28 %

Representatividad	Posibilidad uso datos
-------------------	-----------------------

alta	SI (parcialm.)
alta	
baja	

C	DESCRIPCIÓN DEL ÁREA																																				
	<p><b>Uso edificatorio:</b> residencial</p> <p><b>Usos plantas bajas:</b> viviendas y locales</p> <p><b>Tipología edif. /perfil:</b> edificación abierta, PB + 4/5 3 Torres, PB+10/18</p> <p><b>Equipamientos:</b> 2 C. educación primaria, c. deportivo, local para jóvenes, 1 farmacia</p> <p><b>Espacio público:</b> amplios espacios entre edificios, cementados y generalmente llenos de coches</p> <p><b>AE/Comercio:</b> pequeños comercio en la zona norte</p> <p><b>Transporte público:</b> autobús urbano e interurbano</p>																																				
<p><b>Asociaciones vecinales:</b> No</p> <p><b>Festividades propias del barrio:</b> Fiestas de San Andrés, 1 de Mayo</p>																																					
D	PARÁMETROS DE VULNERABILIDAD																																				
<p><b>PARÁMETROS URBANOS</b></p> <p>CT_ Continuidad de la trama</p> <p>ACU_ Accesibilidad</p> <p>DS_ Dotaciones y servicios</p> <p>MAU_ Medio ambiente urbano</p>	<table border="1"> <thead> <tr> <th></th> <th>Muy buena</th> <th>buena</th> <th>Acepta- ble</th> <th>mala</th> <th>muy mala</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>CT_ Continuidad de la trama</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>ACU_ Accesibilidad</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>DS_ Dotaciones y servicios</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>MAU_ Medio ambiente urbano</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> </tbody> </table>		Muy buena	buena	Acepta- ble	mala	muy mala	CT_ Continuidad de la trama						ACU_ Accesibilidad						DS_ Dotaciones y servicios						MAU_ Medio ambiente urbano											
	Muy buena	buena	Acepta- ble	mala	muy mala																																
CT_ Continuidad de la trama																																					
ACU_ Accesibilidad																																					
DS_ Dotaciones y servicios																																					
MAU_ Medio ambiente urbano																																					
<p><b>PARÁMETROS EDIFICATORIOS</b></p> <p>HAB_ Habitabilidad</p> <p>EC_ Estado de la construcción</p> <p>ACE_ Accesibilidad</p>	<table border="1"> <thead> <tr> <th></th> <th>muy buena</th> <th>buena</th> <th>Acepta- ble</th> <th>mala</th> <th>muy mala</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>HAB_ Habitabilidad</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>EC_ Estado de la construcción</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>ACE_ Accesibilidad</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> </tbody> </table>		muy buena	buena	Acepta- ble	mala	muy mala	HAB_ Habitabilidad						EC_ Estado de la construcción						ACE_ Accesibilidad																	
	muy buena	buena	Acepta- ble	mala	muy mala																																
HAB_ Habitabilidad																																					
EC_ Estado de la construcción																																					
ACE_ Accesibilidad																																					
<p><b>PARÁMETROS SOCIALES</b></p> <p>EX_ Población en condición de exclusión</p> <p>SP_ Concentración población extranjera</p> <p>CO_ Conflictividad</p> <p>EP_ Envejecimiento de la población</p> <p>PV_ Percepción vecinal desfavorecimiento</p>	<table border="1"> <thead> <tr> <th></th> <th>muy bajo</th> <th>bajo</th> <th>medio</th> <th>alto</th> <th>muy alto</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>EX_ Población en condición de exclusión</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>SP_ Concentración población extranjera</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>CO_ Conflictividad</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>EP_ Envejecimiento de la población</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>PV_ Percepción vecinal desfavorecimiento</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> </tbody> </table>		muy bajo	bajo	medio	alto	muy alto	EX_ Población en condición de exclusión						SP_ Concentración población extranjera						CO_ Conflictividad						EP_ Envejecimiento de la población						PV_ Percepción vecinal desfavorecimiento					
	muy bajo	bajo	medio	alto	muy alto																																
EX_ Población en condición de exclusión																																					
SP_ Concentración población extranjera																																					
CO_ Conflictividad																																					
EP_ Envejecimiento de la población																																					
PV_ Percepción vecinal desfavorecimiento																																					
<p>AS_ Asociativismo</p> <p>SP_ Sentido de pertenencia</p>	<table border="1"> <thead> <tr> <th></th> <th>muy alto</th> <th>alto</th> <th>medio</th> <th>bajo</th> <th>muy bajo</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>AS_ Asociativismo</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>SP_ Sentido de pertenencia</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> </tbody> </table>		muy alto	alto	medio	bajo	muy bajo	AS_ Asociativismo						SP_ Sentido de pertenencia																							
	muy alto	alto	medio	bajo	muy bajo																																
AS_ Asociativismo																																					
SP_ Sentido de pertenencia																																					
E	NIVEL DE VULNERABILIDAD URBANA																																				
<p><b>NIVEL 1: Vulnerabilidad MUY ALTA</b></p>																																					

## ANEXO 5B. CORRESPONDENCIA DE LAS SECCIONES CENSALES Y LOS BARRIOS

No se tienen datos cuantitativos exactos de cada uno de los barrios ya que las secciones censales no corresponden exactamente con el límite morfológico del barrio. Se dan dos tipos de situaciones:

- En ocasiones el barrio es más pequeño que la sección censal como en el caso de Txonta o Mogel en Eibar o Makatxena o San Juan en Arrasate que, aunque el 100% de las viviendas del barrio están en una única sección censal, estas representan menos de la mitad de las viviendas de esa misma sección (ver fichas B06\_Txonta, B09\_Mogel, B12\_Makatxena y B15\_San Juan en el Anexo 5A )
- En otras ocasiones, como en Legarre o Matsaria en Eibar y Erguin y Musakola en Arrasate, la delimitación de la sección no corresponde con la del barrio por lo que los datos asociados a la delimitación administrativa no se consideran representativos del barrio. (ver fichas B03\_Legarre, B05\_Matsaria, B11\_Erguin y B14\_Musakola en el Anexo 5A)

Como se puede observar en la tabla que se muestra a continuación, en el caso de Eibar, en tres de los barrios, Amaña I, Amaña II y Jardañeta, los datos estadísticos vinculados a las secciones censales son representativos del barrio y por tanto podrían ser utilizados en métodos cuantitativos de análisis. En los demás casos habría que recabar la información *ad hoc* para ese tipo de estudios. En el caso de Arrasate, son dos los barrios en los que al menos un 80% de las viviendas están en secciones censales representativas y por tanto existe la posibilidad de utilizar esos datos.

En este trabajo no se trataba de profundizar en un único barrio, sino de realizar el diagnóstico de vulnerabilidad urbana a nivel municipal de una manera homogénea. Por lo que en vista de los resultados de este análisis, se ha optado por la utilización de métodos cualitativos para la identificación de los barrios, su tipificación y la determinación del nivel de vulnerabilidad, como se ha expuesto en el apartado metodología (Capítulo 1).

**Fig. 1: Estudio de la representatividad de los datos estadísticos sobre los barrios vulnerables**

Barrio (B)	nº viv	Sección censal (SC)	nº viv SC	n.º viv.s de la SC en B	viv.s de la SC en B(%)	viv.s del barrio en SC (%)	RP *	PU*
<b>EIBAR</b>								
B01_ AMAÑA I	949	2003 002 002	468	467	99,79	49,21	alta	SI
		2003 002 004	484	482	99,59	50,79	alta	
B02_ AMAÑA II	533	2003 002 003	533	533	100,00	100,00	alta	SI
B03_ LEGARRE	553	2003 002 001	612	332	54,25	60,04	baja	NO
		2003 002 005	583	221	37,91	39,96	muy baja	
B04_ JARDIÑETA	471	2003 002 005	583	22	3,77	4,67	muy baja	SI
		2003 004 005	476	449	94,33	95,33	alta	
B05_ MATSARIA	20	2003 004 005	476	4	0,84	20,00	muy baja	NO
		2003 004 006	587	16	2,73	80,00	muy baja	
B06_ TXONTA	316	2003 005 001	635	316	49,76	100,00	muy baja	NO
B07_ URKI	989	2003 001 004	659	659	100,00	66,63	alta	SI-P
		2003 001 005	623	330	52,97	33,37	baja	
B08_ SAN CRISTOBAL	417	2003 003 001	610	417	68,36	100,00	baja	SI-P
B09_ MOGEL	199	2003 003 001	610	199	32,62	100,00	muy baja	NO
<b>ARRASATE</b>								
B10_ CASCO HIST.	788	2005 501 003	643	629	97,82	79,82	alta	SI
		2005 501 001	500	103	20,60	13,07	muy baja	
		2005 501 002	525	56	10,67	7,11	muy baja	
B11_ ERGUIN	617	2005 504 003	734	474	64,58	76,82	baja	NO
		2005 504 002	610	143	23,44	23,18	muy baja	
B12_ MAKATXENA	242	2005 502 002	518	242	46,72	100,00	muy baja	NO
B13_ SANTA MARINA	956	2005 502 002	518	474	91,51	49,58	alta	SI
		2005 502 003	482	482	100,00	50,42	alta	
B14_ MUSAKOLA	767	2005 502 001	550	267	48,55	34,81	muy baja	SI-P
		2005 502 004	579	500	86,36	65,19	aceptable	
B15_ SAN JUAN	150	2005 501 006	1142	150	13,13	100,00	muy baja	NO
B16_ SAN ANDRES	1203	2005 503 001	447	447	100,00	37,16	alta	SI-P
		2005 503 002	420	420	100,00	34,91	alta	
		2005 503 003	569	336	59,05	27,93	baja	

\*RP: Representatividad, \*PU: posibilidad de utilización de los datos para el estudio de vulnerabilidad

Elaboración propia: Fuente de datos: Delimitaciones secciones censales (Geoeskadi, fecha de consulta:10-01-2016) y datos sobre número de viviendas (Catastro Urbano de Gipuzkoa, fecha de la consulta)

## ANEXO 5C. PROTOCOLO DE LAS ENTREVISTAS (2. Fase)

### • BLOQUE 1: CONTRASTAR INFORMACIÓN RECABADA

<b>CONTRASTAR DATOS BV</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Delimitación de los barrios</li> <li>- Diagnóstico nivel de vulnerabilidad</li> <li>- Indicadores asociados (fichas)</li> </ul>
<b>CONTRASTAR DATOS IRRU COMARCAL</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Solicitar datos pendientes</li> <li>- Completar información sobre las intervenciones</li> </ul>
<b>CONTRASTAR DATOS IRRU MUNICIPAL</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Solicitar datos pendientes</li> <li>- Completar información sobre las intervenciones</li> </ul>
<b>OTRAS IRRU</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Solicitar datos pendientes</li> <li>- Completar información sobre las intervenciones</li> </ul>

### • BLOQUE 2: VALORACIÓN DE LAS INTERVENCIONES DE RRU

<p><b>Evolución del nivel de desfavorecimiento de los barrios</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- ¿La situación de desfavorecimiento de los barrios antes identificados ha aumentado o a decrecido en los últimos años?</li> <li>- ¿En todos los barrios por igual o existen tendencias diferenciadas?</li> <li>- ¿Cuáles son los barrios con mejor trayectoria?</li> <li>- ¿Cuáles son las causas de esa evolución positiva?</li> <li>- ¿Cuáles son los barrios con la peor tendencia?</li> <li>- ¿Cuáles son las causas de esa evolución negativa?</li> </ul>
<p><b>Influencia de los PPRRU en la segregación de estos barrios</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- ¿En qué medida han influido los programas de RRU autonómicos en la mejora de la calidad urbana del municipio?</li> <li>- ¿En qué medida han influido los programas de RRU autonómicos en la mejora de los barrios vulnerables identificados?</li> <li>- ¿Qué intervenciones destacarías (bien por su influencia positiva como por la negativa)?</li> </ul>
<p><b>Otros factores de influencia</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- ¿Qué otras medidas han sido influyentes en la mejora de la calidad de vida de estos barrios?</li> </ul>
<p><b>Líneas de futuro</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- ¿Cuál debe ser la estrategia a seguir en este aspecto en el futuro?</li> </ul>

**ANEXO 5D. DATOS DE LAS PERSONAS ENTREVISTADAS (2. fase)**

	AGENTE ENTREVISTADO	ORGANIZACIÓN	FECHA	MEDIO
1	<b>Ana Telleria</b>	Concejala de Urbanismo y Arquitecta del Ayuntamiento de Eibar	10/01/2017	En persona
2	<b>Elena Juaristo</b>			
3	<b>Esther Zarrabeitia</b>	Debegesa. SUR de la comarca de Debabarrena	15/01/2017	En persona
4	<b>Iker Urbina</b>	Suradesa. SUR de la comarca de Debagoiena	06/12/2016	En persona
5	<b>Juan Antonio Urdangarin</b>	Técnicos del área de urbanismo del Ayuntamiento de Arrasate	18/12/2016	En persona
6	<b>Leire Martinez</b>			
7	<b>Olaia Etxenausia</b>			
8	<b>Igor Kortabarria</b>			



## ANEXO 5E. CUESTIONARIO PARA LA CIUDADANÍA

**1. Considera que la conexión de su barrio con el resto del municipio es:**

A pie:	muy buena	buena	regular	mala	muy mala
En transp. Público:	muy buena	buena	regular	mala	muy mala
En coche:	muy buena	buena	regular	mala	muy mala

**2. Considera el nivel de servicios y equipamientos del barrio:**

muy bueno	bueno	regular	malo	muy malo
-----------	-------	---------	------	----------

**3. Considera la calidad del espacio público:**

muy buena	buena	regular	mala	muy mala
-----------	-------	---------	------	----------

**4. Considera la situación de las viviendas del barrio:**

muy buena	buena	regular	mala	muy mala
-----------	-------	---------	------	----------

**5. Considera la convivencia en el barrio como:**

muy buena	buena	regular	mala	muy mala
-----------	-------	---------	------	----------

**6. Considera que el nivel de asociativismo vecinal en el barrio es:**

muy alto	alto	normal	bajo	muy bajo
----------	------	--------	------	----------

**7. ¿Cómo se vive en este barrio con respecto a otros barrios del municipio?**

mucho peor	peor	igual	mejor	mucho mejor
------------	------	-------	-------	-------------

**8. ¿Los trabajos de mejora realizados en los últimos años han mejorado la situación?**

nada	poco	algo	mucho	
------	------	------	-------	--

**9. ¿Qué actuaciones han mejorado más la situación del barrio?**

--

## ANEXO 5F. DATOS DE LAS PERSONAS QUE HAN RESPONDIDO AL CUESTIONARIO

### EIBAR

	BARRIO	SEXO	EDAD	RESIDENTE	FECHA
1.	Amaña I	M	18-35	SI	09/05/2016
2.	Amaña I	M	50-65	SI	09/05/2016
3.	Amaña I	H	50-65	NO	09/05/2016
4.	Amaña I	M	35-50	SI	09/05/2016
5.	Amaña I	M	18-35	NO	09/05/2016
6.	Amaña I	M	< 18	SI	09/05/2016
7.	Amaña I	M	> 65	SI	09/05/2016
8.	Amaña I	H	35-50	SI	09/05/2016
9.	Amaña II	H	> 65	SI	09/05/2016
10.	Amaña II	M	> 65	SI	09/05/2016
11.	Amaña II	H	35-50	SI	09/05/2016
12.	Amaña II	M	50-65	SI	09/05/2016
13.	Amaña II	H	> 65	SI	09/05/2016
14.	Amaña II	M	18-35	SI	09/05/2016
15.	Legarre	H	35-50	NO	11/05/2016
16.	Legarre	H	50-65	SI	11/05/2016
17.	Legarre	M	> 65	SI	11/05/2016
18.	Legarre	H	50-65	SI	11/05/2016
19.	Legarre	M	35-50	SI	11/05/2016
20.	Jardiñeta	M	35-50	SI	11/05/2016
21.	Jardiñeta	M	50-65	SI	11/05/2016
22.	Jardiñeta	M	> 65	SI	11/05/2016
23.	Jardiñeta	M	18-35	SI	11/05/2016
24.	Jardiñeta	H	50-65	SI	11/05/2016
25.	Matxaria	H	> 65	NO	11/05/2016
26.	Matxaria	M	35-50	SI	11/05/2016
27.	Txonta	M	50-65	SI	11/05/2016
28.	Txonta	M	> 65	SI	11/05/2016
29.	Txonta	M	18-35	SI	11/05/2016
30.	Txonta	H	50-65	SI	11/05/2016
31.	Urki	H	> 65	NO	15/05/2016
32.	Urki	M	35-50	NO	15/05/2016
33.	Urki	M	> 65	SI	15/05/2016
34.	Urki	M	> 65	SI	15/05/2016
35.	Urki	M	18-35	SI	15/05/2016
36.	Urki	H	> 65	SI	15/05/2016
37.	Urki	M	35-50	SI	15/05/2016
38.	San Cristobal	M	> 65	SI	15/05/2016
39.	San Cristobal	M	> 65	NO	15/05/2016
40.	San Cristobal	H	< 18	SI	15/05/2016
41.	San Cristobal	M	> 65	NO	15/05/2016
42.	Mogel	M	>18	SI	15/05/2016
43.	Mogel	H	35-50	SI	15/05/2016

**ARRASATE**

	Barrio	sexo	edad	residente	fecha
1.	Erguin	M	35-50	SI	06/06/2016
2.	Erguin	M	50-65	SI	06/06/2016
3.	Erguin	H	> 65	SI	06/06/2016
4.	Erguin	M	35-50	SI	06/06/2016
5.	San Andrés	H	50-65	SI	06/06/2016
6.	San Andrés	M	< 18	SI	06/06/2016
7.	San Andrés	M	> 65	SI	06/06/2016
8.	San Andrés	M	35-50	SI	06/06/2016
9.	San Andrés	M	35-50	SI	06/06/2016
10.	San Andrés	M	50-65	SI	06/06/2016
11.	San Andrés	H	< 18	SI	06/06/2016
12.	San Andrés	M	18-35	SI	06/06/2016
13.	Casco histórico	M	35-50	NO	06/06/2016
14.	Casco histórico	H	50-65	SI	06/06/2016
15.	Casco histórico	M	> 65	SI	06/06/2016
16.	Casco histórico	M	< 18	NO	06/06/2016
17.	Casco histórico	H	< 18	SI	06/06/2016
18.	Casco histórico	M	> 65	SI	06/06/2016
19.	Casco histórico	M	50-65	NO	06/06/2016
20.	San Juan	M	35-50	SI	06/06/2016
21.	San Juan	H	> 65	SI	06/06/2016
22.	Santa Marina	M	> 65	SI	10/06/2016
23.	Santa Marina	M	< 18	SI	10/06/2016
24.	Santa Marina	M	50-65	SI	10/06/2016
25.	Santa Marina	H	> 65	SI	10/06/2016
26.	Santa Marina	M	35-50	SI	10/06/2016
27.	Santa Marina	M	> 65	NO	10/06/2016
28.	Makatxena	M	> 65	SI	10/06/2016
29.	Makatxena	M	18-35	SI	10/06/2016
30.	Makatxena	H	50-65	SI	10/06/2016
31.	Makatxena	H	50-65	SI	10/06/2016
32.	Musakola	H	35-50	NO	10/06/2016
33.	Musakola	M	> 65	NO	10/06/2016
34.	Musakola	M	> 65	SI	10/06/2016
35.	Musakola	M	18-35	SI	10/06/2016
36.	Musakola	H	> 65	SI	10/06/2016

