

MASTER

Arquitectura avanzada

Paisaje

Urbanismo

Diseño



**UNIVERSITAT
POLITÈCNICA
DE VALÈNCIA**

TRABAJO FINAL DE MÁSTER

**Regeneración urbana integral en la periferia urbana construida
durante los años 60 y 70 en la Ciudad de Valencia**

Mateo Redondo García

Tutor: Fernando Gaja i Díaz

Curso 2013-2014

ETS de Arquitectura Universitat Politècnica de València

Índice

Memoria.....	3
1. Estado de la cuestión.....	4
1.1. Características del municipio.....	4
1.2. Historia moderna de la ciudad.....	7
1.3. Estructura de la ciudad.....	9
2. Vulnerabilidad urbana.....	11
2.1. Concepto de Vulnerabilidad Urbana.....	12
2.2. Indicadores para la medición de la Vulnerabilidad Urbana.....	16
2.3. Vulnerabilidad Urbana en la ciudad de Valencia.....	22
2.3.1 Valencia 1991.....	24
2.3.2 Valencia 2001.....	28
2.2.3 Valencia 2006.....	38
2.4. Análisis de las Áreas Estadísticas Vulnerables localizadas.....	54
2.4.1 Espacio Público.....	54
2.4.2 Edificación y vivienda.....	58
2.5. Conclusiones del análisis.....	67
3. Regeneración Urbana Integral.....	70
3.1. Objetivos de la Regeneración Urbana Integral.....	72
3.1.1 Carta de Leipzig sobre Ciudades Europeas Sostenibles.....	74
3.1.2 Regeneración Urbana Saludable.....	77
3.2. Antecedentes de Regeneración Urbana Integral.....	80
3.2.1 La Regeneración Urbana Integral en Reino Unido.....	83
3.2.2 La Regeneración Urbana Integral en Francia.....	95
3.3. Antecedentes de Regeneración Urbana Integral en España.....	108
3.3.1 La Ley de rehabilitación, regeneración y renovación urbana.....	108
3.3.2 <i>La Llei de Barris</i>	113
4. Aplicación de la RUI en el caso valenciano.....	127
4.1. Regeneración Urbana Integral, síntesis.....	127
4.2. Determinación de la Vulnerabilidad Urbana en Valencia.....	130
4.3. Políticas de RUI en Valencia.....	134
4.4. Agentes intervinientes.....	136
4.5. Contenido de los proyectos y criterios de selección.....	139
4.6. Informe de Evaluación Final.....	141
5. Estudio de dos actuaciones de Regeneración Urbana Integral.....	142
5.1. Barrio de La Mariola, Lérida.....	143
5.2. Barrio de Salt 70, Salt.....	159
6. Conclusiones.....	172
7. Bibliografía.....	182

Memoria

El presente trabajo pretende abordar una situación de plena actualidad, la Regeneración Urbana Integral. La elección de esta temática se debe a la reducida experiencia en España en este ámbito. La actividad urbanística española en los últimos veinte años se ha centrado en la expansión de las ciudades y en la rehabilitación de sus centros históricos. Por consiguiente, a continuación se estudiará y analizará el fenómeno de la Regeneración Urbana Integral (RUI) para adquirir los conocimientos necesarios frente a los retos del futuro.

Con el fin de dar un enfoque más práctico, el estudio se centrará en la ciudad de Valencia; y más concretamente en la periferia urbana construida durante los años 60 y 70. Dicha elección se debe principalmente a dos motivos: la inexperiencia de la ciudad respecto a la RUI y la problemática de vulnerabilidad urbana que presentan estos entornos. En las últimas décadas se han llevado a cabo operaciones de rehabilitación y mejora de barrios degradados del centro histórico dado su valor patrimonial (especialmente el barrio de Velluters). Sin embargo, las periferias urbanas se han ido degradando paulatinamente. Cabe destacar que según el *Observatorio de la Vulnerabilidad Urbana*¹, proyecto del Ministerio de Fomento del Gobierno de España, el número de dichas zonas en la ciudad de Valencia ha ido aumentando con el paso de los años; siendo en su práctica totalidad barrios construidos en el periodo de los años 60-70. Ante esta realidad surgen las siguientes preguntas: ¿por qué hay que intervenir en estos ámbitos?, ¿podría tener una RUI beneficios para toda la ciudad?

Frente a la situación de la vulnerabilidad urbana que presentan unos determinados barrios de la ciudad surge la RUI como solución a sus problemas. Pero habría que aclarar si ésta trata solamente temas urbanísticos (edificación, dotaciones, espacio público), sociales (educación, paro, marginalidad, inseguridad), económicos o los tres simultáneamente. Por tanto, en primer lugar se tendría que definir ¿qué es una RUI?, ¿para qué sirve?, ¿qué se logra con ella? Se responderá a estas cuestiones a lo largo del trabajo no exclusivamente de una forma teórica; sino que se llevará a cabo un análisis de los precedentes a nivel nacional e internacional. Se trata de estudiar los antecedentes para hallar los aciertos y los fallos con el fin de poder establecer unos principios en su aplicación. Es decir, conocer la historia para aprender de ella. Además, la comparación de las RUI ejecutadas en entornos similares a los del caso de estudio permitirá responder a la siguiente cuestión ¿cómo se podría aplicar en Valencia?

En definitiva, el trabajo pretende establecer los principios por los cuales deberán regirse las operaciones de Regeneración Urbana Integral en la periferia urbana. Los ámbitos históricos y patrimoniales quedan fuera de este planteamiento debido a sus condiciones particulares. Por otro lado, es imprescindible señalar que más de la mitad del parque inmobiliario de la ciudad fue construido durante las décadas de los 60-70² con unas deficiencias constructivas y dotacionales. Este hecho es fundamental para entender porque la problemática social y urbanística se está generando en dichos entornos; y la gravedad que puede alcanzar la situación si no se aborda a tiempo.

¹http://www.fomento.gob.es/MFOM/LANG_CASTELLANO/DIRECCIONES_GENERALES/ARQ_VIVIENDA/SU_ELO_Y_POLITICAS/OBSERVATORIO/

² VV.AA. *Guía de arquitectura de Valencia*. Valencia: ICARO-CTAV-COACV, 2007

1. Estado de la cuestión

La ciudad de Valencia es la capital de la Comunidad Autónoma Valenciana, es decir, es la capital de una de las 17 regiones administrativas en las que se divide el Estado Español. Está situada en una llanura fluvial en la costa mediterránea; característica que la dota de un clima templado y una orografía plana y regular.



Imagen 1: Mapa de la situación de Valencia; Fuente: <https://maps.google.es/>

1.1 Características del municipio

Área metropolitana de Valencia:

Según el Ayuntamiento de Valencia, el área metropolitana de la ciudad está compuesta por la totalidad de municipios integrados en las actuales comarcas de l'Horta Nord, l'Horta Oest, y l'Horta Sud, junto a la propia ciudad de Valencia y el municipio de San Antonio de Benagéber (éste último en la comarca del Camp del Túria). Resultando un total de 45 municipios. Dicha área abarca un total de 1.559.084 habitantes, distribuidos en una extensión de 628,9 km² y con una densidad de población de 2.478 hab. /km² (INE 2010).

Ayuntamiento de Valencia: Área metropolitana de Valencia			
Zona	Población	Superficie Km ²	Densidad H/Km ²
Ciudad de Valencia	810.444	134,65	6.018,9
Área metropolitana menos Valencia	Horta Nord (221.971) Horta Oest (348.156) Horta Sud (172.267)	Horta Nord (140,4) Horta Oest (187,3) Horta Sud (165,7)	Horta Nord (1.581) Horta Oest (1858,8) Horta Sud (1039,6)
	San Antonio de Benagéber (6.246)	San Antonio de Benagéber (8,74)	San Antonio de Benagéber (714,65)
	748.640	502,14	1490,9
Total	1.559.084	628,9	2.478

Tabla 1: Área metropolitana de Valencia; Fuente: www.valencia.es/estadistica

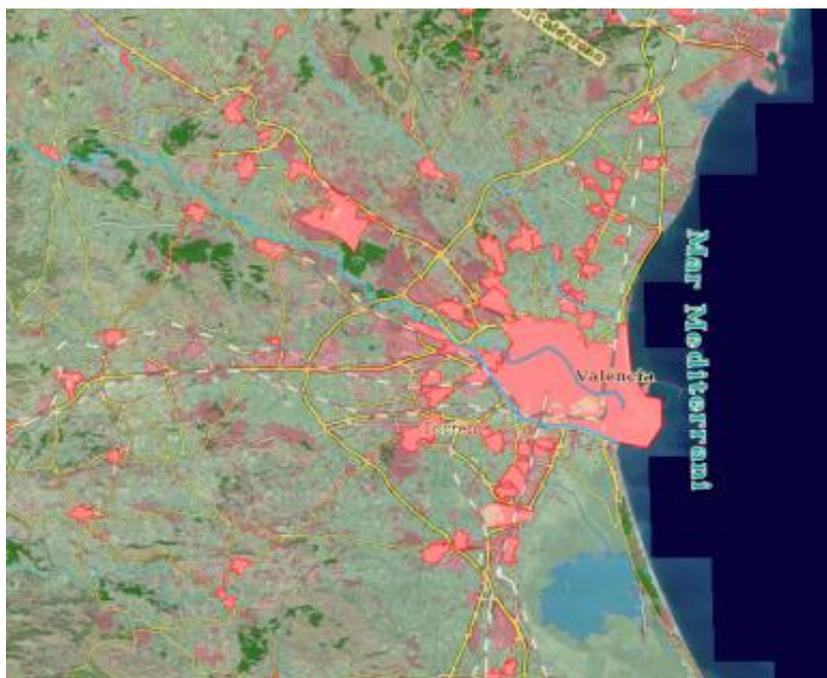


Imagen 2: Mapa del área metropolitana de Valencia; Fuente: www.terrasit.gva.es

Datos del *Recull Estadístic de la ciutat de Valencia 2012*³ (Ayuntamiento de Valencia):

Superficie:

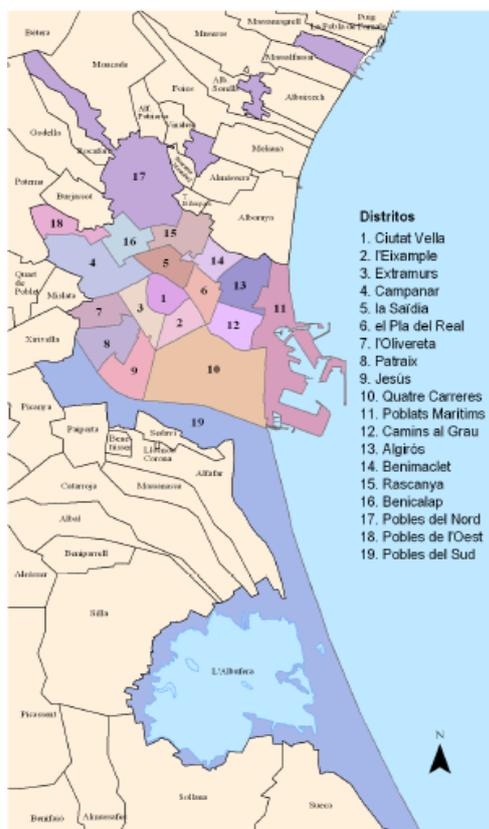


Imagen 2: Distritos de Valencia; Fuente: www.valencia.es/estadistica

La ciudad de Valencia se divide en distritos, y estos en barrios. Los barrios de la ciudad, a su vez, se agrupan en siete órganos de gestión desconcentrada llamados juntas municipales de distrito. Las siete juntas son Ciutat Vella, Russafa, Abastos, Patraix, Trànsits, Exposició y Marítim.

Cabe destacar que la ciudad se encuentra rodeada por una fértil huerta que está en riesgo de desaparición por las presiones inmobiliarias. Además, también cuenta con un parque natural al sureste, l'Albufera, cuya superficie es similar al suelo urbano ya consolidado y este a su vez es prácticamente el mismo que la superficie cultivada.

Superficie	
Total término municipal	13.465 ha
Suelo urbano	3.632 ha
Suelo urbanizable	815 ha
Suelo no urbanizable	9.018 ha
Superficie cultivada	3.664 ha
Superficie forestal	890 ha
Superficie de la Albufera	3.375 ha

Tabla 2: Superficies; Fuente: www.valencia.es/estadistica

³ <http://www.valencia.es/estadistica>

Población:

La ciudad de Valencia cuenta actualmente con un total de 799.188 habitantes y es el centro de un área metropolitana que sobrepasa el millón y medio. Representa el 16% de la población de la Comunidad Valenciana y es por tamaño demográfico, la tercera ciudad de España después de Madrid y Barcelona. En los últimos años la ciudad ha perdido población. Como puede observarse en las siguientes tablas la mayoría de gente que ha abandonado la ciudad son inmigrantes extranjeros, esto se debe a la situación actual de crisis económica.

Población a 1/1/2010				Población a 1/1/2012				EVOLUCIÓN DE LA POBLACIÓN DE VALENCIA DESDE 1900		
	Total	Varones	Mujeres		Total	Varones	Mujeres	AÑO	POBLACIÓN DE DERECHO	% DE VARIACIÓN
Total	810.444	390.293	420.151	Total	799.188	383.245	415.943	1900	215.687	-
Según edad				Según edad				1910	233.018	8,0%
0-15	118.471	60.807	57.664	0-15	118.487	60.907	57.580	1920	247.281	6,1%
16-64	547.756	272.480	275.276	16-64	532.376	263.485	268.891	1930	315.816	27,7%
65 y más	144.217	57.006	87.211	65 y más	148.325	58.853	89.472	1940	454.654	44,0%
Según lugar de nacimiento				Según lugar de nacimiento				1950	503.886	10,8%
Valencia	429.044	210.249	218.795	Valencia	429.183	210.056	219.127	1960	501.777	-0,4%
Resto de l'Horta	21.068	10.101	10.967	Resto de l'Horta	21.125	10.111	11.014	1970	648.003	29,10%
Resto Comunidad	63.983	27.785	36.198	Resto Comunidad	62.839	27.257	35.582	1981	744.748	14,90%
Resto del Estado	156.889	69.383	87.506	Resto del Estado	151.665	66.867	84.798	1991	752.909	1,10%
Extranjero	139.460	72.775	66.685	Extranjero	134.376	68.954	65.422	1996	746.683	-0,80%
Extranjeros según nacionalidad				Extranjeros según nacionalidad				2001	750.476	0,50%
Total	120.273	64.232	56.041	Total	108.449	57.490	50.959	2002	764.010	1,80%
UE(27)	32.591	17.339	15.252	UE(27)	31.512	16.630	14.882	2003	782.846	2,50%
Resto de Europa	4.685	2.121	2.564	Resto de Europa	4.615	1.984	2.631	2004	790.754	1,00%
África	15.680	11.210	4.470	África	14.141	9.714	4.427	2005	797.291	0,80%
América del Norte	1.240	589	651	América del Norte	1.076	523	553	2006	807.396	1,30%
América Central	3.413	1.372	2.041	América Central	3.693	1.336	2.357	2007	800.666	-0,80%
América del Sur	51.148	23.623	27.525	América del Sur	39.383	17.850	21.533	2008	810.064	1,17%
Asia	11.339	7.874	3.465	Asia	13.900	9.376	4.524	2009	815.440	0,66%
Oceanía y otros	177	104	73	Oceanía y otros	129	77	52	2010	810.444	-0,61%
								2011	800.469	-1,23%

Tabla 3: Población de Valencia; Fuente: Recull Estadístic de la ciudad de Valencia 2012

El progresivo aumento de la esperanza de vida y la reducción de la fecundidad experimentada a partir de los años sesenta se han reflejado en una pirámide de edades que se estrecha en su base y se ensancha en la parte superior, con un peso creciente de las generaciones de mayor edad. No obstante, el crecimiento de los últimos años ha llevado a un ensanchamiento de la base de la pirámide. La población de la ciudad es relativamente joven, con un 19% de sus efectivos en las generaciones de 15 a 29 años y un 33% en las de 30 a 49 años

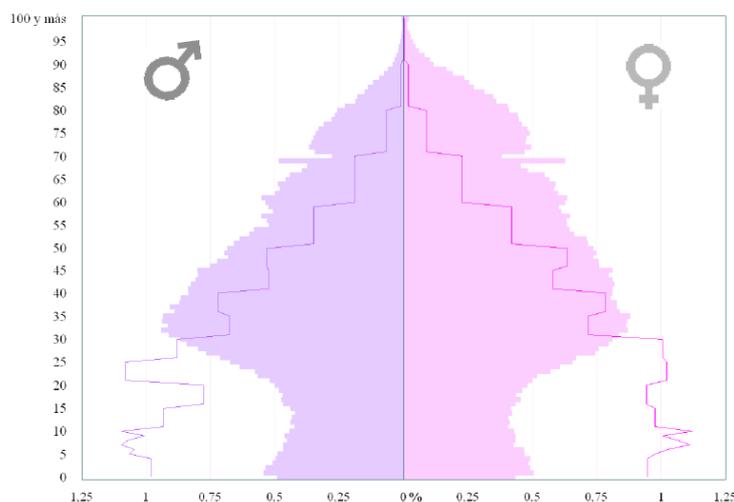


Gráfico 1: Pirámide de población de Valencia en 2010;

Fuente: www.valencia.es/estadistica

1.2 Historia moderna de la ciudad

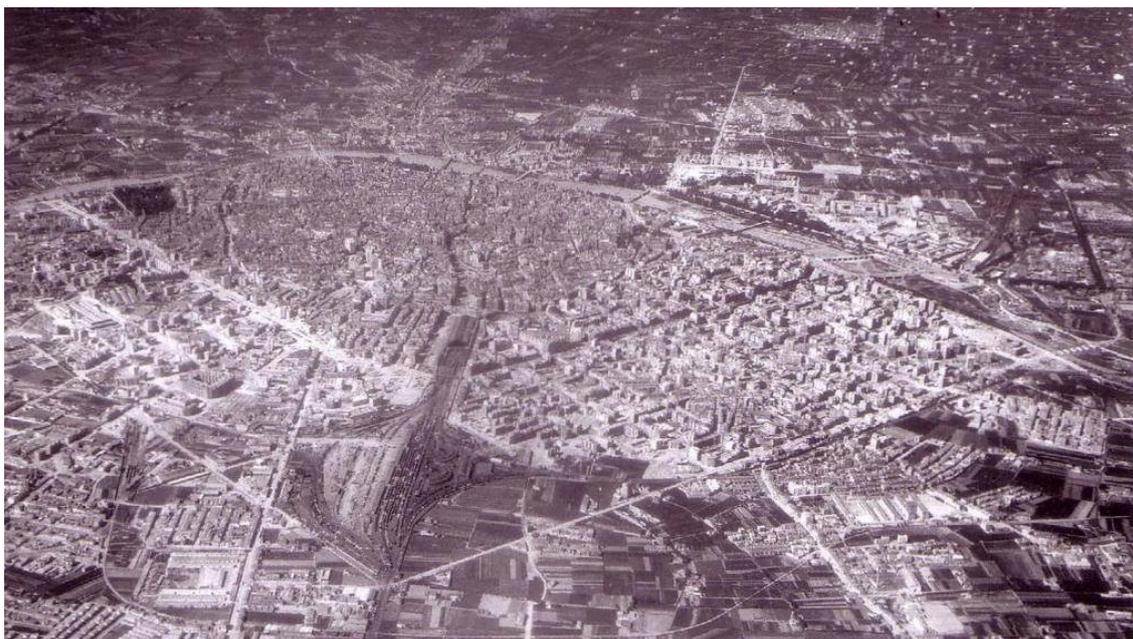


Imagen 3: Valencia en 1946; Fuente: <https://es-es.facebook.com/valenciaantigua>

La ordenación de la ciudad desde una visión global se inicia en 1946 con la aprobación del “Plan General de Ordenación de Valencia y su Cintura”, con una visión territorial que superaba los límites municipales y trataba de ordenar el crecimiento de la comarca de l’Horta.

El Plan alertaba ya sobre la posibilidad de desaparición de la Huerta, a causa del descontrolado desarrollo urbano, y trataba de racionar el crecimiento, procurando potenciar los pueblos de los alrededores proponiendo una cierta especialización funcional, con un esquema radiocéntrico y de conexión entre los distintos municipios.

En 1957 una catastrófica riada supondrá una modificación sustancial del planeamiento previsto y la formulación de un nuevo Plan adaptado a la “solución sur”. El nuevo proyecto acomete la desviación del cauce del río Turia por el sur de la ciudad y la remodelación de enlaces ferroviarios, carreteras y colectores. Esta colosal infraestructura generará una cicatriz y una barrera en el territorio con una difícil solución. Además, el nuevo Plan duplica la superficie de suelo urbano que pasa de 3.000 a 6.200 hectáreas. Son los años del Desarrollismo Económico en España.

En 1960 la ciudad supera ya el medio millón de habitantes, constituyendo los inmigrantes del campo casi la mitad de su población, y seguirá creciendo durante toda la década hasta alcanzar los 653.690 habitantes en 1970 (supone un incremento del 29%) Durante estos años se producirá la mayor expansión inmobiliaria de la historia con una media de casi diez mil viviendas por año para el periodo 1960-1980⁴. Lo construido durante las décadas de los 60 y 70 constituirá la mitad del parque inmobiliario de la ciudad. No obstante, el crecimiento se desarrolla de forma incontrolada y caótica, con altas densidades de edificación y con un olvido notorio de los espacios dotacionales.

⁴ VV.AA. *Guía de arquitectura de Valencia*. Valencia: ICARO-CTAV-COACV, 2007



Imagen 4: Crecimiento de la ciudad durante los años 60; Fuente: <https://es-es.facebook.com/valenciaantigua>

Con la llegada de la democracia a partir de 1978 se inicia una política para recuperar el déficit de equipamientos con una serie de actuaciones que tendrán como objetivo lograr el equilibrio de los barrios de la periferia. La reducción del suelo urbanizable, la conservación del patrimonio histórico, la contención de la excesiva densificación, la necesidad de eliminar la falta de dotaciones en los barrios, proteger la huerta, mejorar el transporte público y ordenar los poblados marítimos estableciendo su conexión con las áreas de centralidad de la ciudad, serán los criterios del nuevo Plan General de Ordenación Urbana de 1988.

Los últimos años del siglo XX la presión demográfica será débil. Los nuevos hábitos urbanos desplazan a parte de la población hacia los municipios de la periferia, que ofrecen otro estilo de vida en sus urbanizaciones, y el crecimiento demográfico se paraliza. Supone el comienzo de la ciudad difusa y de baja densidad.

Las nuevas infraestructuras culturales se instalan en los márgenes del Turia, a la vez que se convierte el viejo cauce del río en un jardín lineal. También se produce una gran transformación en una antigua zona industrial muy degradada situada en las inmediaciones del cauce para convertirla en el complejo cultural de *La Ciudad de las Artes y las Ciencias*, un reclamo turístico a nivel internacional.

La realización del Parque Central, en el cruce de las grandes vías, y el diseño del Frente Marítimo, son los principales retos que tiene la ciudad para su próximo futuro. El Parque Central es el que más dificultades presenta porque supondría el soterramiento de todas las líneas de ferrocarril que llegan a la Estación del Norte, en pleno corazón de Valencia. Las dificultades técnicas, junto a la grandísima inversión y financiación necesaria lo convierten en un proyecto poco realista.

1.3 Estructura de la ciudad

La estructura de la ciudad queda definida sintéticamente por su centro histórico, el antiguo cauce del río Turia, las rondas concéntricas y radiales al núcleo, el litoral, la línea de ferrocarril y el nuevo cauce del río. A continuación se explicarán estos aspectos pormenorizadamente.

La ciudad está asentada en una llanura fluvial, con una topografía muy plana. Se vertebró en torno al centro histórico de carácter medieval, ubicado junto al río Turia a varios kilómetros de la costa (4-5 Km). Hacia el sur del núcleo antiguo se distingue la primera zona de ensanche decimonónico. El crecimiento hacia el sur se debió principalmente a la barrera y peligro (inundaciones) que representaba el río y a la atracción de la estación de tren principal (Estación del Norte) que unía industrias y barrios obreros.

Dicho crecimiento urbano se desarrolló en dos partes que tienen como eje de simetría las vías del ferrocarril (eje norte-sur). La zona sureste, situada entre la línea de ferrocarril y el cauce del río, se corresponde con un típico ensanche burgués de la época; mientras que la situada al suroeste responde a un desarrollo de viviendas orientado a rentas más bajas. Partiendo de este primer ensanche se extiende una trama continua reticular en la que se fue absorbiendo los poblados y pedanías contiguos a la ciudad (hasta siete antiguos asentamientos), los cuales mantuvieron su trazado original en la mayoría de los casos. A partir de los años cincuenta, se desarrollarán como ciudades dormitorio, surgidos como consecuencia del desarrollismo industrial del momento.

Los sucesivos ensanches de la ciudad se basaron en el crecimiento mediante el diseño de rondas concéntricas al centro histórico. Por ello, la zona norte y este, desarrolladas durante los años 60-80, partieron de un intento por completar dicho hipotético círculo. El crecimiento de la ciudad hacia el este (hacia la costa) se apoyó en la Avenida del Puerto, tradicional vía de unión entre el Grao, el puerto, y el Cabañal (antiguo poblado pesquero). Al sur de éste, se sitúa el puerto de la ciudad (uno de los principales puertos de mercancías en España), con una importante zona logística, Z.A.L. (Zona de Actividades Logísticas).

La estructura del municipio de Valencia, queda marcada por la presencia de la estación, la playa de vías y la línea de ferrocarril, que divide la zona sur de la ciudad de norte a sur. Generando una potente barrera entre barrios limítrofes; dividiendo prácticamente en dos la ciudad porque parte del centro y comprende todo el crecimiento sur.

Por otro lado el antiguo cauce del río Turia, en la actualidad convertido en parque lineal con importantes equipamientos, divide a la ciudad de este a oeste. No obstante, estos nuevos usos y la presencia de numerosos puentes, han hecho posible que esta antigua barrera sea hoy una "cremallera", conectando ambos márgenes y ofreciendo un servicio a toda la población. Por el contrario, su nuevo trazado, coincidente con el de la carretera de ronda V-30, ha generado una barrera (una cicatriz en el territorio) al sur de la ciudad.

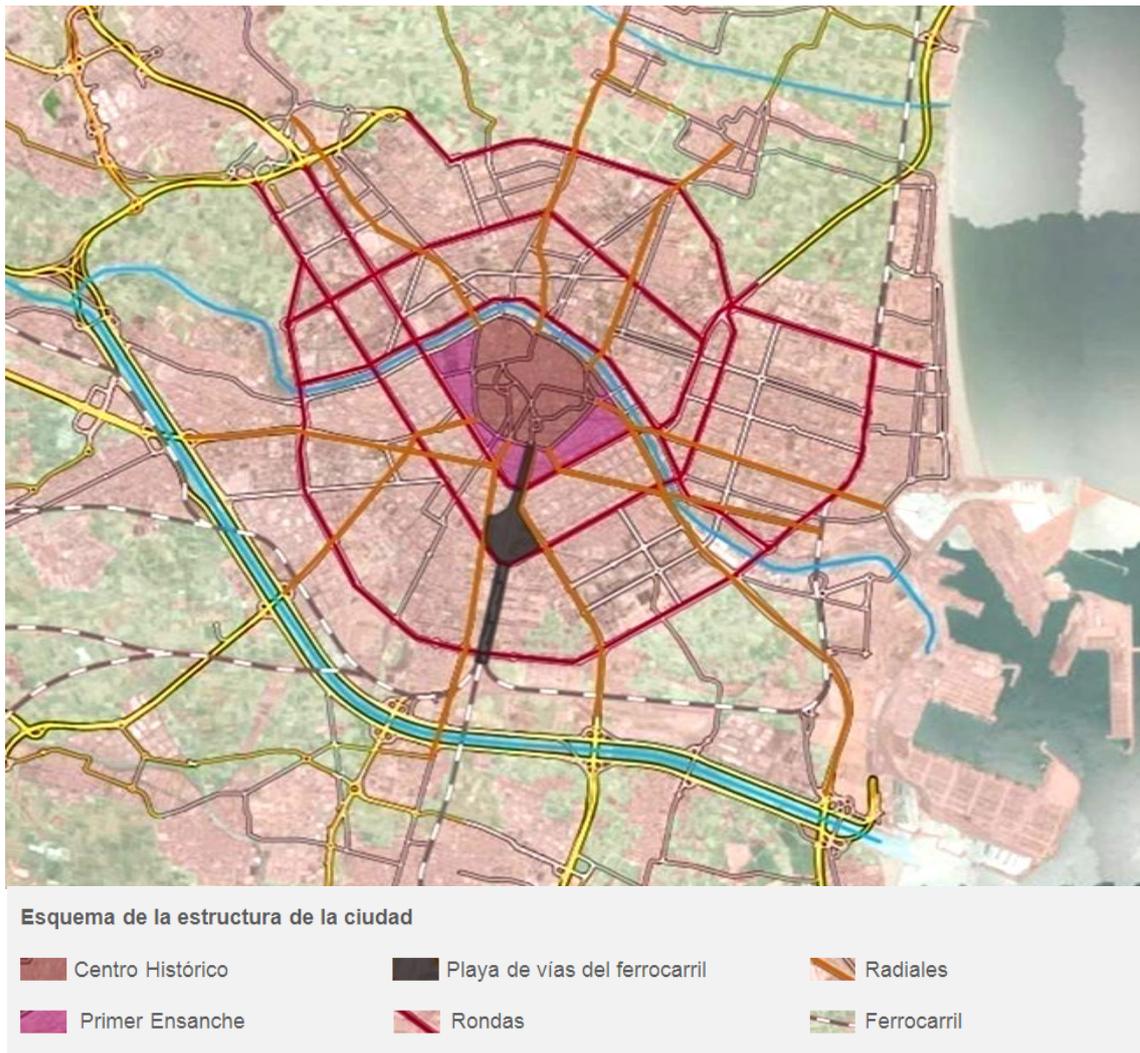


Imagen 5: Estructura de la ciudad; Elaboración propia partiendo como base de un mapa de www.terrasit.gva.es/

La ronda V-30, que no llega a cerrarse, tiene un trazado paralelo al Bulevar Sur (y su continuación en avenida de las Tres Cruces y del Pianista Martínez), ejerce de primera ronda de la ciudad (es la más exterior). Cerrando la ciudad al norte, se encuentran la Ronda Norte y la avenida de los Hermanos Machado que conectan con la V-30 por la avenida de Juan XXIII. Ambas rondas recogen las distintas vías que de forma radial se extienden por la Huerta Valenciana comunicando la ciudad con su área metropolitana, y fragmentando el territorio agrícola. Además de esta situación, la Huerta se ha visto sometida a una fuerte presión inmobiliaria consecuencia del importante desarrollo de la ciudad y del sector de la construcción en estos últimos años.

2. Vulnerabilidad Urbana

Las ciudades presentan realidades muy diversas y complejas. Por ello y previamente a tratar la Regeneración Urbana Integral hay que plantearse las siguientes preguntas: ¿qué partes de la ciudad no evolucionan favorablemente? O dicho de otro modo ¿en qué zonas los residentes y comerciantes prefieren marcharse antes que invertir en mejorar sus viviendas y negocios?, ¿dónde existe un área con peligro de exclusión social y segregación?, ¿cuáles son los entornos degradados física y socialmente? O empleando un punto de vista económico ¿cuáles son las áreas urbanas dónde la población con posibilidad económica de elegir no quiere asentarse? Es decir, que sectores de la ciudad presentan una situación no ventajosa, vulnerable respecto al conjunto. Y por tanto, necesitarán una intervención desde el punto de vista urbanístico, social y económico; en otras palabras, se trataría de una intervención integral.

Para poder delimitar y clasificar estas áreas urbanas el Gobierno español creó el *Observatorio de la Vulnerabilidad Urbana en España*⁵. El origen del estudio y análisis de la Vulnerabilidad Urbana de las ciudades españolas tuvo su origen en 1996. En aquella época el Gobierno formaba parte de un proyecto de estudio sobre Barrios Desfavorecidos⁶ que se redactó para los miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Aquel informe fue coordinado por el Ministerio de Fomento y el Instituto Nacional de Estadística (INE), realizando la sección de urbanismo del Instituto Juan de Herrera (IJH) de la Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Madrid (ETSAM) de la Universidad Politécnica de Madrid (UPM) el análisis urbanístico de los barrios. Se basó en el Censo de 1991 y fue un estudio a nivel nacional que pretendía identificar los barrios contenidos en las secciones censales que presentaran unos índices críticos, tales como paro, nivel educativo (obtenidos del censo de población). Desde entonces se han elaborado otros dos informes referidos a 2001 y 2006, realizados éstos por el Ministerio de Vivienda,⁷ se pretende tener una visión de continuidad y de evolución de la situación. Además, está prevista la elaboración de un próximo estudio con los datos del Censo de 2011.

Por un lado la elaboración de estos informes a nivel estatal es positiva porque introduce el concepto de la Vulnerabilidad en el urbanismo español. Se trata de un primer paso muy importante porque en los últimos años la actividad urbanística se había centrado en la expansión de las ciudades, en construir nuevos barrios. Los informes pretendían dar una visión global de la situación de vulnerabilidad urbana en todo el conjunto del Estado; por ello se han basado en los censos de población. Éstos son la única fuente de información común a nivel nacional y permiten sentar las mismas bases para elaborar el análisis. Además, los análisis se desarrollaron de forma centralista, es decir, no se elaboraron por personal de los correspondientes ámbitos

⁵http://www.fomento.gob.es/MFOM/LANG_CASTELLANO/DIRECCIONES_GENERALES/ARQ_VIVIENDA/SUELO_Y_POLITICAS/OBSERVATORIO/

⁶ VV.AA. *Análisis urbanístico de barrios vulnerables en España. Síntesis metodológica y créditos.*

Ministerio de Fomento, Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio IJH/ETSAM, 2010

⁷http://www.fomento.gob.es/MFOM/LANG_CASTELLANO/DIRECCIONES_GENERALES/ARQ_VIVIENDA/SUELO_Y_POLITICAS/OBSERVATORIO/Analisis_urba_Barrios_Vulnerables/default.htm

regionales o locales (en muchos casos se colaboró desde los diferentes ámbitos locales). Estos hechos hacen que los informes no sean lo suficientemente precisos que tendrían que ser.

Los informes de vulnerabilidad urbana deberían redactarse desde las administraciones locales o regionales porque son las más cercanas al problema. No obstante, en el caso que así fuera, sería necesario que un organismo estatal controlara dichos informes porque cada administración podría tomar los indicadores que le convinieran con dos posibles finalidades. La primera podría consistir en exagerar la situación para obtener más fondos de financiación (estales, comunitarios). Mientras que la segunda sería suavizar los criterios para presentar un menor número de áreas vulnerables; ya que es una situación que no agrada a ninguna ciudad. Desafortunadamente en el caso de la ciudad de Valencia ni el Ayuntamiento, ni la Generalitat Valenciana; han elaborado ningún trabajo al respecto. Ante esta situación solamente queda recurrir al Observatorio de Vulnerabilidad Urbana.

2.1 Concepto de Vulnerabilidad Urbana

El término vulnerable⁸ expresa la posibilidad de ser herido o recibir lesión, física o moralmente. Desde el punto de vista urbano indica que el espacio se encuentra frente a una posible situación crítica, *“de forma que de no actuarse sobre las bases del problema el área entrará en crisis pudiéndose producir una degradación funcional y social del ámbito que lo conduzca a la marginación”*⁹. Es decir, que el concepto alude al riesgo que tiene la población de un determinado ámbito urbano concreto de ser afectada por unas condiciones desfavorables que harían posible la caída de ésta en una situación crítica. Por tanto, el concepto de vulnerabilidad urbana no solamente se refiere a la existencia de un entorno cuya degradación física y social ya se ha consolidado; sino que hace especial incidencia en las señales previas que se puedan estar produciendo. Se trataría de advertir los problemas para poder subsanarlos con suficiente antelación. Los barrios no se degradan de la noche a la mañana, por ello es necesario saber identificar los síntomas a tiempo porque supondría unas soluciones más sencillas (estímulos en algunos casos) y menos costosas.

Según el *Análisis urbanístico de Barrios Vulnerables en España*¹⁰, se entiende por vulnerabilidad urbana *“como aquel proceso de malestar en las ciudades producido por la combinación de múltiples dimensiones de desventaja, en el que toda esperanza de movilidad social ascendente, de superación de su condición social de exclusión o próxima a ella, es contemplada como extremadamente difícil de alcanzar. Por el contrario, conlleva una percepción de inseguridad y miedo a la posibilidad de una movilidad social descendente, de empeoramiento de sus actuales condiciones de*

⁸ VV.AA. *Diccionario de la lengua española*, Real Academia Española. 2001

⁹ Hernández Aja, Agustín. “Áreas vulnerables en el centro de Madrid”. *Cuadernos de Investigación Urbanística*, nº 53. Instituto Juan de Herrera (2007) p.5.

¹⁰ VV.AA. *Análisis urbanístico de Barrios Vulnerables en España. Sobre la Vulnerabilidad Urbana*. Ministerio de Fomento, Instituto Juan de Herrera DUYOT. 2010

*vida*¹¹. Es cierto que estos aspectos están vinculados directamente con la situación económica de la ciudad o del país en cuestión. Ante una crisis económica la vulnerabilidad puede extenderse a gran parte de la población, independientemente de su condición social. No obstante, para determinados sectores la vulnerabilidad parece enquistada; y no está tan vinculada a las fluctuaciones de la economía. Es decir, aunque a nivel global las perspectivas económicas sean favorables este grupo de población nunca recogerá los frutos; seguirán padeciendo desventajas sociales que se acusarán ante una crisis. Consecuentemente la vulnerabilidad de un territorio está relacionada con dos dimensiones que la afectan:

- Las condiciones de desfavorecimiento social, de desventajas estructurales de una población para desarrollar proyectos vitales en contextos de seguridad y confianza. Es decir, son los impedimentos a nivel social y económico que puede padecer determinado sector de la sociedad; tales como acceso a una educación y servicios de calidad, a un determinado puesto de trabajo o una posible financiación para la creación de un negocio.
- El estado psicosocial que afecta a la percepción que los ciudadanos tienen del lugar donde viven y de sus propias condiciones sociales. Se trata de un estado difícilmente medible con indicadores objetivos. Esta situación abarca el cómo se sienten las personas, un aspecto obviamente subjetivo y de vital importancia porque actuarán en consecuencia. Por ejemplo, existen barrios donde sus residentes piensan en mudarse lo antes posible porque no están bien considerados socialmente, sin que estos entornos sean marginales.

Por tanto, el análisis de la vulnerabilidad urbana debe tener una perspectiva multidimensional, y abordará aquellas variables que más incidencia tengan en el espacio urbano concreto. Dada su complejidad el Observatorio ha establecido cuatro criterios básicos¹²:

La vulnerabilidad socio-demográfica

En la sociedad española actual existen tres fenómenos demográficos que tienen importantes repercusiones en el aumento de la vulnerabilidad social.

- *El envejecimiento demográfico*: Implica la reducción de la base demográfica productiva e incrementa el porcentaje de población dependiente. La dependencia, los problemas sanitarios, el deterioro de sus viviendas, la escasez de rentas derivadas de pensiones de jubilación modestas, y el creciente número de hogares unipersonales, pueden ser factores que conduzcan a considerar a la tercera edad como población vulnerable.
- *La mayor complejidad de la estructura de los hogares*: La existencia y aumento de tipologías de hogares con un grado mayor de vulnerabilidad ante

¹¹ HERNÁNDEZ, Agustín. "Áreas vulnerables en el centro de Madrid". *Cuadernos de Investigación Urbanística*, nº 53. Instituto Juan de Herrera (2007) p.8.

¹² VV.AA. *Análisis urbanístico de Barrios Vulnerables en España. Sobre la Vulnerabilidad Urbana*. Ministerio de Fomento, Instituto Juan de Herrera DUYOT. 2010

el debilitamiento de las redes sociales y familiares de ayuda. Tales como hogares monoparentales, unipersonales como consecuencia del envejecimiento de la población y los hogares extensos y múltiples debido a la población extranjera inmigrante (hacinamiento residencial).

- *El aumento de la inmigración extranjera proveniente de países no desarrollados:* Puede tener consecuencias negativas si no se desarrollan medidas de integración social. Además, el choque socio-cultural genera fricciones entre los distintos grupos nacionales y étnicos, es decir, problemas de convivencia. Por otro lado, son grupos sociales que necesitan apoyo para la inserción laboral, acceso a una vivienda, servicios sociales, etc. Es decir, dada su condición buscan alojamientos adaptados a su escaso poder adquisitivo, por lo que tienden a concentrarse en espacios sociales de cierta degradación. Por tanto, contextos donde la inmigración crece de forma notable en pocos años, puede conformar espacios de vulnerabilidad, cuando no de exclusión y marginación social, si no se realizan esfuerzos de integración social.

La vulnerabilidad socio-económica

Relacionada con la capacidad de los hogares para procurarse de manera satisfactoria un cierto bienestar material y emocional. La existencia de empleo con unas ciertas condiciones de estabilidad y salario, es la principal fuente de acceso a ese bienestar material y emocional. Las tres variables que determinan la vulnerabilidad socioeconómica son:

- *El desempleo:* Resulta evidente que sin la existencia de un empleo no puedan garantizarse las necesidades básicas de bienestar material y emocional. Al margen de la crisis actual el desempleo es una característica estructural de nuestro mercado laboral; incapaz de colocar a toda la población activa y diferenciándose notablemente de los países de nuestro entorno.
- *La precariedad laboral:* La precariedad laboral se basa en dos aspectos; el primero es el peligro de desembocar en una situación de desempleo y el segundo es la aparición y consolidación de una población trabajadora con un nivel salarial que no asegura ya la cobertura de las necesidades básicas de sus familias. Por tanto, existe una capa de trabajadores con bajo salario crónico que constituyen ya un grupo incorporado al colectivo de la pobreza. Esta situación se ha visto agravada por la actual crisis económica que ha extendido la precariedad laboral a casi todos los ámbitos profesionales.
- *Los bajos niveles formativos de las clases trabajadoras:* Esta condición dificulta la movilidad social ascendente y acentúa las desigualdades sociales. Los elevados niveles de fracaso y abandono escolar son clave para entender las elevadas tasas de desempleo y de precariedad laboral en estos colectivos.

La vulnerabilidad residencial

El factor residencial no hace referencia exclusivamente a las viviendas; sino que incluye tanto las viviendas como el entorno en el que se desarrolla buena parte de la vida social. En este sentido, un hábitat degradado, tanto si afecta a las viviendas como al entorno vecinal, son expresiones de condiciones desfavorables que pueden propiciar la aparición de sentimientos de vulnerabilidad.

La vulnerabilidad subjetiva

La opinión de las personas sobre su entorno residencial y habitacional expresa la existencia o no de cierto malestar urbano. Por ello el Censo de Población y Vivienda de 2001 incorpora un bloque referente a la percepción que las personas de referencia de cada hogar tienen sobre su entorno residencial. Las preguntas realizadas se dirigieron a la búsqueda de los problemas y a conocer el grado de satisfacción de las viviendas y el espacio público.



Imagen 6: Ejemplo de barrio vulnerable; Colonia de Los Olivos, Madrid; Fuente: www.20minutos.es

Estos cuatro criterios o estrategias para analizar y detectar la vulnerabilidad urbana están completamente orientados hacia las personas; prima el aspecto social (¿cómo se sienten?, ¿cómo viven?). Los criterios residenciales y urbanísticos se enfocan desde el punto de vista de los sentimientos de los habitantes. En este caso no se trata de estudiar los casos con unos criterios preestablecidos a priori por el urbanismo ortodoxo. Parece ser que se ha aprendido la lección que en su día criticó Jane Jacobs sobre las reformas urbanas en las ciudades norteamericanas de mediados del siglo XX.¹³ Aunque todavía es muy temprano para afirmarlo con rotundidad porque apenas se han desarrollado actuaciones de regeneración urbana en España. No obstante, sí que existen una serie de criterios objetivos tales como la accesibilidad a las viviendas, las condiciones materiales de éstas y de su entorno y el número de equipamientos de los barrios. Lo más relevante es que se tiene en consideración la opinión de los habitantes respecto a cómo se sienten y viven.

¹³ «Nadie se preocupaba de lo que nos hacía falta. Pero los peces gordos venían, echaban un vistazo a la hierba y decían: “Es increíble, ¿verdad? ¡Ahora los pobres tienen de todo!”» JACOBS, Jane. *The Death and Life of Great American Cities*. Random House, 1961(*Muerte y vida de las grandes ciudades*. Madrid: Capitán Swing, 2013)

2.2 Indicadores para la medición de la vulnerabilidad urbana

A continuación se enumeran las variables empleadas para la medición de la vulnerabilidad urbana¹⁴ según los cuatro criterios ya enunciados. El estudio de dichas variables permitirá determinar el grado de vulnerabilidad urbana. Los indicadores establecidos pretenden abordar el análisis de la vulnerabilidad desde la continuidad en el tiempo. Por ello, se siguen los criterios ya empleados en el *Informe de Barrios Desfavorecidos* realizado por el Ministerio de Fomento, el Instituto Nacional de Estadística y el Instituto Juan de Herrera en el año 1996; para así poder establecer un seguimiento del fenómeno a nivel estatal. Con el fin de generar comparativas y estudiar la vulnerabilidad en todo el conjunto del Estado, se recurre al Censo de Población y Vivienda (se recurrió al Censo de 1991 para el Informe de Barrios Desfavorecidos) Esto es debido a que es la única fuente que dispone de información extensiva e intensiva a nivel estatal con un nivel de desagregación espacial suficiente (la sección censal). El último Análisis Urbanístico de Barrios Vulnerables se basó en el Censo de 2001. Además, para poder estudiar el fenómeno de la inmigración extranjera se incluyó una adenda proporcionada por el Padrón Municipal y basada en los datos del año 2006¹⁵.

Con la elaboración del *Análisis Urbanístico de Barrios Vulnerables* se desarrollaron una serie de indicadores que el primer informe no incluía. Se pretende obtener una serie de datos más precisa y detallada porque la vulnerabilidad es un fenómeno muy complejo. El informe de 1996 solamente consideraba tres indicadores: la tasa de desempleo, la tasa de población sin estudios y la tasa de viviendas sin servicio o aseo. Es evidente que estos tres indicadores no son suficientes para determinar el grado de vulnerabilidad de la población residente en un barrio concreto. Estos tres se han mantenido para poder establecer la comparativa con el primer informe basado en el Censo de 1991 y se han ampliado; de tal manera que se utilizarán para establecer las comparaciones y el seguimiento en los informes futuros. Los indicadores vigentes en la actualidad en el Observatorio de Vulnerabilidad Urbana son:

Vulnerabilidad socio-demográfica:

- Porcentaje de hogares unipersonales mayores de 64 años
- Índice de sobre-envejecimiento
- Índice de población extranjera en edad infantil
- Índice de extranjería 2001 y 2006
- Porcentaje de hogares monoparentales

Vulnerabilidad socio-económica:

- Tasa de desempleo

¹⁴ VV.AA. *Análisis urbanístico de Barrios Vulnerables en España. Sobre la Vulnerabilidad Urbana*. Ministerio de Fomento, Instituto Juan de Herrera DUYOT. 2010

¹⁵ La Adenda al Catálogo de Barrios Vulnerables según los datos del Padrón del 2006 fue realizada por la Sección de Urbanismo del Instituto Juan de Herrera de la Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Madrid de la Universidad Politécnica de Madrid en colaboración con la asistencia técnica del Ministerio de Fomento.

- Tasa de desempleo juvenil
- Tasa de ocupados eventuales
- Tasa de trabajadores no cualificados
- Tasa de población sin estudios

Vulnerabilidad residencial:

- Porcentaje de viviendas con una superficie útil menor a 31 metros cuadrados
- Superficie media de la vivienda por ocupante
- Porcentaje de personas residentes en viviendas sin servicio y aseo
- Porcentaje de viviendas situadas en edificios en mal estado de conservación
- Porcentaje de viviendas situadas en edificios construidos antes de 1951

Vulnerabilidad subjetiva:

- Porcentaje de viviendas cuya persona de referencia considera que su vivienda está afectada por ruidos exteriores
- Porcentaje de viviendas cuya persona de referencia considera que su vivienda está afectada por contaminación o malos olores provocados por la industria, el tráfico...
- Porcentaje de viviendas cuya persona de referencia considera que su lugar de residencia tiene malas comunicaciones
- Porcentaje de viviendas cuya persona de referencia considera que su lugar de residencia tiene pocas zonas verdes en su proximidad (parques, jardines)
- Porcentaje de viviendas cuya persona de referencia considera que su lugar de residencia está afectado por un medio social donde la delincuencia y el vandalismo son un problema

Los actuales indicadores añaden más información para poder conocer la realidad de un distrito. El principal inconveniente que tienen estos estudios es que todavía les faltan variables porque únicamente se basan en los datos proporcionados por el Censo de Población y Vivienda. Se echa en falta algunos aspectos tales como:

- Existencia y calidad de equipamientos y servicios.
- Nivel de accesibilidad en las viviendas y el espacio público (vital para las personas mayores).
- Actividad económica del barrio y heterogeneidad de la misma.
- Nivel de precariedad laboral.
- Matizaciones y aclaraciones respecto a la inmigración.

Cabe recordar que se trata de un análisis realizado para todo el Estado y que ciertas variables no se encuentran disponibles para todos los municipios estudiados. Se trata de un primer paso; los siguientes deberían realizarse por parte de las Administraciones Regionales y Locales porque disponen de más información actualizada y un mayor contacto directo con la realidad urbana.

Determinación de las secciones censales vulnerables según el Análisis Urbanístico de Barrios Vulnerables¹⁶



Imagen 7: Ejemplo de barrio vulnerable, Colonia Los Olivos, Madrid; Fuente: www.20minutos.es

Para determinar la vulnerabilidad socio-económica de un barrio el *Informe de Barrios Desfavorecidos* de 1996 tomó los tres indicadores ya mencionados: tasa de paro, porcentaje de población analfabeta y sin estudios y carencias en las viviendas (sin agua corriente, inodoro, baño o ducha). A éstos se les añadió un cuarto, la tasa de inmigración, a partir de la Adenda de 2006. La vulnerabilidad se produce cuando estos valores superan los de referencia con respecto a la media nacional. Pudiéndose elaborar un análisis más detallado comparando los indicadores con los valores de referencia regional y municipal.

- Tasa de paro: La vulnerabilidad se establece cuando el indicador es superior en un 50% a la media nacional.
- Porcentaje de población analfabeta y sin estudios: La vulnerabilidad se establece cuando el indicador es superior en un 50% a la media nacional.
- Porcentaje de personas que no cuentan con aseo o baño: El valor nacional en 2001 era del 1,00%, determinándose como índice de vulnerabilidad una tasa del 2,00%.
- La tasa de inmigración: (excluyendo a los extranjeros de la Europa de los 15) La vulnerabilidad se establece cuando el porcentaje de extranjeros supere el 20%, entendiendo este valor como un valor medio entre 22,17%, el triple del valor nacional 7,39%, y el doble del de las ciudades que concentran la mayoría de los inmigrantes del país.

En el último informe (referido al Censo de 2001) se consideraron los mismos criterios para clasificar los barrios como vulnerables porque así podía establecerse una comparativa con el primero. Tan sólo se han realizado dos informes (basados respectivamente en los Censos de 1991 y 2001) y una ampliación del segundo dedicada al índice de inmigración (Padrón Municipal 2006). Como ya se ha comentado con anterioridad estos tres indicadores no son suficientes y se espera que en la

¹⁶http://www.fomento.es/MFOM/LANG_CASTELLANO/DIRECCIONES_GENERALES/ARQ_VIVIENDA/SUEL_O_Y_POLITICAS/OBSERVATORIO/Analisis_urba_Barrios_Vulnerables/Descrip_estudio_metodologia.htm

redacción de los siguientes estudios puedan establecerse más comparativas gracias a todos los indicadores ya enunciados.

Una de las principales debilidades que tiene el *Análisis de Barrios Vulnerables* es el periodo de tiempo que pasa entre cada toma de datos (los censos se realizan cada diez años), hecho que dificulta un seguimiento continuo porque en dicho periodo de tiempo pueden suceder bastantes cambios en la sociedad. Por otro lado, hay que tener muy presente los desfases que se producen entre la toma de datos, la publicación de éstos y la elaboración de los informes sobre vulnerabilidad urbana. Por ejemplo, el primer estudio se publicó en 1996 con los datos de 1991 y el siguiente y su adenda en 2010 con los datos de 2001 y 2006. Estas circunstancias, comprensibles hasta cierto punto dado el volumen de datos que precisan, hacen que los análisis siempre se refieran a una situación del pasado, nunca del presente. Nos ayudarán a leer la trayectoria de una ciudad en el tiempo; pero no permitirán tomar decisiones para problemas actuales basándose enteramente en ellos.

En definitiva, los *Análisis de Barrios Vulnerables* son una herramienta útil para seguir la evolución de la sociedad urbana; pero no para solucionar los problemas de vulnerabilidad. Es de agradecer que el Estado haga estos informes que permiten acercarse al tema de la vulnerabilidad urbana.

La Llei de Barris¹⁷

A colación de los indicadores de vulnerabilidad del Observatorio de la Vulnerabilidad Urbana se tratan los indicadores que se enunciaron en la *Llei de Barris* de Cataluña. Esta ley de ámbito regional pretende regular la regeneración urbana en esta Comunidad Autónoma. Dichos indicadores se establecieron en el Decreto 369/2004 de 7 de septiembre¹⁸ y pueden resumirse en:

Procesos de regresión urbanística y déficits de equipamientos y servicios:

- Valor catastral
- Deficiente estado de conservación de les edificaciones
- Edificios sin agua corriente o sin evacuación de aguas residuales
- Edificios de cuatro plantas o más, destinados principalmente a vivienda, sin ascensor

Problemas demográficos:

- Densidad de población
- Descenso de población o crecimiento demasiado acelerado de la población
- Población dependiente
- Alto porcentaje de inmigración

Presencia de problemas económicos, sociales o ambientales:

- Número de personas que perciben pensiones asistenciales y pensiones no contributivas

¹⁷ Ley 2/2004, de 4 de junio, de mejora de barrios, áreas urbanas y poblaciones que requieren una atención especial. Generalitat de Catalunya. 2004

¹⁸ Decreto 369/2004 de 7 de septiembre, por el cual se desarrolla la Ley 2/2004, de 4 de junio, de mejora de barrios, áreas urbanas y poblaciones que requieren una atención especial. Generalitat de Catalunya. 2004

- Elevada tasa de paro
- Déficit de zonas verdes
- Bajo nivel educativo

Déficits sociales y urbanos y problemáticas de desarrollo local:

- Déficit de transporte público
- Déficit de plazas de aparcamiento
- Baja actividad económica
- Porcentaje de población en riesgo de exclusión social

En ambos casos los indicadores son similares; sin embargo en este último la vulnerabilidad urbana viene dada por la suma de todos ellos. A cada uno se le asigna una puntuación (un máximo de 5 puntos) y solamente se declaran áreas urbanas de atención especial (vulnerables) a aquellas que alcanzan la puntuación mínima de 20 puntos. Este sistema sí que tiene en cuenta más factores (se han tenido en consideración aspectos como la actividad económica); hecho que le permite aproximarse más a la realidad urbana y social. Además al estar elaborado por las Administraciones Locales la relación entre los datos y el informe es siempre más próxima en el tiempo.

Sin embargo, a estos indicadores todavía les faltan los relativos a la calidad del espacio público, cercanía y presencia de equipamientos y servicios, accesibilidad, incluso alguno referente a la contaminación ambiental. Por otro lado, no hay ningún indicador que implique el cómo se siente la población, cuáles son sus necesidades, es decir, no hay lugar a la subjetividad de los residentes. Se trata de una batería de indicadores prácticamente asépticos elaborados por técnicos sin que se tenga en cuenta la opinión de los ciudadanos. Esta actitud es muy discutible porque es imprescindible conocer que sensibilidad tienen los habitantes de un barrio hacia el mismo para detectar poder determinar el grado de vulnerabilidad.

Indicadores de Sostenibilidad Urbana¹⁹

Salvador Rueda, director de la Agencia Urbana de Ecología de Barcelona²⁰, y su equipo han elaborado una amplia gama de Indicadores de Sostenibilidad Urbana (un total de 50), algunos de los cuales pueden ser interesantes para abordar el tema de la vulnerabilidad. Su trabajo está orientado a la sostenibilidad ecológica de las ciudades no a la intervención en barrios vulnerables. Lo cierto es que sus investigaciones sobre los indicadores y su cuantificación son muy interesantes pero no son el objetivo del presente trabajo. Simplemente se van a enunciar aquellos cuya aplicación podría resultar de interés para el análisis de las áreas urbanísticas vulnerables.

ESPACIO PÚBLICO Y HABITABILIDAD:

Calidad del espacio público:

- Accesibilidad del viario público peatonal
- Calidad del aire

¹⁹ RUEDA, Salvador. *Plan de Indicadores de Sostenibilidad Urbana para Vitoria-Gasteiz*. Agencia de Ecología Urbana de Barcelona. Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, 2010

²⁰ <http://bcnecologia.net/es>

- Confort acústico
- Confort térmico
- Percepción espacial de verde urbano
- Índice de habitabilidad en el espacio público

MOVILIDAD Y SERVICIOS:

Configuración de la red:

- Modo de desplazamiento de la población
- Proximidad a redes alternativas al automóvil

Dotación de infraestructuras:

- Aparcamiento para el vehículo privado fuera de la calzada
- Déficit de aparcamiento para el vehículo privado

COMPLEJIDAD URBANA:

Diversidad:

- Complejidad urbana
- Equilibrio entre actividad y residencia
- Actividades de proximidad

ESPACIOS VERDES Y BIODIVERSIDAD URBANA:

Estructura:

- Superficie verde por habitante
- Proximidad simultánea a espacios verdes

COHESIÓN SOCIAL:

Mezcla de población:

- Índice de envejecimiento
- Población extranjera
- Titulados superiores

Vivienda:

- Vivienda protegida

Equipamientos:

- Dotación de equipamientos
- Proximidad a equipamientos básicos

La inclusión de estos indicadores podría resultar de gran utilidad porque incluyen variables no consideradas y más próximas al terreno. No obstante, el cálculo de los mismos llega algunas veces a ser complejo y farragoso. La comparación de los resultados finales se realiza sobre soluciones idílicas predefinidas de antemano; circunstancia que puede llegar a ser confusa y aleatoria. Estos indicadores serían más prácticos si su obtención fuera más clara y sencilla.

Al igual que en la *Llei de Barris* no se tiene en consideración el sentir de los habitantes. Son indicadores obtenidos de forma científica sobre datos objetivos, no hay ninguno que se centre en lo que piensa la población (no hay participación ciudadana). Se pretende solucionar unos problemas y mejorar la calidad de vida de las personas sin realizarles ninguna pregunta al respecto.

2.3 Vulnerabilidad Urbana en la ciudad de Valencia

El Atlas de la Vulnerabilidad Urbana²¹ en España permite analizar la vulnerabilidad urbana a nivel censal en los municipios. Este atlas se ha realizado a partir de los datos del Censo de Población y Viviendas de 2001. Al formar parte del Observatorio de la Vulnerabilidad los criterios e indicadores empleados para definir los barrios vulnerables son los ya mencionados con anterioridad. Gracias a estos estudios los entornos vulnerables quedan identificados y analizados para poder establecer las políticas de Regeneración Urbana Integral. Previamente a la identificación de los barrios vulnerables en Valencia hay que definir los siguientes conceptos empleados en la elaboración del Atlas²².

Área Estadística Vulnerable:

Es la agrupación de secciones censales colindantes y de cierta homogeneidad urbanística, de entre 3.500 y 15.000 habitantes en las que al menos uno de los tres indicadores de Vulnerabilidad considerados (índice de estudios, paro o carencias en las viviendas) del conjunto supere el valor establecido como referencia.

Barrio Vulnerable:

Es el conjunto urbano de cierta homogeneidad y continuidad urbanística, vinculado siempre a un Área Estadística Vulnerable, que pretende establecer una delimitación urbanística que se corresponda con una realidad física y morfológica.



Imagen 8: Ejemplo de área estadística y barrio vulnerable; Fuente: Fichas de barrios vulnerables en Valencia 2001

El estudio de la vulnerabilidad urbana debe ser un proceso continuo y con perspectiva en el tiempo. Es decir, no se trata de un análisis cerrado en un lugar y en un momento determinado. La evolución de la sociedad y de la ciudad es continua en el tiempo, nunca se detiene. Consecuentemente el estudio de la vulnerabilidad urbana debe ser un proyecto abierto, nunca conclusivo. Se trata de observar siempre la ciudad para detectar los problemas y fragilidades que puedan ir surgiendo.

²¹http://www.fomento.es/MFOM/LANG_CASTELLANO/DIRECCIONES_GENERALES/ARQ_VIVIENDA/SUEL O_Y_POLITICAS/OBSERVATORIO/Atlas_Vulnerabilidad_Urbana/default.htm

²²http://www.fomento.es/MFOM/LANG_CASTELLANO/DIRECCIONES_GENERALES/ARQ_VIVIENDA/SUEL O_Y_POLITICAS/OBSERVATORIO/Análisis_urba_Barrios_Vulnerables/Descrip_estudio_metodologia.htm



Imagen 9: Cabanyal 2012; Fuente: www.lasprovincias.es

Previamente a la identificación de los barrios vulnerables de Valencia en la actualidad se pretende dar una visión de continuidad en el tiempo de los entornos frágiles de la ciudad; porque es la mejor forma de entender que el análisis de la vulnerabilidad urbana debe ser un proceso constante. Por ello a continuación se mostrarán los barrios vulnerables detectados por el Observatorio de la Vulnerabilidad en 1991, 2001 y 2006²³. Se pretende establecer una comparativa a lo largo del tiempo para detectar la evolución de la ciudad respecto a esta materia en cuestión. Además, dicha comparativa permitirá detectar la existencia de algún denominador común en los entornos urbanos vulnerables (tipología de la edificación y urbanización, etc.).

Desafortunadamente ni el Ayuntamiento de Valencia, ni la Generalitat Valenciana han publicado ningún estudio de Vulnerabilidad Urbana. Por ello hay que remitirse al *Análisis de Barrios Vulnerables* realizado desde el Estado, con todos los puntos críticos ya comentados con anterioridad. El principal inconveniente es la distancia en el tiempo entre los datos y el análisis de vulnerabilidad. El informe disponible más actual está referido al año 2001; ya han transcurrido más de diez años y las circunstancias sociales y urbanas han cambiado. Por lo que hay que realizarse la siguiente pregunta ¿cuáles son las áreas urbanísticas vulnerables en la actualidad? Hallar la respuesta no es fácil, teniendo en cuenta la presente crisis económica, es una tarea muy compleja y que no es posible contestar con los medios de este trabajo.

²³http://www.fomento.es/MFOM/LANG_CASTELLANO/DIRECCIONES_GENERALES/ARQ_VIVIENDA/SUEL_O_Y_POLITICAS/OBSERVATORIO/Analisis_urba_Barrios_Vulnerables/Informes_CCAA.htm

2.3.1 Valencia 1991



Imagen 10: Áreas Estadísticas Vulnerables de Valencia 1991; *Fuente:* Catálogo de barrios vulnerables en Valencia 1991

El estudio llevado a cabo en 1996, con los datos del Censo de Población y Vivienda de 1991, detectó dos barrios vulnerables, Cabanyal y Rovella²⁴. La población afectada por la vulnerabilidad era de 19.587 personas, un 2,6% del total de habitantes de la ciudad (752.909 hab.). A continuación se muestran sus principales características, extraídas de las correspondientes Fichas elaboradas por el Observatorio de la Vulnerabilidad en su estudio realizado para todo el conjunto del Estado.

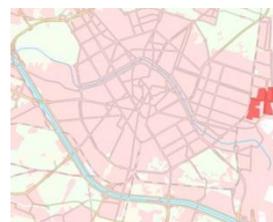
²⁴http://barriosvulnerables.fomento.es/portal/barrios/listaBarrios.php?den_prov=Valencia/Val%E8ncia&fecha=1991

CABANYAL 1991



Imagen 11: Cabanyal 1991; Fuente: Elaboración propia a partir de una fotografía aérea de www.bing.com/maps/

- Población AEV: 9.773
- Viviendas: 2.471
- Densidad población (pob/km²): 14.810,70
- Densidad vivienda (viv/Ha): 37,45
- Superficie: 65,99 Ha
- Forma de crecimiento: Casco histórico
- Descripción: Asentamiento histórico vinculado a las actividades portuarias formado por viviendas de alturas diversas (2-5 plantas), situadas sobre una estructura urbana sensiblemente ortogonal y paralela a la línea de costa.
- Problemas: Accesibilidad; la zona está separada del resto de la ciudad por la vía del ferrocarril Valencia-Barcelona. Percepción socioeconómica; el nivel es bajo y forma parte de los grupos de marginación.



Indicadores de vulnerabilidad		Valores de referencia	
Índice de estudios (a)	26,00%	28,00%	Valores superiores en un 50% a la media nacional
Índice de viviendas 1 (b)	0,10%	2,00%	Valores dos veces superiores a la media nacional
Índice de viviendas 2 (c)	0,10%	3,00%	Valores dos veces superiores a la media nacional
Índice de viviendas 3 (d)	0,20%	5,00%	Valores dos veces superiores a la media nacional
Índice de paro	25,00%	28,00%	Valores superiores en un 50% a la media nacional
(a) Porcentaje de población analfabeta y sin estudios		(c) Porcentaje de viviendas sin wc dentro de la vivienda	
(b) Porcentaje de viviendas sin agua corriente		(d) Porcentaje de viviendas sin baño o ducha dentro de la vivienda	

Tabla 4: Indicadores de vulnerabilidad Cabanyal 1991; Fuente: Ficha Estadística Cabanyal 1991

El barrio del Cabanyal es un conjunto histórico formado por viviendas tradicionales en hilera con la existencia de sustituciones tipológicas por edificación en altura. Con el paso del tiempo las edificaciones se han ido quedando obsoletas y las personas con escasos recursos se han ido asentando allí. Dado el estado de abandono de algunas construcciones se instalaron en ellas población de etnia gitana marginal y drogodependientes; generando focos puntuales de marginación. En aquella época existía la barrera del ferrocarril que lo separaba del resto de la ciudad; en la actualidad ya no es así porque la línea fue soterrada (actual avenida de Serrería). Además, ya existía en esta época el polémico proyecto de prolongar la avenida de Blasco Ibáñez como medida de reforma y regeneración del barrio.

NA ROVELLA 1991



Imagen 12: Na Rovella 1991; Fuente: Elaboración propia a partir de una fotografía aérea de www.bing.com/maps/

- Población AEV: 9.814
- Viviendas: 5.246
- Densidad población (pob/km²): 21.532,81
- Densidad vivienda (viv/Ha): 115,10
- Superficie: 45,58 Ha
- Forma de crecimiento: Promoción privada 60-75
- Descripción: El polígono se organiza en grandes manzanas que a su vez se subdividen por un viario de acceso a los bloques y torres residenciales, que se disponen retranqueándose entre sí para formar recintos. Los equipamientos se disponen en bandas perimetrales en cada una de las manzanas. También existen edificios con uso terciario exclusivo.
- Problemas: Percepción socioeconómica; el nivel es bajo, forma parte de los grupos de marginación y presenta problemas de conflictividad.



Indicadores de vulnerabilidad		Valores de referencia	
Índice de estudios (a)	18,00%	28,00%	Valores superiores en un 50% a la media nacional
Índice de viviendas 1 (b)	1,10%	2,00%	Valores dos veces superiores a la media nacional
Índice de viviendas 2 (c)	4,30%	3,00%	Valores dos veces superiores a la media nacional
Índice de viviendas 3 (d)	5,50%	5,00%	Valores dos veces superiores a la media nacional
Índice de paro	34,00%	28,00%	Valores superiores en un 50% a la media nacional
(a) Porcentaje de población analfabeta y sin estudios		(c) Porcentaje de viviendas sin wc dentro de la vivienda	
(b) Porcentaje de viviendas sin agua corriente		(d) Porcentaje de viviendas sin baño o ducha dentro de la vivienda	

Tabla 5: Indicadores de vulnerabilidad Na Rovella 1991; Fuente: Ficha Estadística Na Rovella 1991

Rovella es un barrio proyectado en las afueras con los principios del movimiento moderno tales como: segregación del tráfico, separación de usos, edificación abierta y amplio espacio libre entre edificaciones. El conjunto se construyó en parte para dar vivienda a la población inmigrante rural y de etnia gitana (con fuerte presencia en la actualidad) que residía en un poblado chabolista en esta zona. Esta circunstancia ha estigmatizado el barrio hasta la actualidad. Además, se encuentra flanqueado por vías rápidas a modo de barreras. Su principal problema en 1991 es la tasa de paro, un 34%, consecuencia de la escasa o nula educación de parte de sus residentes.

Conclusiones Valencia 1991



Imagen 13: Paso a nivel de RENFE en el Cabanyal, años 80; Fuente: <http://valenciadesaperecida.blogspot.com.es>

En 1991 la vulnerabilidad urbana afectaba a una pequeña parte de la población total de la ciudad (2.6%) y a una superficie equivalente al 3% del suelo urbano. Se producía en dos áreas con dos tipologías urbanas diferentes. En el caso del Cabanyal un antiguo asentamiento histórico con algunos desarrollos de vivienda plurifamiliar obrera de los años 60; y respecto a Rovella se trata de un barrio de nueva planta de los años 60-70 basado en los principios urbanísticos del movimiento moderno (edificación residencial abierta, segregación de tráfico, escasa mezcla de usos). En común estos dos casos tienen su ubicación (están a las afueras de la ciudad) y la fuerte presencia de infraestructuras en su contorno (vías de ferrocarril en el Cabanyal y vías de tráfico rápido en Rovella) que actúan como barrera entre los barrios y su entorno. También comparten las elevadas tasas de paro, como consecuencia en parte de la falta de estudios y formación de un sector de sus habitantes.

2.3.2 Valencia 2001



Imagen 14: Áreas Estadísticas Vulnerables de Valencia 2001; Fuente: Catálogo de barrios vulnerables de Valencia 2001

En el año 2001 Valencia había perdido población respecto a 1991; más concretamente se había producido un descenso de 14.468 habitantes. Por el contrario y según el informe del Observatorio de Vulnerabilidad Urbana el número de barrios vulnerables aumentó de dos a ocho²⁵. La población afectada alcanzaba la cifra de 53.524; un 7,25% respecto al número total de habitantes (738.441 hab). Estableciendo una comparación con el estudio de Vulnerabilidad Urbana de 1991 se puede constatar que en dicho periodo de diez años la población vulnerable ha aumentado en un 63,41%.

Los barrios vulnerables en 2001 eran: Cabanyal-Canyamelar-Beteró, Tres Forques-Fuensanta, Na Rovella, Malilla, Carne-Mercat-Velluters, Els Orriols, Sant Antoni-Tormos-Morvedre y Patraix. Por otro lado, los dos barrios detectados con anterioridad siguen presentando la condición de vulnerable (Cabanyal, Rovella); y en el caso del Cabanyal se puede observar cómo ha incrementado su superficie.

²⁵http://barriosvulnerables.fomento.es/portal/barrios/listaBarrios.php?den_prov=Valencia/Val%EAncia&fecha=2001

CABANYAL-CANYAMELAR-BETERÓ 2001

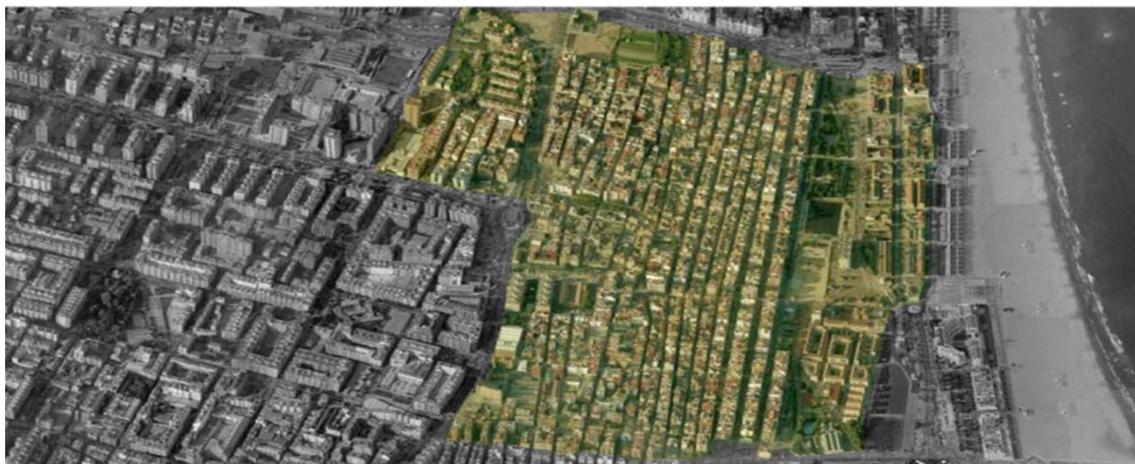


Imagen 15: Cabanyal 2001; Fuente: Elaboración propia a partir de una fotografía aérea de www.bing.com/maps/

- Población AEV: 11.874
- Viviendas: 6.491
- Densidad población (pob/km²): 19.434,64
- Densidad vivienda (viv/Ha): 106,06
- Superficie: 61,20 Ha
- Forma de crecimiento: Casco histórico
- Descripción: Asentamiento histórico vinculado a las actividades portuarias formado por viviendas de alturas diversas (2-5 plantas), situadas sobre una estructura urbana sensiblemente ortogonal y paralela a la línea de costa.
- Problemas: Edificación de baja calidad e infravivienda en puntos concretos. Espacio público degradado en zonas determinadas. Percepción socioeconómica; el nivel es bajo y algunos sectores forman parte de los grupos de marginación dedicados al tráfico de drogas.



Indicadores de vulnerabilidad		Valores de referencia	
Índice de estudios (a)	20,40%	22,95%	Valores superiores en un 50% a la media nacional
Índice de viviendas (b)	2,98%	2,00%	Valores dos veces superiores a la media nacional
Índice de paro (c)	19,69%	21,30%	Valores superiores en un 50% a la media nacional

(a) Porcentaje de población analfabeta y sin estudios

(b) Porcentaje de población residente en viviendas familiares sin servicio o aseo dentro de la vivienda

(c) Tasa de paro

Tabla 6: Indicadores de vulnerabilidad Cabanyal 2001; Fuente: Ficha Estadística Cabanyal 2001

Ya en el año 2001 la línea del ferrocarril que actuaba como barrera se había soterrado. Durante los años 90 se construyó la línea de tranvía que comunica la playa con el resto de la ciudad; desafortunadamente la línea pasa tangencialmente al barrio. Las perspectivas del proyecto de la ampliación de la avenida de Blasco Ibáñez desencadenan que la edificación todavía esté en peor estado de conservación que en 1991. El aumento del área de vulnerabilidad ha hecho que en el ámbito se incluyan sectores con edificación obrera plurifamiliar de los años 60 que presentan otro tipo de circunstancias. Como es el caso del grupo residencial Virgen del Carmen, construido tras la riada de 1957, un ejemplo del urbanismo del movimiento moderno.

TRES FORQUES–FUENSANTA 2001



Imagen 16: Tres Forques 2001; Fuente: Elaboración propia a partir de una fotografía aérea de www.bing.com/maps/

- Población AEV: 8.364
- Viviendas: 4.349
- Densidad población (pob/km²): 14.149,89
- Densidad vivienda (viv/Ha): 73,58
- Superficie: 59,10 Ha
- Forma de crecimiento: Promoción pública 40-60
- Descripción: Barrios de edificación abierta según los principios del movimiento moderno destinados a rentas limitadas. Tienen importantes equipamientos a nivel municipal: Hospital General, Central de la Policía Local, Biblioteca Central, Casa de la Misericordia y la sede territorial de la UNED
- Problemas: Edificación residencial basada en los mínimos de la época, falta de ascensor en muchos casos y mal estado de conservación. Percepción socioeconómica; alta vulnerabilidad por la elevada tasa de paro, la alta temporalidad, el bajo nivel de estudios, la no cualificación y la delincuencia.



Indicadores de vulnerabilidad	Valores de referencia		
Índice de estudios (a)	23,77%	22,95%	Valores superiores en un 50% a la media nacional
Índice de viviendas (b)	0,98%	2,00%	Valores dos veces superiores a la media nacional
Índice de paro (c)	22,77%	21,30%	Valores superiores en un 50% a la media nacional

(a) Porcentaje de población analfabeta y sin estudios

(b) Porcentaje de población residente en viviendas familiares sin servicio o aseo dentro de la vivienda

(c) Tasa de paro

Tabla 7: Indicadores de vulnerabilidad Tres Forques 2001; Fuente: Ficha Estadística Tres Forques 2001

En este caso coinciden hasta cuatro proyectos diferentes de urbanismo influenciado por el movimiento moderno. En un primer momento se quiso crear un escaparate de modernidad en la entrada a Valencia desde la carretera de Madrid con viviendas obreras que seguían los cánones urbanísticos del momento (eran los terrenos más económicos porque eran los menos productivos). A partir de la riada de 1957 la urbanización de la zona se intensificó para poder alojar a los damnificados. La característica común a todos ellos es la edificación plurifamiliar aislada (bloques de escasa altura 4-5 plantas y algunas torres), segregación de usos y tráfico, espacio libre entre las edificaciones. Con el paso del tiempo los primeros habitantes se fueron marchando al mejorar sus condiciones económicas y fueron reemplazados por personas con cada vez menos recursos.

ROVELLA 2001



Imagen 17: Na Rovella 2001; Fuente: Elaboración propia a partir de una fotografía aérea de www.bing.com/maps/

- Población AEV: 4.786
- Viviendas: 1.655
- Densidad población (pob/km²): 14.337,93
- Densidad vivienda (viv/Ha): 49,59
- Superficie: 33,37 Ha
- Forma de crecimiento: Promoción privada 60-75
- Descripción: El polígono se organiza en grandes manzanas que a su vez se subdividen por un viario de acceso a los bloques y torres residenciales, que se disponen retranqueándose entre sí para formar recintos. Los equipamientos se disponen en bandas perimetrales en cada una de las manzanas. También existen edificios con uso terciario exclusivo.
- Problemas: Percepción socioeconómica; el nivel es bajo, forma parte de los grupos de marginación y presenta problemas de conflictividad.



Indicadores de vulnerabilidad	Valores de referencia		
Índice de estudios (a)	24,07%	22,95%	Valores superiores en un 50% a la media nacional
Índice de viviendas (b)	1,15%	2,00%	Valores dos veces superiores a la media nacional
Índice de paro (c)	27,84%	21,30%	Valores superiores en un 50% a la media nacional

(a) Porcentaje de población analfabeta y sin estudios

(b) Porcentaje de población residente en viviendas familiares sin servicio o aseo dentro de la vivienda

(c) Tasa de paro

Tabla 8: Indicadores de vulnerabilidad Na Rovella 2001; Fuente: Ficha Estadística Na Rovella 2001

Con respecto a 1991 en el barrio se han producido una serie de mejoras que no han tenido resultado en su población. Se han ajardinado y embellecido las avenidas limítrofes (excepto la avenida Ausiàs March) y algunos espacios libres existentes entre las edificaciones. También se han construido nuevos equipamientos públicos. No obstante, ha quedado patente que estas actuaciones de maquillaje no son suficientes para mejorar las condiciones de vida de sus habitantes. Se precisa de algo más, pues el barrio es vulnerable porque supera los valores de referencia de los índices de estudios y paro. Si su población estuviera mejor formada podría optar a unos puestos de trabajo que en la actualidad son inalcanzables para ellos.

MALILLA 2001



Imagen 18: Malilla 2001; Fuente: Elaboración propia a partir de una fotografía aérea de www.bing.com/maps/

- Población AEV: 6.837
- Viviendas: 3.070
- Densidad población (pob/km²): 15.713,63
- Densidad vivienda (viv/Ha): 70,55
- Superficie: 43,52 Ha
- Forma de crecimiento: Promoción 75-90
- Descripción: Barrio constituido por edificación abierta. Presenta dos zonas diferenciadas; una al norte de carácter más urbano y otra al sur con descampados y edificaciones aisladas.
- Problemas: Accesibilidad; barrera generada por las vías del ferrocarril, viario de grandes dimensiones en su perímetro.



Indicadores de vulnerabilidad		Valores de referencia	
Índice de estudios (a)	8,09%	22,95%	Valores superiores en un 50% a la media nacional
Índice de viviendas (b)	2,95%	2,00%	Valores dos veces superiores a la media nacional
Índice de paro (c)	15,43%	21,30%	Valores superiores en un 50% a la media nacional

(a) Porcentaje de población analfabeta y sin estudios

(b) Porcentaje de población residente en viviendas familiares sin servicio o aseo dentro de la vivienda

(c) Tasa de paro

Tabla 9: Indicadores de vulnerabilidad Malilla 2001; Fuente: Ficha Estadística Malilla 2001

Malilla se trata de un barrio pendiente de consolidar; todavía existen numerosos descampados y algunas edificaciones están completamente aisladas. Estas circunstancias hacen que la población se decante por entornos más urbanos. La edificación abierta con peana comercial en planta baja ha posibilitado que el barrio disponga de actividad terciaria. Las principales desventajas que tiene el área son la existencia de las barreras físicas que la rodean y la convierten prácticamente en una isla urbana. Las barreras más infranqueables son las vías del ferrocarril al oeste y la playa de vías de la Estación del Norte. Éstas generan en todo su entorno un espacio de degradación física que se incrementa con el puente elevado de vehículos que salva las vías del ferrocarril. Malilla necesita una serie de estímulos para mejorar su situación; no precisa de grandes actuaciones (salvo el hipotético soterramiento de las líneas de tren).

CARME-MERCAT-VELLUTERS 2001



Imagen 19: Carme 2001; Fuente: Elaboración propia a partir de una fotografía aérea de www.bing.com/maps/

- Población AEV: 7.315
- Viviendas: 6.109
- Densidad población (pob/km²): 16.122,99
- Densidad vivienda (viv/Ha): 134,61
- Superficie: 45,38 Ha
- Forma de crecimiento: Casco Histórico
- Descripción: Barrio histórico de trama medieval. Presenta edificios patrimoniales y edificación residencial de diversas épocas.
- Problemas: Edificación en mal estado y con carencias de servicios domésticos. Espacio urbano con deficiencias. Población autóctona desplazada a la periferia por la especulación inmobiliaria. Carencia de equipamientos.



Indicadores de vulnerabilidad		Valores de referencia	
Índice de estudios (a)	10,85%	22,95%	Valores superiores en un 50% a la media nacional
Índice de viviendas (b)	2,99%	2,00%	Valores dos veces superiores a la media nacional
Índice de paro (c)	16,17%	21,30%	Valores superiores en un 50% a la media nacional

(a) Porcentaje de población analfabeta y sin estudios

(b) Porcentaje de población residente en viviendas familiares sin servicio o aseo dentro de la vivienda

(c) Tasa de paro

Tabla 10: Indicadores de vulnerabilidad Carme 2001; Fuente: Ficha Estadística Carme 2001

Se trata de un entorno histórico cuya edificación se ha ido quedando obsoleta y en mal estado de conservación. La población autóctona que se lo podido permitir, se ha ido desplazando a otros ámbitos más modernos con mejores servicios y una edificación en mejor estado y más dotada. Es una zona en la que faltan dotaciones dada su trama y morfología. Desde la Administración se han estado llevando a cabo diversas actuaciones para rehabilitar esta zona. Se producen dos situaciones contradictorias, por un lado el precario estado de la edificación ha generado que personas con limitados ingresos residan en este ámbito; y por otro la puesta en valor del centro histórico ha hecho que bastante gente quiera residir en él, provocando situaciones de especulación inmobiliaria.

ELS ORRIOLS 2001



Imagen 20: Els Orriols 2001; Fuente: Elaboración propia a partir de una fotografía aérea de www.bing.com/maps/

- Población AEV: 3.814
- Viviendas: 2.025
- Densidad población (pob/km²): 71.962,26
- Densidad vivienda (viv/Ha): 381,64
- Superficie: 5,31 Ha
- Forma de crecimiento: Promoción pública 60-70
- Descripción: Se trata de un barrio obrero con abundantes bloques de viviendas de protección oficial constituyendo manzanas cerradas, prácticamente aislado del centro hasta hace unas tres décadas. Los trabajadores de los años 60-70 que compraron sus casas entonces, han ido aumentando su nivel de renta. Esta circunstancia, unida al nuevo Orriols (una zona residencial próxima de recién urbanizada), ha dado como resultado un proceso de sustitución étnica por la movilidad ascendente.
- Problemas: Edificación residencial basada en los mínimos de la época, falta de ascensor en muchos casos y mal estado de conservación. Percepción socioeconómica; alta vulnerabilidad por la elevada tasa de paro, la alta temporalidad, el bajo nivel de estudios, la no cualificación y la delincuencia.



Indicadores de vulnerabilidad		Valores de referencia	
Índice de estudios (a)	22,98%	22,95%	Valores superiores en un 50% a la media nacional
Índice de viviendas (b)	0,81%	2,00%	Valores dos veces superiores a la media nacional
Índice de paro (c)	21,45%	21,30%	Valores superiores en un 50% a la media nacional

(a) Porcentaje de población analfabeta y sin estudios

(b) Porcentaje de población residente en viviendas familiares sin servicio o aseo dentro de la vivienda

(c) Tasa de paro

Tabla11: Indicadores de vulnerabilidad Els Orriols 2001; Fuente: Ficha Estadística Els Orriols 2001

Els Orriols surgido como barrio obrero aislado en el extrarradio de los años 60 y con principios del urbanismo tradicional. La edificación en manzana cerrada ha permitido que exista actividad terciaria en el barrio. Las propias condiciones de las edificaciones (viviendas mínimas, sin ascensor) unido a la falta de dotaciones (compensadas poco a poco y siempre fuera del ámbito) ha propiciado que muchos de sus habitantes originales se mudaran cuando tuvieron la ocasión. Desencadenando un proceso de sustitución por personas con cada vez menos recursos.

SANT ANTONI-TORMOS-MORVEDRE 2001



Imagen 21: Sant Antoni 2001; Fuente: Elaboración propia a partir de una fotografía aérea de www.bing.com/maps/

- Población AEV: 6.500
- Viviendas: 3.336
- Densidad población (pob/km²): 33.871,81
- Densidad vivienda (viv/Ha): 173,81
- Superficie: 19,19 Ha
- Forma de crecimiento: Promoción 60-75
- Descripción: Se trata de un barrio diferenciado en dos partes por sus tipologías urbanísticas. Ya que existe edificación abierta y manzana cerrada.
- Problemas: Edificación residencial basada en los mínimos de la época, falta de ascensor en muchos casos y mal estado de conservación. Percepción socioeconómica; alta vulnerabilidad por la elevada tasa de paro, la alta temporalidad, el bajo nivel de estudios, la no cualificación y la delincuencia. Equipamientos planificados pero sin construir.



Indicadores de vulnerabilidad		Valores de referencia	
Índice de estudios (a)	16,52%	22,95%	Valores superiores en un 50% a la media nacional
Índice de viviendas (b)	2,43%	2,00%	Valores dos veces superiores a la media nacional
Índice de paro (c)	17,75%	21,30%	Valores superiores en un 50% a la media nacional

(a) Porcentaje de población analfabeta y sin estudios

(b) Porcentaje de población residente en viviendas familiares sin servicio o aseo dentro de la vivienda

(c) Tasa de paro

Tabla12: Indicadores de vulnerabilidad Sant Antoni 2001; Fuente: Ficha Estadística Sant Antoni 2001

Es un claro ejemplo de la edificación residencial de la época que creaba barrios nuevos e independientes de su entorno. En este caso existen dos tramas, la tradicional y la moderna. La vulnerabilidad vuelve a estar presente por las propias condiciones de las viviendas (tamaños mínimos, sin ascensor); la población original va siendo sustituida por otra con menos recursos. En el caso de la edificación abierta los residentes tienen que desplazarse a su entorno más cercano para realizar cualquier tipo de actividad.

PATRAIX 2001



Imagen 22: Patraix 2001; Fuente: Elaboración propia a partir de una fotografía aérea de www.bing.com/maps/

- Población AEV: 4.014
- Viviendas: 2.262
- Densidad población (pob/km²): 30.641,22
- Densidad vivienda (viv/Ha): 172,58
- Superficie: 13,11 Ha
- Forma de crecimiento: Promoción pública 40-60
- Descripción: Sobre una trama medieval (en el interior) y una típica del ensanche aparecen una serie de promociones de los años 50. Se combinan edificaciones tradicionales sin sustituir, de dos plantas y bajo incluido con bloques de cinco alturas (de media) con bajos comerciales
- Problemas: Parque residencial relativamente antiguo y parte en mal estado de conservación. Percepción socioeconómica; nivel medio-bajo.



Indicadores de vulnerabilidad	Valores de referencia		
Índice de estudios (a)	11,26%	22,95%	Valores superiores en un 50% a la media nacional
Índice de viviendas (b)	2,34%	2,00%	Valores dos veces superiores a la media nacional
Índice de paro (c)	15,42%	21,30%	Valores superiores en un 50% a la media nacional

(a) Porcentaje de población analfabeta y sin estudios

(b) Porcentaje de población residente en viviendas familiares sin servicio o aseo dentro de la vivienda

(c) Tasa de paro

Tabla 13: Indicadores de vulnerabilidad Patraix 2001; Fuente: Ficha Estadística Patraix 2001

Patraix era un poblado que fue absorbido por la expansión urbana en los años 50. En aquella época se construyó el nuevo barrio con el fin de ser una ciudad dormitorio para la clase obrera. El parque residencial es antiguo y presenta problemas de conservación; el ambiente urbano está degradado en determinados puntos. Su núcleo histórico presenta un gran atractivo que todavía no ha sido explotado.

Conclusiones Valencia 2001



Imagen 23: Na Rovella; Fuente: <https://maps.google.es/>

Las áreas estadísticas vulnerables (AEV) alcanzan en su totalidad una superficie de 280,18 Ha; representan el 7,71% del total de suelo urbano de Valencia (3.632 Ha) y un aumento del 61,09% respecto al informe de 1991. Afectando a una población de 53.524 personas; al 7,25% de habitantes de la ciudad y un incremento del 63,41% en comparación con la situación anterior. Por otro lado, seis de las ocho áreas vulnerables, indicadas por el estudio del Observatorio de Vulnerabilidad Urbana de 2001²⁶, pertenecen a una forma de crecimiento urbano comprendida entre los años 50-70. La localización de cinco de estas seis en el conjunto de la ciudad es de periferia.

Durante el transcurso de los diez años que distan ambos análisis de vulnerabilidad urbana, 1991-2001, la situación no solamente no ha revertido; sino que se ha agravado considerablemente. En este caso la comparación es directa porque se han utilizado los mismos indicadores para determinar la vulnerabilidad²⁷. Se puede constatar que afecta a unas determinadas áreas de la ciudad más que a otras. El siguiente paso consistirá en saber el porqué de este fenómeno; ¿qué características tienen estos entornos que los hacen vulnerables?, ¿cuáles son las principales características de sus habitantes?

²⁶http://barriosvulnerables.fomento.es/portal/barrios/listaBarrios.php?den_prov=Valencia/Val%E8ncia&fecha=2001

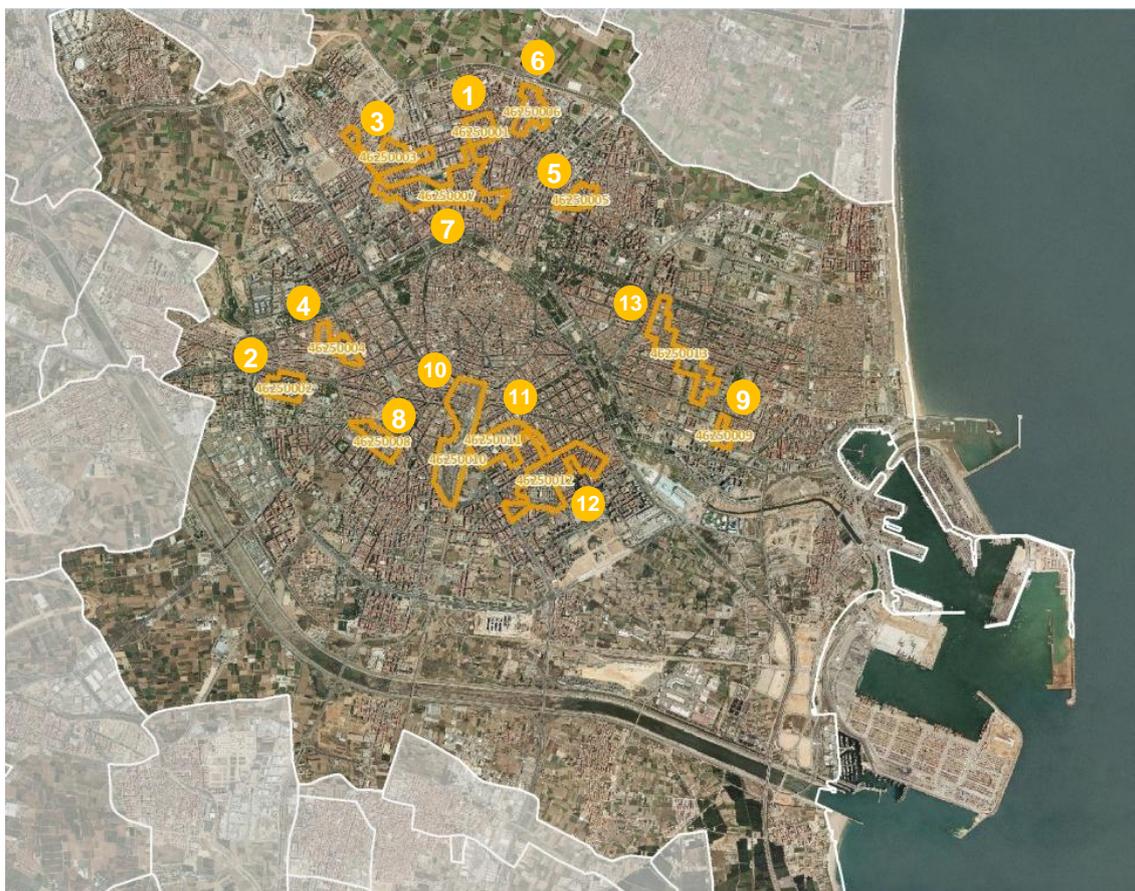
²⁷La vulnerabilidad se establece cuando cualquiera de estos indicadores supera la media nacional.

Tasa de paro: La vulnerabilidad se establece cuando el indicador es superior en un 50% a la media nacional.

Porcentaje de población analfabeta y sin estudios: La vulnerabilidad se establece cuando el indicador es superior en un 50% a la media nacional.

Porcentaje de personas que no cuentan con aseo o baño: El valor nacional en 2001 era del 1,00%, determinándose como índice de vulnerabilidad una tasa del 2,00%.

2.3.3 Valencia 2006



Áreas Estadísticas Vulnerables

1- Torrefiel	5- Trinitat-Benimaclet	8- Patraix	11- Ruzafa
2- Tres Forques-Fuensanta	6- Els Orriols	9- Creu del Grau	12- Oliverts-En Corts
3- Benicalap	7- Sant Antoni-Tormos-Morvedre	10-Roqueta	13- Albors-Ayora-Amistat
4- Nou Moles			

Imagen 24: Áreas Estadísticas Vulnerables de Valencia 2006; Fuente: Catálogo de barrios vulnerables de Valencia 2006

En primer lugar hay que destacar que la Adenda 2006²⁸ no se basa en los mismos indicadores que los dos anteriores estudios. Esto se debe a que los datos del Censo de 2011 todavía no estaban disponibles. Por ello, y con el fin de establecer una continuidad en los estudios de vulnerabilidad urbana (realizarlos cada cinco años) los únicos datos estadísticos a nivel nacional son los del Padrón Municipal, que no contiene información sobre ninguno de los indicadores utilizados en los catálogos de 1991 y 2001, por lo que se decidió utilizar como indicador de vulnerabilidad el índice de población inmigrante exclusivamente. No porque la existencia de población inmigrante implique necesariamente que el barrio sea vulnerable, sino que al encontrarse en las primeras etapas de integración en una nueva sociedad padecen una serie de circunstancias adversas (personales, laborales). Dado su escaso poder adquisitivo tienen que alojarse en los espacios más económicos, que es de esperar que coincidan con espacios vulnerables.

²⁸ VV.AA. *Análisis urbanístico de Barrios Vulnerables en España. Síntesis metodológica y créditos Adenda 2006*. Ministerio de Fomento, Instituto Juan de Herrera DUYOT. 2010



Imagen 25: Polígono de viviendas Virgen de los Desamparados, Tres Forques ; Fuente: <https://maps.google.es/>

Al realizarse este estudio con los datos del Padrón no puede establecerse una comparación directa con los de 1991 y 2001. Sin embargo, se pueden establecer relaciones entre los barrios localizados en los distintos años y permitir analizar su evolución y desarrollo. En este caso la vulnerabilidad se establece cuando el valor del indicador es superior al 20 %, este valor es un valor próximo al 22,17%, triple de la media nacional (7,39%) en 2006, y al doble del valor de las ciudades que concentran la mayoría de los inmigrantes de España.

Según este último estudio, elaborado entre los años 2009 y 2010, la vulnerabilidad urbana implica a una población de 129.073 habitantes; corresponde al 16,03% del total de la ciudad (805.304 hab). Dicha cantidad ha aumentado un 51,90% respecto al mismo porcentaje del anterior estudio y un 83,78% respecto al primero. Las áreas estadísticas vulnerables (AEV) han pasado de ocho a trece ²⁹. Siendo éstas: Torrefiel, Tres Forques-Fuensanta, Benicalap, Nou Moles, Trinitat-Benimaclet, Els Orriols, Sant Antoni-Tormos-Morvedre, Patraix, Creu del Grau, Roqueta, Ruzafa, Oliverts-En Corts, y Albors-Ayora-Amistat. En este análisis vuelven a estar incluidos los cinco barrios siguientes que ya lo estuvieron en 2001: Tres Forques-Fuensanta, Els Orriols, Sant Antoni-Tormos-Morvedre y Patraix.

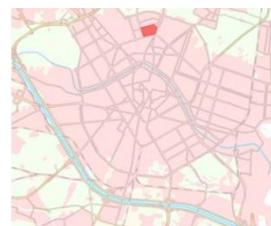
²⁹http://barriosvulnerables.fomento.es/portal/barrios/listaBarrios.php?den_prov=Valencia/Val%EF8ncia&fecha=2006

TORREFIEL 2006



Imagen 26: Torrefiel 2006; Fuente: Elaboración propia a partir de una fotografía aérea de www.bing.com/maps/

- Población AEV: 3.519
- Población inmigrante: 617
- Densidad población (pob/km²): 8.984,71
- Superficie: 8,97 Ha
- Índice de inmigración: 22,25%
- Forma de crecimiento: Promoción 60-75
- Descripción: Barrio compacto formado por manzanas cerradas con bajo comercial o residencial; sin ningún viario grande o barrera que lo divida



Indicador de vulnerabilidad	Valor de referencia		
Índice de inmigración (a)	22,25%	20%	Se determina como índice de vulnerabilidad una tasa del 20%

(a) Porcentaje de población de nacionalidad extranjera total menos la de la UE de los 15 respecto al total de la población

Indicador de vulnerabilidad (Padrón 2006)	AEV	Municipio	Comunidad Autónoma	España
Índice de extranjería 2006 (a)	22,25%	10,96	9,36	7,40

(a) Porcentaje de población de nacionalidad extranjera total menos la de la UE de los 15 respecto al total de la población

Tabla 14: Indicadores de vulnerabilidad Torrefiel 2006; Fuente: Ficha Estadística Torrefiel 2006

Localizado en la Ronda de Tránsitos, junto a la avenida Pesset Alexandre, el camino de Moncada y la antigua carretera de Barcelona. Barrio de vivienda obrera construido durante la década de los 60. La presencia de inmigración se debe a los bajos costes de alojamiento (en comparación con el resto de la ciudad). Esto se debe a las propias características edilicias, viviendas reducidas y en muchos casos sin ascensor, y urbanísticas, escasas zonas verdes y equipamientos. Durante los años 60 y 70 el barrio siguió creciendo hacia el norte (huerta por aquel entonces), siendo esta AEV el núcleo más antiguo del barrio.

TRES FORQUES-FUENSANTA 2006



Imagen 27: Tres Forques 2006; Fuente: Elaboración propia a partir de una fotografía aérea de www.bing.com/maps/

- Población AEV: 3.510
- Población inmigrante: 682
- Densidad población (pob/km²): 8.129,51
- Superficie: 9,99 Ha
- Índice de inmigración: 22,37%
- Forma de crecimiento: Promoción pública 40-60
- Descripción: Barrios de edificación abierta según los principios del movimiento moderno destinados a rentas limitadas.



Indicador de vulnerabilidad	Valor de referencia		
Índice de inmigración (a)	22,37%	20%	Se determina como índice de vulnerabilidad una tasa del 20%

(a) Porcentaje de población de nacionalidad extranjera total menos la de la UE de los 15 respecto al total de la población

Indicador de vulnerabilidad (Padrón 2006)	AEV	Municipio	Comunidad Autónoma	España
Índice de extranjería 2006 (a)	22,37%	10,96	9,36	7,40

(a) Porcentaje de población de nacionalidad extranjera total menos la de la UE de los 15 respecto al total de la población

Tabla 15: Indicadores de vulnerabilidad Tres Forques 2006; Fuente: Ficha Estadística Tres Forques 2006

Localizado junto a la avenida del Cid (actual entrada a la ciudad desde Madrid) se construyó entre los años 50 y 60 por la Obra Sindical del Hogar como vivienda social, teniendo un mayor impulso a partir de la riada de 1957. El diseño siguió los principios del movimiento moderno de edificación abierta. En este análisis el área vulnerable se ha reducido respecto al anterior de 2001. Las características físicas de las viviendas (tamaños mínimos, sin zaguán ni ascensor), junto a un urbanismo que no ha favorecido la actividad terciaria (no hay mezcla de usos) y ha creado espacios libres inseguros e inhóspitos; han hecho que parte de la población inmigrante se asiente en el barrio porque es más económico que otros.

BENICALAP 2006



Imagen 28: Benicalap 2006; Fuente: Elaboración propia a partir de una fotografía aérea de www.bing.com/maps/

- Población AEV: 6.684
- Población inmigrante: 1.379
- Densidad población (pob/km²): 8.046,42
- Superficie: 17,47 Ha
- Índice de inmigración: 22,47%
- Forma de crecimiento: Poblado de crecimiento
- Descripción: Antiguo poblado absorbido por la ciudad con edificaciones variadas; destacan las promociones de los años 60-70.



Indicador de vulnerabilidad	Valor de referencia		
Índice de inmigración (a)	22,47%	20%	Se determina como índice de vulnerabilidad una tasa del 20%

(a) Porcentaje de población de nacionalidad extranjera total menos la de la UE de los 15 respecto al total de la población

Indicador de vulnerabilidad (Padrón 2006)	AEV	Municipio	Comunidad Autónoma	España
Índice de extranjería 2006 (a)	22,47%	10,96	9,36	7,40

(a) Porcentaje de población de nacionalidad extranjera total menos la de la UE de los 15 respecto al total de la población

Tabla 16: Indicadores de vulnerabilidad Benicalap 2006; Fuente: Ficha Estadística Benicalap 2006

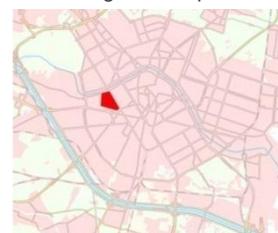
Localizado junto a las avenidas de Pesset Alexandre, Burjasot y Juan XXIII. Antiguo poblado que fue absorbido durante los años 60 para convertirse en un barrio dormitorio para la clase obrera. Su posición de periferia y falta de consolidación propician unos alquileres relativamente más económicos que en el resto de la ciudad. El barrio presenta un elevado número de solares abandonados y una tipología edificatoria variada, combinando manzanas cerradas con bloques residenciales.

NOU MOLES 2006



Imagen 29: Nou Moles 2006; Fuente: Elaboración propia a partir de una fotografía aérea de www.bing.com/maps/

- Población AEV: 5.047
- Población inmigrante: 1.036
- Densidad población (pob/km²): 10.960,73
- Superficie: 10,06 Ha
- Índice de inmigración: 20,90%
- Forma de crecimiento: Promoción 60-75
- Descripción: Barrio compacto formado por manzanas cerradas con bajo comercial; limítrofe con los Jardines del Turia.



Indicador de vulnerabilidad	Valor de referencia		
Índice de inmigración (a)	20,90%	20%	Se determina como índice de vulnerabilidad una tasa del 20%
<small>(a) Porcentaje de población de nacionalidad extranjera total menos la de la UE de los 15 respecto al total de la población</small>			

Indicador de vulnerabilidad (Padrón 2006)	AEV	Municipio	Comunidad Autónoma	España
Índice de extranjería 2006 (a)	20,90%	10,96	9,36	7,40
<small>(a) Porcentaje de población de nacionalidad extranjera total menos la de la UE de los 15 respecto al total de la población</small>				

Tabla 17: Indicadores de vulnerabilidad Nou Moles 2006; Fuente: Ficha Estadística Nou Moles 2006

Localizado en la Ronda de Tránsitos junto a la avenida Pérez Galdós y los Jardines del Turia. En el barrio se da una realidad de paulatina decadencia de la edificación, unida a un entorno compacto con apenas espacios libres, equipamientos y un espacio público de baja calidad. Circunstancias que determinan el precio de las viviendas; existiendo un fuerte contraste de entre las edificaciones recayentes a los Jardines del Turia. En su tiempo el barrio se construyó junto al antiguo cauce del río, un entorno poco atractivo en aquellos años, con una trama de manzanas cerradas con bajos comerciales y edificaciones con patios interiores.

TRINITAT-BENIMACLET 2006



Imagen 30: Trinitat 2006; Fuente: Elaboración propia a partir de una fotografía aérea de www.bing.com/maps/

- Población AEV: 3.521
- Población inmigrante: 701
- Densidad población (pob/km²): 10.980,75
- Superficie: 7,90 Ha
- Índice de inmigración: 22,75%
- Forma de crecimiento: Promoción 60-70
- Descripción: Barrio compacto formado por manzanas cerradas con bajo comercial.



Indicador de vulnerabilidad	Valor de referencia		
Índice de inmigración (a)	22,75%	20%	Se determina como índice de vulnerabilidad una tasa del 20%
(a) Porcentaje de población de nacionalidad extranjera total menos la de la UE de los 15 respecto al total de la población			

Indicador de vulnerabilidad (Padrón 2006)	AEV	Municipio	Comunidad Autónoma	España
Índice de extranjería 2006 (a)	22,75%	10,96	9,36	7,40
(a) Porcentaje de población de nacionalidad extranjera total menos la de la UE de los 15 respecto al total de la población				

Tabla 18: Indicadores de vulnerabilidad Trinitat 2006; Fuente: Ficha Estadística Trinitat 2006

Localizado en la Ronda Tránsitos, junto a la avenida del Primado Reig y un antiguo camino hacia Alboraya. Estando próximo del núcleo fundacional de Benimaclet, antigua población absorbida por el crecimiento de la ciudad. Vuelven a darse las mismas circunstancias que en los barrios tratados con anterioridad. Vivienda obrera, sin ascensor en algunos casos (depende del número de plantas que tenga el edificio). La trama urbana es compacta, sin espacios libres y se basa en la manzana cerrada con bajos comerciales y edificios entre medianeras con patios interiores.

ELS ORRIOLS 2006



Imagen 31: Els Orriols 2006; Fuente: Elaboración propia a partir de una fotografía aérea de www.bing.com/maps/

- Población AEV: 9.204
- Población inmigrante: 2.867
- Densidad población (pob/km²): 24.722,46
- Superficie: 11,79 Ha
- Índice de inmigración: 30,86%
- Forma de crecimiento: Promoción 60-75
- Descripción: Barrio compacto formado por manzanas cerradas con bajo comercial o residencial.



Indicador de vulnerabilidad	Valor de referencia		
Índice de inmigración (a)	30,86%	20%	Se determina como índice de vulnerabilidad una tasa del 20%
(a) Porcentaje de población de nacionalidad extranjera total menos la de la UE de los 15 respecto al total de la población			

Indicador de vulnerabilidad (Padrón 2006)	AEV	Municipio	Comunidad Autónoma	España
Índice de extranjería 2006 (a)	30,86%	10,96	9,36	7,40
(a) Porcentaje de población de nacionalidad extranjera total menos la de la UE de los 15 respecto al total de la población				

Tabla 19: Indicadores de vulnerabilidad Els Orriols 2006; Fuente: Ficha Estadística Els Orriols 2006

Localizado al norte, en las afueras de la ciudad, junto a la antigua carretera de Barcelona y la Ronda Norte. Els Orriols vuelve a aparecer en la Adenda 2006, presentando el mayor índice de inmigración de la ciudad de Valencia, un 30,86%. Esto es consecuencia de la sustitución producida por el movimiento ascendente de la población original y el efecto llamada de los inmigrantes, a quienes les gusta estar cerca de sus familiares y amigos. El barrio está densamente poblado y constituido por manzanas cerradas con bajos comerciales o residenciales, edificaciones entre medianeras con patios interiores y algunas con viviendas recayentes solamente al patio interior de manzana. El barrio es compacto y con un espacio público de baja calidad e invadido por el vehículo motorizado.

SANT ANTONI-TORMOS-MORVEDRE 2006



Imagen 32: Sant Antoni 2006; Fuente: Elaboración propia a partir de una fotografía aérea de www.bing.com/maps/

- Población AEV: 11.785
- Población inmigrante: 2.428
- Densidad población (pob/km²): 6.353,85
- Superficie: 39,38 Ha
- Índice de inmigración: 20,21%
- Forma de crecimiento: Promoción 60-75
- Descripción: Se trata de un barrio diferenciado en dos partes por sus tipologías urbanísticas. Ya que existe edificación abierta y manzana cerrada. Dominando la primera de ellas.



Indicador de vulnerabilidad	Valor de referencia		
Índice de inmigración (a)	20,21%	20%	Se determina como índice de vulnerabilidad una tasa del 20%
(a) Porcentaje de población de nacionalidad extranjera total menos la de la UE de los 15 respecto al total de la población			

Indicador de vulnerabilidad (Padrón 2006)	AEV	Municipio	Comunidad Autónoma	España
Índice de extranjería 2006 (a)	20,21%	10,96	9,36	7,40
(a) Porcentaje de población de nacionalidad extranjera total menos la de la UE de los 15 respecto al total de la población				

Tabla 20: Indicadores de vulnerabilidad Sant Antoni 2006; Fuente: Ficha Estadística Sant Antoni 2006

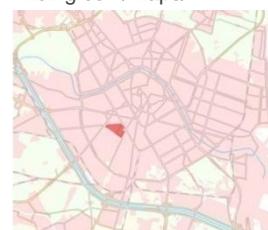
Localizado próximo a la Ronda Tránsitos, avenida Pesset Alexandre, las avenidas de Burjasot y de la Constitución; y junto a la antigua línea de ferrocarril de vía estrecha (en la actualidad es una línea de tranvía). Repite y amplía el área de vulnerabilidad. Vuelven a darse las mismas circunstancias que en los barrios tratados con anterioridad. Vivienda obrera, sin ascensor en algunos casos (depende del número de plantas que tenga el edificio), espacio público de baja calidad (la excepción es el parque de Marxalenes) y fuerte presencia de familias de etnia gitana.

PATRAIX 2006



Imagen 33: Patraix 2006; Fuente: Elaboración propia a partir de una fotografía aérea de www.bing.com/maps/

- Población AEV: 4.538
- Población inmigrante: 905
- Densidad población (pob/km²): 9.512,67
- Superficie: 10,78 Ha
- Índice de inmigración: 21,29%
- Forma de crecimiento: Promoción pública 40-60
- Descripción: Sobre una trama medieval (en el interior) y una típica del ensanche aparecen una serie de promociones de los años 50. Se combinan edificaciones tradicionales sin sustituir, de dos plantas y bajo incluido con bloques de cinco alturas (de media) con bajos comerciales



Indicador de vulnerabilidad	Valor de referencia		
Índice de inmigración (a)	21,29%	20%	Se determina como índice de vulnerabilidad una tasa del 20%
<small>(a) Porcentaje de población de nacionalidad extranjera total menos la de la UE de los 15 respecto al total de la población</small>			

Indicador de vulnerabilidad (Padrón 2006)	AEV	Municipio	Comunidad Autónoma	España
Índice de extranjería 2006 (a)	21,29%	10,96	9,36	7,40
<small>(a) Porcentaje de población de nacionalidad extranjera total menos la de la UE de los 15 respecto al total de la población</small>				

Tabla 21: Indicadores de vulnerabilidad Patraix 2006; Fuente: Ficha Estadística Patraix 2006

Localizado junto a las avenidas Tres Forques y Pérez Galdós. El área urbanística vulnerable de Patraix ha variado respecto al informe de 2001. La edificación presenta falta de conservación y mantenimiento en diversos casos y su urbanización es de baja calidad. Antiguo poblado absorbido por el crecimiento de la ciudad, todavía conserva parte del núcleo fundacional rodeado. La trama urbana que rodea al núcleo está formada por manzanas cerradas con bajos comerciales y edificación entre medianeras con patios interiores.

CREU DEL GRAU 2006



Imagen 34: Creu del Grau 2006; Fuente: Elaboración propia a partir de una fotografía aérea de www.bing.com/maps/

- Población AEV: 4.062
- Población inmigrante: 1.009
- Densidad población (pob/km²): 20.396,63
- Superficie: 5,13 Ha
- Índice de inmigración: 24,79%
- Forma de crecimiento: Promoción 60-75
- Descripción: Predominio de bloque de manzana cerrada de 7 plantas de media con bajo comercial. Existencia de bastantes solares sin construir.



Indicador de vulnerabilidad	Valor de referencia		
Índice de inmigración (a)	24,79%	20%	Se determina como índice de vulnerabilidad una tasa del 20%

(a) Porcentaje de población de nacionalidad extranjera total menos la de la UE de los 15 respecto al total de la población

Indicador de vulnerabilidad (Padrón 2006)	AEV	Municipio	Comunidad Autónoma	España
Índice de extranjería 2006 (a)	24,79%	10,96	9,36	7,40

(a) Porcentaje de población de nacionalidad extranjera total menos la de la UE de los 15 respecto al total de la población

Tabla 22: Indicadores de vulnerabilidad Creu del Grau 2006; Fuente: Ficha Estadística Creu del Grau 2006

Localizado junto a la avenida del Puerto. En este caso la edificación es en altura y compacta, pudiendo crear sensación de hacinamiento. Además presenta solares abandonados sin edificar y una falta de dotaciones y espacios libres urbanizados. Estas circunstancias unidas al grado de conservación de la edificación determinan el precio y el alquiler de las viviendas.

ROQUETA 2006



Imagen 35: Roqueta 2006; Fuente: Elaboración propia a partir de una fotografía aérea de www.bing.com/maps/

- Población AEV: 3.899
- Población inmigrante: 806
- Densidad población (pob/km²): 2.254,46
- Superficie: 38,37 Ha
- Índice de inmigración: 20,29%
- Forma de crecimiento: Ensanche
- Descripción: Primer crecimiento de la ciudad extramuros; conviven edificaciones de diversas edades sobre una trama ortogonal de manzana cerrada con bajo comercial. Las vías del ferrocarril actúan como una barrera y degradan el entorno.



Indicador de vulnerabilidad	Valor de referencia		
Índice de inmigración (a)	20,29%	20%	Se determina como índice de vulnerabilidad una tasa del 20%

(a) Porcentaje de población de nacionalidad extranjera total menos la de la UE de los 15 respecto al total de la población

Indicador de vulnerabilidad (Padrón 2006)	AEV	Municipio	Comunidad Autónoma	España
Índice de extranjería 2006 (a)	20,29%	10,96	9,36	7,40

(a) Porcentaje de población de nacionalidad extranjera total menos la de la UE de los 15 respecto al total de la población

Tabla 23: Indicadores de vulnerabilidad Roqueta 2006; Fuente: Ficha Estadística Roqueta 2006

Roqueta es un barrio céntrico que linda con la Estación del Norte y su playa de vías de ferrocarril. Su antigua edificación presenta deficiencias respecto a sus instalaciones y falta de conservación. La existencia de la barrera ferroviaria genera un entorno degradado en todo su recorrido. La trama urbana pertenece al primer ensanche obrero de la ciudad, separado del ensanche burgués por las vías del ferrocarril. La trama urbana es de manzana cerrada con bajos comerciales. La edificación presenta problemas de conservación y falta de accesibilidad (ascensores).

RUZAFÁ 2006



Imagen 36: Ruzafa 2006; Fuente: Elaboración propia a partir de una fotografía aérea de www.bing.com/maps/

- Población AEV: 7.863
- Población inmigrante: 1.976
- Densidad población (pob/km²): 9.162,22
- Superficie: 22 Ha
- Índice de inmigración: 23,23%
- Forma de crecimiento: Ensanche
- Descripción: Crecimiento de la ciudad a extramuros y sobre una pedanía previa; conviven edificaciones de diversas edades sobre una trama ortogonal de manzana cerrada con bajo comercial. Las vías del ferrocarril actúan como una barrera y degradan el entorno.



Indicador de vulnerabilidad	Valor de referencia		
Índice de inmigración (a)	23,23%	20%	Se determina como índice de vulnerabilidad una tasa del 20%
(a) Porcentaje de población de nacionalidad extranjera total menos la de la UE de los 15 respecto al total de la población			

Indicador de vulnerabilidad (Padrón 2006)	AEV	Municipio	Comunidad Autónoma	España
Índice de extranjería 2006 (a)	23,23%	10,96	9,36	7,40
(a) Porcentaje de población de nacionalidad extranjera total menos la de la UE de los 15 respecto al total de la población				

Tabla 24: Indicadores de vulnerabilidad Ruzafa 2006; Fuente: Ficha Estadística Ruzafa2006

Localizado junto a la Gran vía de Germanías y la avenida de Peris y Valero. Ruzafa es un tejido de ensanche de la primera mitad del siglo XX cuya edificación es antigua, con deficiencias de conservación y carencias en determinados servicios (ascensor). La presencia al este de la playa de vías de la Estación del Norte genera un efecto de degradación en la edificación y su entorno más inmediato. Ruzafa era un antiguo poblado que fue absorbido por el crecimiento de la ciudad. La trama más antigua e irregular convive con la malla ortogonal del ensanche, manzana cerrada.

OLIVERTS-EN CORTS 2006



Imagen 37: Oliverts 2006; Fuente: Elaboración propia a partir de una fotografía aérea de www.bing.com/maps/

- Población AEV: 13.674
- Población inmigrante: 2.817
- Densidad población (pob/km²): 8.180,33
- Superficie: 35,35 Ha
- Índice de inmigración: 20,20%
- Forma de crecimiento: Promoción 60-75
- Descripción: Barrio compacto con edificación constituida por bloque residencial con planta baja comercial. Presencia de descampados.



Indicador de vulnerabilidad	Valor de referencia		
Índice de inmigración (a)	20,20%	20%	Se determina como índice de vulnerabilidad una tasa del 20%

(a) Porcentaje de población de nacionalidad extranjera total menos la de la UE de los 15 respecto al total de la población

Indicador de vulnerabilidad (Padrón 2006)	AEV	Municipio	Comunidad Autónoma	España
Índice de extranjería 2006 (a)	20,20%	10,96	9,36	7,40

(a) Porcentaje de población de nacionalidad extranjera total menos la de la UE de los 15 respecto al total de la población

Tabla 25: Indicadores de vulnerabilidad Oliverts 2006; Fuente: Ficha Estadística Oliverts 2006

Localizado junto a las avenidas de Peris y Valero y de la Plata. El tejido urbano y social es más heterogéneo. Produciéndose diferentes morfologías y tipologías urbanas. Produciéndose manzana cerrada, torres, bloques y edificación tradicional; existiendo diversas edades en la edificación. La vulnerabilidad parece desarrollarse en los tejidos más antiguos con una edificación deficiente y consecuentemente con unas rentas más económicas. La trama urbana es compacta y los escasos espacios libres han surgido por esponjamiento, dándose una marcada diferencia en la calidad del espacio público dependiendo de la zona del barrio.

ALBORS-AYORA-L'AMISTAT 2006



Imagen 38: Albors 2006; Fuente: Elaboración propia a partir de una fotografía aérea de www.bing.com/maps/

- Población AEV: 11.367
- Población inmigrante: 2.546
- Densidad población (pob/km²): 9.980,77
- Superficie: 25,74 Ha
- Índice de inmigración: 21,13%
- Forma de crecimiento: Promoción 60-75
- Descripción: Barrio compacto con edificación constituida por bloque residencial y manzana cerrada con planta baja comercial.



Indicador de vulnerabilidad	Valor de referencia		
Índice de inmigración (a)	25,74%	20%	Se determina como índice de vulnerabilidad una tasa del 20%
(a) Porcentaje de población de nacionalidad extranjera total menos la de la UE de los 15 respecto al total de la población			

Indicador de vulnerabilidad (Padrón 2006)	AEV	Municipio	Comunidad Autónoma	España
Índice de extranjería 2006 (a)	25,74%	10,96	9,36	7,40
(a) Porcentaje de población de nacionalidad extranjera total menos la de la UE de los 15 respecto al total de la población				

Tabla 26: Indicadores de vulnerabilidad Albors 2006; Fuente: Ficha Estadística Albors 2006

Localizado en los crecimientos hacia el este de la ciudad y flanqueado por las avenidas de Blasco Ibáñez y del Puerto. La presencia de edificación económica de los años 60 en esta zona es la causante de los relativamente reducidos alquileres que propician que la población inmigrante con escasos recursos se asiente en el barrio. En este caso la trama urbana es compacta, con pocos espacios libres y está compuesta por manzana cerrada y bloques.

Conclusiones Valencia 2006



Imagen 39: Els Orriols; Fuente: <https://maps.google.es/>

Respecto al análisis llevado a cabo en la Adenda 2006 resulta llamativo que once de las trece áreas urbanísticas vulnerables pertenezcan al periodo de los años 60-70³⁰; y que tengan una situación de periferia o preperiferia (algunas ya no están localizados estrictamente en las afueras). En este caso la superficie total afectada es de 242,93 Ha; lo que representa el 6,69% del suelo urbano de Valencia. Cabe destacar que en los estudios de 1991 y 2001, existía una correlación entre los porcentajes de población y superficie vulnerables; sin embargo, en este último ya no es así. La relación en 2006 es de un 16,03% de habitantes en un 6,69% del suelo urbano. Por tanto, se puede concluir que las áreas urbanas están densamente pobladas.

Basarse únicamente en el índice de inmigración no es la forma más adecuada de localizar las áreas urbanísticas vulnerables. Dicha población puede tener estudios y empleo por lo que no estarían en una situación de riesgo social. Afortunadamente su presencia no ha llegado a formar guetos en la ciudad. La inmigración es un indicador importante pero tendría que ser matizado. No puede ser el único factor que determine la vulnerabilidad. La solución más óptima sería la suma de una serie de indicadores³¹ (entre ellos la inmigración) que ayudarían a comprender mejor la realidad del barrio.

Ante estos hechos habría que plantearse las siguientes cuestiones: ¿por qué la vulnerabilidad se produce en estos entornos?, ¿qué aspectos tienen en común?, ¿por qué el 85% de los casos se da en los barrios periféricos de los 60-70?

³⁰http://barriosvulnerables.fomento.es/portal/barrios/listaBarrios.php?den_prov=Valencia/Val%EF8ncia&fecha=2006

³¹ Como se realiza según la *Llei de Barris*. Decreto 369/2004 de 7 de septiembre, por el cual se desarrolla la *Ley 2/2004, de 4 de junio, de mejora de barrios, áreas urbanas y poblaciones que requieren una atención especial*. Generalitat de Catalunya. 2004

2.4 Análisis de las Áreas Estadísticas Vulnerables localizadas

El presente trabajo se centra en el estudio de los barrios construidos durante las décadas de los 60 y 70. Como ya se ha mostrado con anterioridad el 85% de las áreas vulnerables se localiza en entornos materializados en dicho periodo de tiempo. Por consiguiente, resulta prioritario focalizar la atención en dichos barrios. A continuación se expondrán las características comunes que puedan presentar y que por tanto, puedan ser el origen de la situación de vulnerabilidad. Estas características se centrarán en los aspectos relacionados con la edificación y el urbanismo con el fin de acotar el campo de variables a la arquitectura.

2.4.1 Espacio público

El espacio público y la calidad del mismo son vitales para la sociedad. Parte de la actividad cotidiana de las personas se desarrolla más allá de sus residencias. Podría entenderse el espacio público como una prolongación de la vivienda; ya que es el escenario donde se producen las relaciones sociales. Gracias al Observatorio de la Vulnerabilidad Urbana³² y su trabajo llevado a cabo en la elaboración de las Fichas Urbanísticas³³ de los barrios vulnerables los aspectos urbanísticos desfavorables pueden resumirse y clasificarse en:



Imagen 40: Tres Forques; Fuente: <https://maps.google.es/>

Accesibilidad:

- Se encuentran delimitados por avenidas con viario bastante potente que actúan como barreras separadoras frente a la continuidad de la trama urbana. En algunos casos (Malilla, Roqueta, Ruzafa) la frontera delimitadora es una línea de ferrocarril, una barrera prácticamente infranqueable y que genera degradación física y ambiental en todo su recorrido.

³²http://www.fomento.gob.es/MFOM/LANG_CASTELLANO/DIRECCIONES_GENERALES/ARQ_VIVIENDA/SUELO_Y_POLITICAS/OBSERVATORIO/Analisis_urba_Barrios_Vulnerables/default.htm

³³http://www.fomento.gob.es/MFOM/LANG_CASTELLANO/DIRECCIONES_GENERALES/ARQ_VIVIENDA/SUELO_Y_POLITICAS/OBSERVATORIO/Analisis_urba_Barrios_Vulnerables/Informes_CCAA.htm

- Disponen de transporte público colectivo (líneas de autobús de la EMT) pero su servicio es deficiente. En algunos barrios (Cabanyal, Sant Antoni, Benimaclet, Benicalap) también tienen servicio de tranvía y en casos más puntuales de línea de metro (Fuensanta, Ayora, Benimaclet).



Imagen 41: Els Orriols; Fuente: <https://maps.google.es/>

Viario:

- El espacio destinado al peatón es mucho menor que el destinado al vehículo privado. Aunque se trata de una constante en la ciudad en estos barrios la existencia de aparcamientos privados, es decir, fuera de la calzada; es prácticamente nula.
- Aceras mínimas y muy deterioradas.
- Invasión del espacio público por el estacionamiento de vehículos.
- Masificación del estacionamiento en las calles.
- Problemas de accesibilidad para los minusválidos por el aparcamiento de los vehículos privados en la calle.
- Poca presencia de arbolado en las calles.
- En muchos casos es imposible plantar árboles y cualquier tipo de vegetación por falta de espacio en las calles.

Dotaciones:

- Falta de zonas verdes.
- En el caso de existir zonas verdes se encuentran poco cuidadas.
- Espacios libres sin tratamiento ni mantenimiento alguno (Tres Forques-Fuensanta)
- Solares abandonados y sin vallar donde tenía que haberse construido un equipamiento público o un jardín.
- Solares públicos convertidos en aparcamiento de vehículos privados improvisados.
- Solares abandonados con basura y matojos.
- Falta presencia policial en la zona.
- Carencia de equipamientos públicos o los presentes se encuentran deteriorados.



Imagen 42: Fuensanta; Fuente: <https://maps.google.es/>

En definitiva, el espacio público es muy importante para las personas; ya que sus malas condiciones no permitirán disfrutar satisfactoriamente de la vida cotidiana. Es decir, un entorno degradado es una manifestación de la condición desfavorable que puede propiciar la aparición de sentimientos de vulnerabilidad. Sus habitantes pueden ver mermada su calidad de vida y desarrollar sentimientos de desafección hacia el conjunto de la ciudad y de la sociedad.

Por otro lado, desde un punto de vista económico estos entornos resultarán menos atractivos. La calidad del espacio público junto a la de la edificación puede desencadenar el fenómeno de movilidad ascendente de la población. Los residentes originales se marcharán a otras áreas con una mejor calidad de vida y darán paso al asentamiento de un sector de la población con cada vez menos recursos; y por tanto, más vulnerable y dependiente de los servicios públicos.

A colación de lo anteriormente expuesto y desde el punto de vista urbanístico se pueden desarrollar tres grupos de indicadores³⁴ o estrategias que permitan detectar las situaciones de vulnerabilidad.

- Complejidad: Los espacios complejos son capaces de contener una variedad articulada, que garantiza múltiples oportunidades a sus ciudadanos y una diversidad de escenarios para las actividades existentes y futuras. Un espacio sería más vulnerable cuanto menos complejo fuese, cuanto mayor fuese su homogeneidad social, funcional o espacial.
- Equipamientos: Cuanto más vulnerable es una población, mayor necesidad tiene de acceder a los servicios públicos y más necesario es que sus distancias sean las adecuadas al grado correspondiente al nivel de servicio. Por ejemplo, una población con altas tasas de envejecimiento demandará con mayor frecuencia servicios sanitarios y a su vez que la distancia y accesibilidad a éstos sea la adecuada.

³⁴ HERNÁNDEZ, Agustín. "Análisis urbanístico de barrios desfavorecidos: catálogo de áreas vulnerables españolas". *Cuadernos de Investigación Urbanística*, nº19. Instituto Juan de Herrera (1997)

- Jerarquía urbana: Todo espacio, para tener la calidad propia de la ciudad debería de estar funcionalmente articulado con el resto de ella, disponer de accesibilidad adecuada a otros lugares, y al mismo tiempo ser accesible y reconocible por los demás. Los espacios vulnerables son aquellos que no forman parte funcional de la ciudad y en los que no está garantizada su articulación con el resto.



Imagen 43: Fuensanta; Fuente: <https://maps.google.es/>

Las Áreas Estadísticas Vulnerables detectadas presentan un grado de compacidad y de morfología urbana que favorece la mezcla de usos (terciario en planta baja); salvo excepciones como Tres Forques-Fuensanta, Rovella o el Cabanyal. Sin embargo presentan bastante homogeneidad en su tejido social y urbano. Apenas tienen hitos o espacios representativos que identifiquen al barrio respecto al resto de la ciudad. La complejidad necesita estimularse porque las propias características espaciales de los entornos incitan a ello (ciudad compacta).

Por el contrario la propia compacidad ha dificultado la inserción de las dotaciones públicas. Cuando se edificaron estos barrios los servicios que prestaba la Administración Pública a los ciudadanos eran mínimos. No había necesidad de ceder terrenos para ello. Con el paso del tiempo las dotaciones se han tenido que ir construyendo en las afueras de estos barrios o en vacíos urbanos en el mejor de los casos. La difícil inserción de los equipamientos públicos en las tramas consolidadas y su falta de cercanía para parte de la ciudadanía puede generar situaciones de infradotación y sentimientos de vulnerabilidad.

Afortunadamente todos los barrios vulnerables están comunicados con el resto de la ciudad; aunque el transporte público presente deficiencias en el servicio. La presencia de vías rápidas en sus límites no impide que sus residentes puedan desplazarse a otros lugares; aunque no se trata de una accesibilidad cómoda ni asumible para las personas con movilidad reducida (existencia de pasarelas peatonales, excesiva distancia en los pasos de peatones, tráfico rodado potente). Además el sentimiento de aislamiento puede acrecentarse cuando los límites son una línea de ferrocarril completamente vallada en todo su recorrido, conformando una barrera física importante (Malilla).

2.4.2 Edificación y vivienda

En este apartado se pretende exponer el estado de la edificación de las áreas estadísticas vulnerables para determinar en qué grado afecta. Los barrios a analizar serán los construidos durante los 60-70 y detectados como vulnerables por la Adenda 2006, es decir, Torrefiel, Tres Forques-Fuentsanta, Benicalap, Nou Moles, Trinitat-Benimaclet, Els Orriols, Sant Antoni-Tormos-Morvedre, Patraix, Creu del Grau, Oliverts- En Corts y Albors-Ayora-L'Amistat. Los datos han sido obtenidos de la Oficina de Estadística del Ayuntamiento de Valencia³⁵ y del Anuario Estadístico de la ciudad de Valencia 2012³⁶ elaborado por dicha oficina.



Imagen 44: Els Orriols; Fuente: www.bing.com/maps/



Imagen 45: Tres Forques; Fuente: www.bing.com/maps/

³⁵ <http://www.valencia.es/estadistica>

³⁶ <http://www.valencia.es/ayuntamiento/anuario.nsf/fCategoriaVista?readForm&Vista=vListadoAnuario&Categoria=Anuario%202012&lang&bdOrigen=ayuntamiento/estadistica.nsf&lang=1&nivel=6%5f2>

Edad de la edificación:

En la siguiente tabla se muestra la edad de las viviendas en los barrios clasificados como vulnerables.

	Total	1941-1960	1961-1970	1971-1980	1981-1990	1991-2000	2001-2005	2006-2010	Edad media	%60-70
Valencia	406.994	49.795	94.010	99.171	40.880	44.019	26.113	13.707	38,9	47,47
Morvedre	5.311	969	1.545	964	308	589	181	112	42,9	47,24
Trinitat	4.533	1.018	1.536	1.388	221	195	65	28	41,2	64,50
Tormos	4.147	409	1.677	621	473	654	191	63	35,3	55,41
Sant Antoni	4.636	291	1.295	1.428	486	789	98	157	33,1	58,74
Nou Moles	13.018	1.735	5.642	2.456	1.234	1.030	247	387	38,7	62,21
Tres Forques	4.402	1.886	843	1.533	0	79	61	0	44,8	53,98
La Font Santa	1.549	881	145	333	0	190	0	0	42,6	30,86
Patraix	12.066	2.261	2.921	2.762	1.514	1.839	449	138	35,9	47,10
Mont-Olivet	9.685	1.811	4.135	1.391	949	567	343	100	40,9	57,06
En Corts	5.968	480	2.517	961	583	263	293	323	39,7	58,28
Aiora	11.927	873	4.482	2.903	941	1.363	872	212	35,7	61,92
Albors	4.583	762	1.013	1.683	307	511	129	47	37,2	58,83
la Creu del Grau	7.064	342	2.921	1.712	192	1.281	186	276	33,8	65,59
l'Amistat	4.019	846	1.075	1.239	366	349	117	24	37,4	57,58
Benimaclet	12.814	995	3.902	2.897	2.194	2.058	171	163	35,3	53,06
Orriols	7.607	346	4.573	1.662	339	296	224	111	40,2	81,96
Torrefiel	11.497	909	3.319	3.865	879	1.294	382	591	34,4	62,49
Benicalap	18.411	1.195	3.914	4.986	1.248	2.859	1.979	1.987	28,6	48,34

Fuente: Catastro de Bienes Inmuebles a 01/01/2011.
Oficina de Estadística. Ajuntament de València.

Tabla 27: Edad de la edificación en Valencia; Fuente: www.valencia.es/estadistica

Se puede observar cómo el 50% de las viviendas en la ciudad de Valencia fueron construidas durante las décadas de los 60-70. En los barrios vulnerables ocurre una situación similar; superando el 60% del total. También hay que destacar que en algunos barrios este porcentaje no se alcanza porque existe una parte importante construida en las décadas de los 40-50, es decir, su parque inmobiliario estará en una situación aún mayor de vulnerabilidad por ser más antiguo que el resto. Otro aspecto destacable es la reducida actividad que ha experimentado la construcción de viviendas en los últimos diez años, pese a ser una etapa de vorágine constructiva a nivel global (a excepción del barrio de Benicalap). Este fenómeno ya está proporcionando un indicador de vulnerabilidad urbana porque es un claro síntoma de falta de interés y atractivo por parte de la población a elegir estos entornos para residir.

Superficie de las viviendas:

A continuación se exponen las superficies que tienen las viviendas en los barrios analizados. La finalidad es poder averiguar si existe una situación desfavorable respecto al resto del parque residencial de la ciudad.

	Total	≤ 60 m ²	61-80m ²	81-100m ²	101-120m ²	121-150m ²	151-200m ²	≥200m ²	Sup.Cons. media m ²	Sup. útil media m ²
Valencia	406.627	32.302	93.151	112.315	95.341	49.131	18.381	6.006	98,4	85,56
Morvedre	5.307	412	1.427	1.556	1.297	433	167	15	93,2	81,05
Trinitat	4.533	525	1.443	1.629	424	433	70	9	87,1	75,74
Tormos	4.147	474	1.575	1.133	744	206	13	2	84,9	73,82
Sant Antoni	4.636	226	888	1.207	1.292	857	127	39	101,9	88,63
Nou Moles	13.018	400	3.034	3.906	3.541	1.834	289	14	97,6	84,83
Tres Forques	4.402	737	1.397	1.576	474	211	7	0	82,4	71,62
la Font santa	1.549	10	914	423	165	36	0	1	79,3	68,95
Patraix	12.066	800	2.592	3.454	2.998	1.830	358	34	97,9	85,16
Mont-Olivet	9.685	373	1.871	2.869	2.570	1.616	319	67	100,9	87,76
En Corts	5.968	226	1.653	1.832	1.559	525	154	19	94,7	82,37
Aiora	11.927	1.056	3.678	3.062	3.250	720	152	9	89,3	77,65
Albors	4.583	344	1.023	1.273	1.262	645	26	10	95,4	82,99
la Creu del Grau	7.064	409	3.076	1.915	1.270	360	29	5	85,4	74,29
l'Amistat	4.019	383	1.100	983	1.057	404	88	4	91,7	79,76
Benimaclet	12.814	1.103	3.161	3.346	3.675	1.038	428	63	94,3	82,01
Orriols	7.607	1.541	3.195	1.383	1.199	239	38	12	79,5	69,14
Torreïel	11.497	1.058	3.678	3.840	2.361	442	103	15	86,9	75,59
Benicalap	18.411	1.597	5.028	6.122	4.193	1.147	275	49	90,1	78,33

Fuente: Catastro de Bienes Inmuebles a 01/01/2011.
Oficina de Estadística. Ajuntament de València.

Tabla 28: Superficie de viviendas en Valencia; Fuente: www.valencia.es/estadistica

Prácticamente en la totalidad de las áreas estadísticas vulnerables la superficie de las viviendas está por debajo de la media de la ciudad. Destacando La Fuensanta y Orriols con una diferencia a la baja del 20%. Al tener un menor tamaño las viviendas serán más económicas; por tanto, la población que habite en ellas tendrá una renta acorde a esta situación.

Estado del edificio:

La tabla muestra los grados de conservación de las viviendas familiares principales por distrito, no por barrio. Este hecho no permitirá ser tan preciso en las comprobaciones pero será útil para hacer una aproximación del grado de mantenimiento de los edificios residenciales. Así como compararlos con el resto de la ciudad.

	Total	Ruinoso	Malo	Deficiente	Bueno	No aplicable
Valencia	275.593	5.459	8.810	21.679	238.520	1.125
1. Ciutat Vella	9.602	434	536	1.512	6.515	605
2. l'Eixample	16.731	144	435	1.211	14.786	155
3. Extramurs	18.739	495	795	1.567	15.812	70
4. Campanar	10.255	210	439	1.469	8.129	8
5. la Saldia	17.780	201	147	1.240	16.184	8
6. el Pla del Real	10.375	143	135	566	9.485	46
7. l'Olivereta	18.215	676	1.345	1.976	14.215	3
8. Patraix	20.471	276	378	809	18.950	58
9. Jesús	18.409	421	667	1.774	15.533	14
10. Quatre Carreres	25.164	260	418	1.496	22.984	6
11. Poblots Marítims	20.999	386	877	2.523	17.146	67
12. Camins al Grau	20.210	723	1.053	1.891	16.520	23
13. Algirós	14.446	455	557	304	13.129	1
14. Benimaclet	10.884	34	360	655	9.822	13
15. Rascanya	15.513	330	437	763	13.979	4
16. Benicalap	14.125	187	193	1.473	12.263	9
17. Pobles del Nord	2.350	2	1	15	2.331	1
18. Pobles de l'Oest	4.430	51	23	228	4.118	10
19. Pobles del Sud	6.895	31	14	207	6.619	24

Fuente: Censo de población y viviendas 2001. Servidor web del INE: www.ine.es

Tabla 29: Estado de los edificios en Valencia; Fuente: www.valencia.es/estadistica

La gran mayoría de las viviendas en la ciudad y en los distritos a analizar están en buen estado. No obstante, destacan los distritos de L'Olivereta y Camins al Grau por su elevado número de viviendas en estado ruinoso, malo y deficiente. Además, las cifras respecto a los grados ruinoso, malo y deficiente son similares entre los distritos con barrios vulnerables y los distritos históricos (Ciutat Vella, Extramurs); donde es lógico pensar que estarán los peores datos como consecuencia de la edad del parque edilicio. Por tanto, esta tabla ya nos está indicando otro grado de vulnerabilidad en los barrios en cuestión. Se pueden deducir dos aspectos: el primero sería que los propietarios no disponen de medios económicos para realizar las labores de mantenimiento; y el segundo es que las viviendas que presentan estos síntomas serán las más económicas y asequibles para determinada parte de la población (la más vulnerable).

Número de plantas de los edificios:

Con estos datos se podrá consultar la altura que presentan los edificios en los distritos de la ciudad. Esto permitirá saber el tejido urbano de los barrios en cuestión. Si se trata de grandes bloques residenciales o edificación de media o baja densidad.

	Edificios destinados principalmente a viviendas Según número de plantas										
	Total	1 pta	2 ptas	3 ptas	4 ptas	5 ptas	6 ptas	7 ptas	8 ptas	9 ptas	10 ó + ptas
Valencia	34.422	5.390	6.246	1.594	2.368	3.826	5.001	2.314	5.794	247	1.642
1. Ciutat Vella	2.083	135	68	183	522	566	272	103	127	7	100
2. l'Eixample	2.085	37	19	47	188	287	474	332	600	10	91
3. Extramurs	2.012	39	23	67	262	292	287	225	640	27	150
4. Campanar	948	157	139	15	57	107	100	44	245	6	78
5. la Saïdia	1.472	56	99	73	54	126	253	174	464	50	123
6. el Pla del Real	703	30	19	11	13	53	57	58	239	12	211
7. l'Olivereta	1.656	189	170	34	82	243	255	234	325	9	115
8. Patraix	1.482	100	136	35	65	99	138	245	622	16	26
9. Jesús	1.636	181	214	67	84	136	400	117	353	9	75
10. Quatre Carreres	2.670	348	737	95	118	206	273	127	580	21	165
11. Poblat Marítims	5.003	1.077	1.858	347	287	479	605	102	214	18	16
12. Camins al Grau	1.842	132	223	67	75	291	332	165	401	31	125
13. Algirós	935	62	18	3	1	21	91	118	428	6	187
14. Benimaclet	1.105	110	205	59	73	111	217	67	207	10	46
15. Rascanya	1.496	228	175	31	73	156	517	104	140	6	66
16. Benicalap	1.449	210	169	40	121	220	417	60	179	6	27
17. Pobles del Nord	1.316	530	609	55	37	40	18	17	6	1	3
18. Pobles de l'Oest	1.410	721	292	43	62	183	96	2	9	0	2
19. Pobles del Sud	3.119	1.048	1.073	322	194	210	199	20	15	2	36

Fuente: Censo de población y viviendas 2001.

Servidor web del INE: www.ine.es

Tabla 30: Número de plantas en los edificios en Valencia; Fuente: www.valencia.es/estadistica

Los barrios presentan una edificación comprendida entre las 5 y las 8 plantas mayoritariamente. No se trata de entornos constituidos por imponentes bloques cuya escala intimida a las personas. Además, se encuentran dentro de los parámetros medios de la ciudad; están en consonancia con ella, su volumetría no destaca respecto al conjunto.

Instalaciones en los edificios residenciales:

Permitirá saber si las áreas estadísticas vulnerables presentan peores servicios o están dentro de los valores medios de la ciudad.

	Con sistema de calefacción	Sólo con aparatos que calienten alguna habitación	Con refrigeración	Con ascensor	Accesible	Con gas	Con personal encargado de la portería	Con línea telefónica
Valencia	29,6%	60,5%	34,3%	73,9%	28,4%	65,9%	7,9%	95,0%
1. Ciutat Vella	47,6%	46,0%	30,6%	57,8%	19,8%	61,4%	8,5%	91,8%
2. l'Eixample	46,3%	45,1%	34,6%	78,1%	25,6%	87,9%	6,3%	97,2%
3. Extramurs	41,1%	52,3%	34,8%	80,2%	28,4%	83,9%	8,2%	96,0%
4. Campanar	34,1%	56,7%	39,2%	81,6%	31,3%	63,6%	6,8%	91,4%
5. la Saïdia	27,1%	64,1%	31,6%	80,9%	27,1%	65,9%	7,0%	96,8%
6. el Pla del Real	54,4%	40,5%	44,6%	91,7%	38,5%	73,8%	19,0%	97,3%
7. l'Olivereta	22,2%	65,7%	33,0%	78,2%	31,9%	76,1%	5,2%	93,5%
8. Patraix	28,8%	62,1%	41,1%	89,7%	36,1%	78,6%	6,0%	95,3%
9. Jesús	22,6%	66,2%	34,6%	76,3%	27,7%	59,2%	5,2%	92,9%
10. Quatre Carreres	25,3%	63,3%	32,5%	83,4%	32,0%	70,0%	8,4%	95,3%
11. Poblets Marítims	24,4%	64,6%	27,9%	47,0%	16,5%	41,7%	4,5%	91,7%
12. Camins al Grau	27,3%	60,6%	35,5%	75,7%	32,5%	60,4%	8,1%	94,9%
13. Algirós	34,8%	56,0%	39,8%	92,8%	34,7%	79,5%	12,8%	95,1%
14. Benimaclet	31,6%	59,4%	34,7%	74,7%	29,0%	65,1%	22,1%	96,8%
15. Rascanya	16,7%	70,5%	29,2%	63,3%	27,6%	61,1%	6,7%	94,6%
16. Benicalap	19,2%	69,3%	34,5%	63,6%	21,8%	48,5%	5,2%	97,1%
17. Pobles del Nord	19,6%	74,6%	24,9%	37,9%	22,8%	42,2%	1,6%	98,4%
18. Pobles de l'Oest	17,5%	72,3%	28,9%	33,5%	18,0%	23,2%	3,9%	96,5%
19. Pobles del Sud	22,7%	67,7%	32,0%	32,3%	18,9%	42,6%	6,1%	95,2%

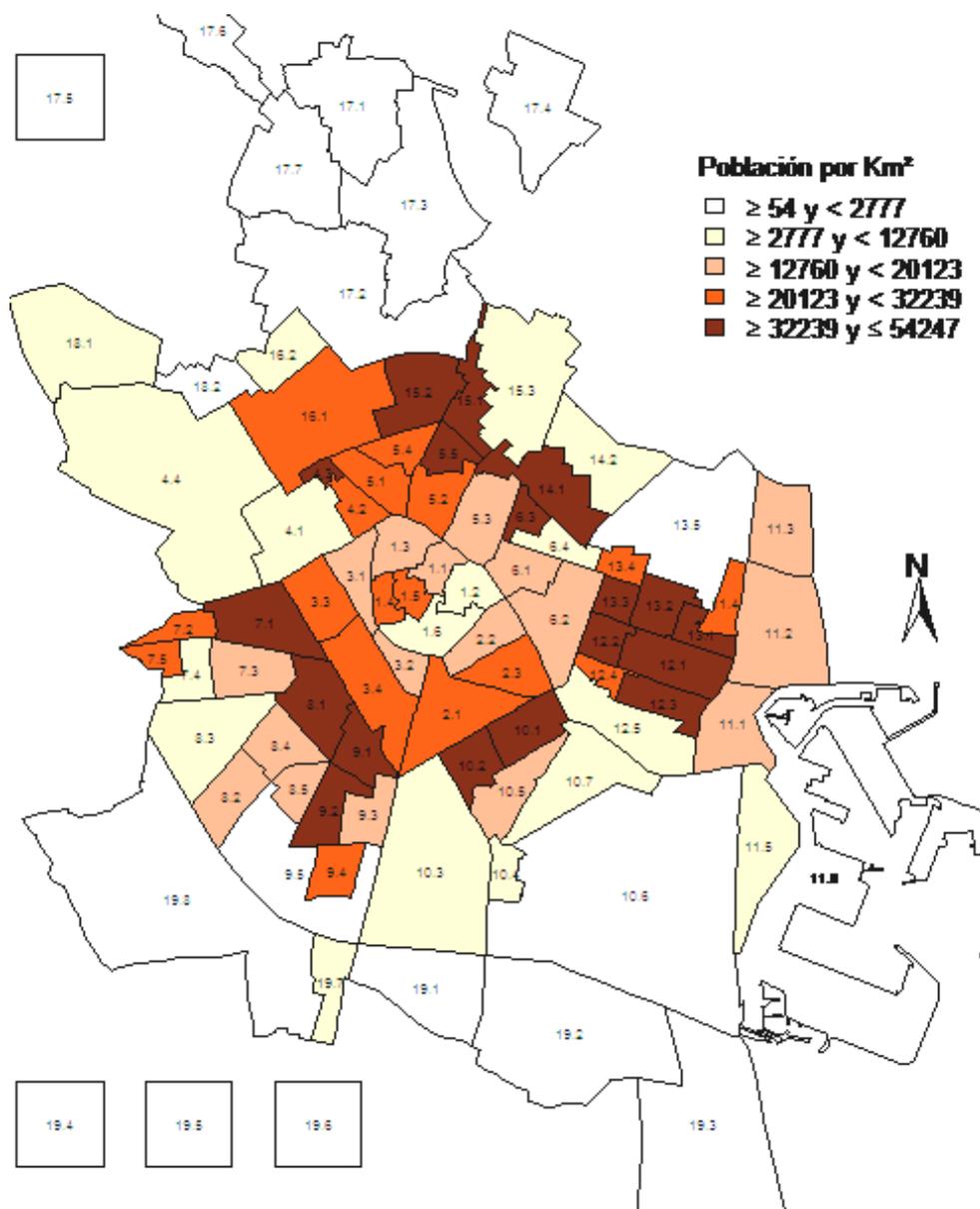
Nota: *Los porcentajes están calculados sobre el total aplicable.

Font: Censo de población y viviendas 2001. Servidor web del INE: www.ine.es

Tabla 31: Instalaciones en los edificios residenciales en Valencia; Fuente: www.valencia.es/estadistica

Los distritos con los barrios vulnerables se encuentran dentro de la media de la ciudad. Sin embargo, destacan Rascanya y Benicalap con solamente un 60% de las viviendas con disponibilidad de ascensor. Este factor afectará negativamente a los ámbitos porque el envejecimiento de la población provocará el cambio de residencia a otra con ascensor cuando tengan oportunidad.

Densidad de población:



Fuente: Padrón Municipal de Habitantes
Oficina Estadística Ayuntamiento de Valencia

Imagen 46: Densidad de población en Valencia; *Fuente:* www.valencia.es/estadistica

Como puede observarse en el mapa de *Densidad de Población en 2012* de Valencia los barrios vulnerables son los que presentan una mayor densidad de población (a excepción de Tres Forques-Fuensanta). Se trata de entornos compactos en cuyas viviendas (ya de menor tamaño que la media) hay una mayor ocupación que en el resto de la ciudad; pudiendo incurrir en algunos casos a sobreocupación. Esto es un indicativo de vulnerabilidad porque concierne a las condiciones de vida de las personas y a su estado psicosocial; ya que afecta negativamente a la percepción que tienen de su entorno.

Precio medio por m² de las viviendas de segunda mano:

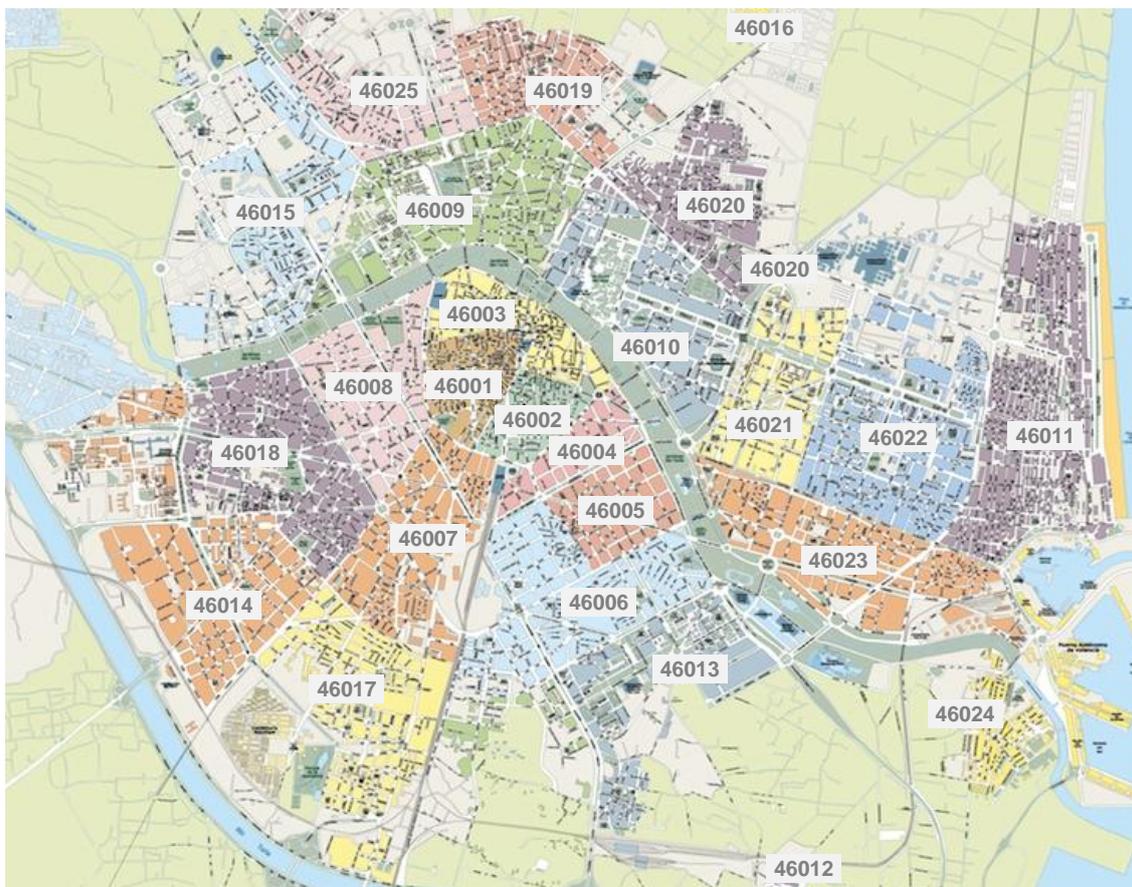


Imagen 47: Códigos postales de los distritos en Valencia; Fuente: www.valencia.es/estadistica

Esta tabla permitirá conocer cómo valora el mercado inmobiliario a los barrios analizados. En otras palabras, indicará la preferencia del lugar de la población donde vivir. En una economía de libre mercado los barrios que presenten los menores precios por metro cuadrado serán aquellos con una situación más desfavorable; ya que quienes tienen la posibilidad de elegir el lugar donde residir no optan por ellos.

Código Postal	2010	2011	Variación (%)
46.001	2.940,0	2.798,8	-4,8
46.002	3.497,6	3.288,8	-6,0
46.003	3.005,0	2.775,6	-7,6
46.004	4.131,0	3.828,7	-7,3
46.005	2.893,8	2.767,1	-4,4
46.006	1.997,8	1.896,4	-5,1
46.007	2.022,9	1.904,2	-5,9
46.008	2.353,1	2.126,7	-9,6
46.009	1.881,2	1.655,8	-12,0
46.010	2.956,8	2.797,9	-5,4
46.011	2.076,0	1.906,9	-8,1
46.012	2.238,3	-	-

Nota: (-) No se disponen de suficientes datos
Fuente: IESE Business School (fotocasa.es).

Código Postal	2010	2011	Variación (%)
46.013	2.332,3	2.178,2	-6,6
46.014	1.760,9	1.673,0	-5,0
46.015	2.616,6	2.349,9	-10,2
46.017	1.752,0	1.617,0	-7,7
46.019	1.772,8	1.585,3	-10,6
46.020	2.264,1	2.095,3	-7,5
46.021	2.291,1	2.183,6	-4,7
46.022	2.027,3	1.881,6	-7,2
46.023	2.583,3	2.560,4	-0,9
46.024	-	1.571,7	-
46.025	2.291,8	1.902,0	-17,0
46.026	1.713,8	1.587,3	-7,4

Tabla 32: Precio medio viviendas en Valencia;
Fuente: www.valencia.es/estadistica

Los menores precios tienen lugar en los barrios vulnerables analizados:

- 46006: En Corts-Monteolivete
- 46009: Sant Antoni-Tormos-Morvedre
- 46014: Tres Forques-Fuensanta
- 46017: Patraix
- 46019: Torreñiel-Els Orriols
- 46022: L'Amistat, La Creu del Grau
- 46025: Benicalap

Conclusiones:

Los datos mostrados con anterioridad ayudan a comprender la vulnerabilidad de los barrios detectados por el Observatorio de la Vulnerabilidad desde el punto de vista del urbanismo y de la edificación. Es decir, se ha podido constatar que en dichos entornos existen unas situaciones distintas al resto de la ciudad; y que pueden generar la aparición de sentimientos de vulnerabilidad.

Los barrios vulnerables están constituidos por más de un 60% de edificaciones de las décadas de los 60 y 70. A priori esta realidad no tendría que ser un signo de fragilidad. Sin embargo, las técnicas constructivas, los materiales y las tipologías residenciales empleadas en aquellos años de frenesí y desarrollismo constructivo; sí que pueden ser las causantes de las deficiencias actuales; tanto a nivel de las viviendas como del espacio público y dotaciones. La superficie de las viviendas en estas zonas está por debajo de la media en la ciudad. Hecho que demuestra que estos barrios fueron dirigidos para un mismo sector de la sociedad, la clase obrera, con una disponibilidad de medios económicos limitados. Además, la densidad de la población en las áreas vulnerables es la mayor de la ciudad. Consecuencia de la compacidad urbana, del tamaño de las viviendas y del grado de ocupación de las mismas. Generando sentimientos de vulnerabilidad.

Por otro lado, conocer el precio medio del metro cuadrado de las viviendas de segunda mano sirve para saber el grado de aceptación social que tienen estas zonas. En una economía de libre mercado las personas con más medios económicos eligen los lugares donde quieren asentarse; y el resto lo hace donde sus medios se lo permiten. Es decir, los distritos con un menor precio son aquellos donde la población con posibilidades de elegir no quiere vivir. Por tanto, acogerán a los sectores más vulnerables de la sociedad.

2.5 Conclusiones del Análisis

En primer lugar hay que agradecer a la Administración del Estado la creación del *Observatorio de la Vulnerabilidad Urbana*; al Ministerio de Fomento y en especial al Instituto Juan de Herrera, la labor desempeñada en la realización de los análisis e informes sobre vulnerabilidad urbana en todo el territorio español. Esta iniciativa es crucial y de vital importancia para comprender la realidad de nuestras ciudades, saber cuáles son las carencias y necesidades de sus habitantes.

Desafortunadamente la metodología empleada en el análisis y clasificación de las áreas urbanas como vulnerables plantea una serie de aspectos a mejorar. Como ya se ha explicado con anterioridad en este trabajo, el análisis urbanístico se realiza para todo el conjunto del Estado y pretende generar un marco común para el estudio. Por ello se escoge el Censo de Población y Vivienda como base de datos porque es la única fuente común a todas las ciudades del país; permitiendo establecer una comparativa entre ellas. Sin embargo, este es su principal defecto porque los censos solamente se actualizan cada diez años, existiendo un margen de tiempo hasta la publicación de los mismos que puede oscilar en un par de años. El lapso de tiempo existente entre la realización de los mismos es un grave inconveniente para la redacción de informes sobre vulnerabilidad urbana porque en una década pueden ocurrir muchos cambios en la sociedad y en la ciudad. A esta circunstancia hay que añadirle el periodo que transcurre desde la toma de datos, su publicación y la realización de los análisis de vulnerabilidad. Consecuentemente, los análisis urbanísticos sobre vulnerabilidad nunca son actuales, siempre se remiten a una situación pasada. Estos informes son útiles para establecer la evolución de las ciudades en el tiempo pero no para servir de base en la toma de decisiones y en la definición de las actuaciones a realizar para revertir la situación de vulnerabilidad.

Otro inconveniente que surge por tomar como fuente el Censo de Población y Vivienda es la información en sí misma. Los censos no están pensados para elaborar análisis de vulnerabilidad. Se necesitan más datos y que sean más cercanos a la realidad urbana y social. Si los informes fueran realizados por organismos de las Administraciones Locales se podría acotar más la realidad y conocerla con más precisión porque los Ayuntamientos tienen los datos más actualizados. Además, los técnicos tienen más fácil la toma de datos in situ, no existen inconvenientes para las salidas de campo, y conocen mejor la situación de la ciudad. No obstante, una supervisión de los informes de vulnerabilidad por parte de un organismo del Estado sería razonable por dos motivos. En primer lugar, puede ocurrir que cada Ayuntamiento establezca unos baremos para medir la vulnerabilidad, por lo que habría que establecer unos criterios homogéneos que garanticen al máximo la veracidad de estos informes. De no ser así podría darse el caso que se establecieran unos criterios mínimos para que no surgieran demasiados barrios vulnerables (por motivos de imagen de la ciudad o por no querer destinar fondos a estos fines). También podría ocurrir la situación opuesta con el fin de percibir más financiación para solucionar los problemas de vulnerabilidad. El segundo motivo sería el de establecer un control por parte del Estado para otorgar los posibles fondos de inversión necesarios para revertir

y corregir la situación de vulnerabilidad. En el caso valenciano ni el Ayuntamiento de Valencia, ni la Generalitat Valenciana han publicado ningún informe sobre vulnerabilidad urbana; mostrando poco interés sobre el tema al respecto. Por lo que la única fuente a consultar es el *Observatorio de la Vulnerabilidad Urbana*.

Cabe recordar e insistir en la importancia que tienen los indicadores de vulnerabilidad. Establecer cuáles son, su definición y cómo medirlos. Los indicadores permitirán analizar y clasificar las áreas urbanas como vulnerables. Los utilizados por el Observatorio son insuficientes; claro que también son dependientes de la base de datos autoimpuesta. Los indicadores no solamente deberán de medir datos objetivos (tasa de paro, nivel formativo); sino que el componente humano es fundamental. Es imprescindible saber el sentimiento de las personas hacia su barrio, sus necesidades y carencias. Porque estos ayudarán a comprender la realidad y a generar las posibles soluciones del problema. Hay que intentar no repetir los errores del pasado que ya en su día enunció Jane Jacobs. Hay que preguntar a la gente, la participación ciudadana es imprescindible. El análisis de los barrios se puede basarse únicamente en criterios objetivos porque el planteamiento del problema será erróneo; y las soluciones estarán fijadas de antemano. Por ejemplo, un análisis puede llegar a la conclusión que faltan zonas verdes en un barrio y la solución será crear esponjamientos para crearlas. Sin embargo, los residentes lo que pueden querer es que se revitalice la actividad comercial o que implementen el servicio de transporte público. Además, preguntando a la gente es la mejor forma de medir la calidad del espacio público, saber si están a gusto con su barrio conforme está.

Una vez establecidos los indicadores para medir la vulnerabilidad surge la siguiente pregunta; ¿cómo se determina si un área es vulnerable? Esta respuesta varía según quien realice los análisis. En el caso del Observatorio se establecen tres indicadores: tasa de paro, porcentaje de población analfabeta y sin estudios y porcentaje de viviendas sin servicio. La vulnerabilidad se produce cuando cualquiera de los tres supere en un 50% a la media nacional. Y con la Adenda del 2006 se introdujo el porcentaje de población inmigrante como un nuevo indicador; la vulnerabilidad surge cuando supere el 20%. Estos indicadores son insuficientes y en el caso del índice de inmigración necesita bastantes matizaciones. La población inmigrante no tiene porque ser vulnerable, puede que tengan estudios y trabajo; por lo que en el caso de ser españoles no contarían como vulnerabilidad en los tres indicadores anteriores. Aunque este criterio se estableció con la mejor intención es evidente que necesita ser trabajado más en detalle. Además, puede darse la situación que la población de un barrio presente una tasa de paro no alarmante pero su situación laboral puede ser precaria; por lo que serían vulnerables. En cualquier caso, el sistema empleado por el Observatorio es poco razonable. El método empleado por la *Llei de Barris* de la Generalitat de Catalunya es más apropiado para medir la vulnerabilidad. Ésta no se establece cuando el barrio sobrepasa el valor estimado de un indicador concreto; sino que surge de la suma de toda la puntuación de los indicadores. Este sistema impide que circunstancias coyunturales, como existencia de población inmigrante, impliquen que un área sea vulnerable. Por tanto, la mejor forma de determinar el grado de vulnerabilidad de un barrio es mediante la consideración de todos los indicadores, no solamente de uno de ellos porque puede distorsionar la realidad.

Respecto a la vulnerabilidad urbana detectada en la ciudad de Valencia es evidente que es necesario un análisis más actual. El último informe está basado en los datos del Censo de 2001, y ya han transcurrido más de diez años. En lo que respecta a la Adenda 2006 habría que volver a incidir que tomar como único indicador el índice de inmigración es muy impreciso. Pueden existir áreas vulnerables donde la población no sea extranjera y con este parámetro no quedarían reflejadas. Por otro lado, elaborar las fichas de los barrios vulnerables desde la distancia genera imprecisiones en los análisis de la problemática. Esto es fácilmente subsanable, bastaría con realizar los informes desde la propia ciudad. Para la redacción del siguiente análisis urbanístico de vulnerabilidad el Observatorio podría coordinar a diferentes equipos en sus respectivas regiones; no centralizar su elaboración en el Instituto Juan de Herrera.

El conocimiento de la realidad de la ciudad de Valencia permite asegurar que los barrios detectados por el Observatorio sí que presentan signos de vulnerabilidad. No obstante, se han detectado algunas imprecisiones en la definición de los contornos, como la inclusión de la playa de vías de la Estación del Norte. Todas ellas comprensibles porque la redacción de las fichas se realizó desde la distancia. A pesar de ellos los problemas detectados en el espacio público son los reales; invasión del vehículo privado en la calzada por falta de aparcamiento fuera de ella, degradación de las aceras, falta de equipamientos. Las características de la edificación han ayudado a comprender el papel que desempeña la misma respecto al tema en cuestión; tamaño de las viviendas, tipología de la edificación. La clasificación de estos barrios como vulnerables debe servir como una señal de advertencia. A partir de aquí habría que investigar más pormenorizadamente que está ocurriendo porque los datos facilitados por el Observatorio son insuficientes y están desfasados en el tiempo. Los nuevos análisis a realizar deberían contar con nuevos indicadores y una nueva forma de determinar el grado de vulnerabilidad mediante el sumatorio de los mismos. Y siempre teniendo presente los sentimientos y las opiniones de los residentes.

Una vez detectadas las áreas urbanísticas vulnerables hay que dar el siguiente paso. ¿En qué puede consistir? ¿Cómo se pueden corregir estas situaciones? ¿Cuánta experiencia existe al respecto?

3 Regeneración Urbana Integral

La Regeneración Urbana Integral (RUI) comprende una serie de acciones orientadas a realizar mejoras en los aspectos económicos, físicos y sociales de una determinada área urbana. Dichas áreas serán las Áreas Urbanísticas Vulnerables explicadas en el punto anterior de este trabajo. Como la propia palabra *integral* implica, las medidas vincularán los tres aspectos ya señalados de forma conjunta y con objetivos en común. Hay que insistir que una RUI no se trata simplemente de actuaciones orientadas a mejorar el espacio público, las dotaciones y la calidad de las viviendas, es decir, acciones de mejora urbana. Sino que implican todas aquellas dirigidas a corregir y subsanar las deficiencias que pueda tener un área a nivel social y económico. De no ser así, la RUI sería una operación de embellecimiento de los barrios que no solucionaría de raíz los problemas reales de la población.

Este tipo de actuaciones ya se han llevado a cabo y han constatado el fracaso de estas medidas³⁷. Tras “maquillar” el espacio público este ha vuelto a degradarse rápidamente y en algunos casos tras mejorar las viviendas, éstas han sido desvencijadas. ¿Por qué ocurre esto? ¿La inversión pública no ha sido suficiente? La respuesta a estas preguntas está en la palabra *integral*. Si la actuación pública se limita a la mejora urbanística; es evidente que esto no corregirá la problemática del barrio en cuestión porque solamente actúa sobre una parte de la misma. Por ejemplo, si una familia no dispone de ningún tipo de ingresos puede verse obligada por la situación a arrancar las carpinterías metálicas de su vivienda para venderlas. Entonces, ¿para qué ha servido la inversión pública? Si una parte de la población no tiene empleo ni modo alguno de ganarse la vida de poco sirve subsanar las deficiencias urbanísticas. Es esencial que las actuaciones sean integrales porque si no, serán infructuosas y un despilfarro de medios y dinero público. Con el paso del tiempo habrá que volver a invertir en lo mismo porque se encontrará deteriorado.

Por otro lado, dadas las actuales circunstancias medioambientales y de consumo de energía, hay que aprovechar para orientar las actuaciones de toda RUI hacia el modelo sostenible. La sostenibilidad ecológica debe formar parte de dichas acciones como un hilo conductor que permita la recuperación de un barrio y mejore la calidad de vida de sus habitantes. Las características constructivas del parque residencial necesitan mejorarse desde el punto de vista de consumo energético y producción de CO₂. Mejorar esta condición en las viviendas tiene que formar parte de las RUI porque los residentes probablemente no disponen de los medios económicos para llevarlas a cabo por sí mismos. Cabe recordar que el Estado Español se comprometió con la

³⁷ VELÁZQUEZ, Isabela; Verdaguer, Carlos. *Regeneración urbana integral. Tres experiencias europeas innovadoras: Ile de Nantes, Coin Street y Barrio de la Mina*. Madrid: SEPES, 2011

APARICIO, Ángel; di Nani, Roberta. *Modelos de Gestión de la Regeneración urbana*. Madrid: SEPES, 2011
VVAA. *Regeneración urbana en Europa. Documento de síntesis*. Valladolid: Instituto Universitario de Urbanística de la Universidad de Valladolid, 2010

Unión Europea en reducir un 20% el consumo de energía para el año 2020³⁸. El desarrollo sostenible debe ser el sustrato de toda actuación.

Tras tratar en el punto 2 la Vulnerabilidad Urbana es evidente que toda RUI tiene que concebir un programa capaz de cambiar los mecanismos que hacen que determinadas áreas hayan dejado de ser atractivas. Como afirma Francisco José Rubio en su *Guía de regeneración urbana saludable*³⁹, se ha identificado que el declive de estas zonas residenciales se debe a la interacción de todo un conjunto de factores que se influyen mutuamente y que, por tanto, arrastran al barrio a una espiral de declive descendente. Esto significa que la RUI debe actuar modificando una serie de condiciones sociales, económicas, organizativas y físicas interdependientes, que de forma conjunta promueven la degradación del barrio. Es decir, hay que actuar de forma *integral*.

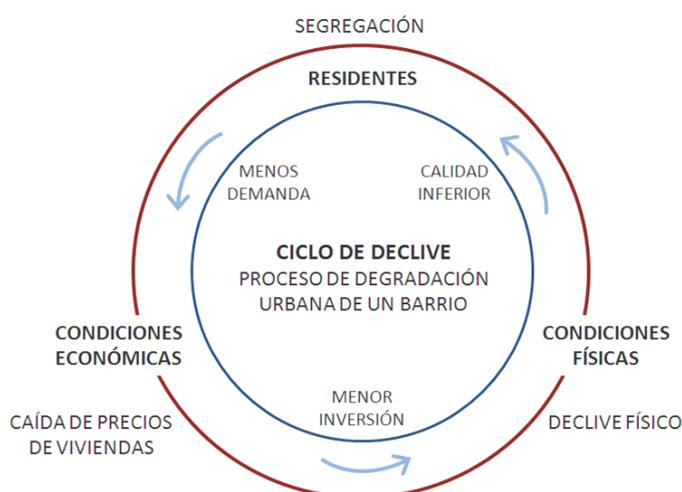


Gráfico 2: Esquema del ciclo de declive; Fuente: Guía de regeneración urbana saludable

En el esquema se puede apreciar cómo se produce el ciclo de declive y degradación urbana de un barrio. Los residentes están vinculados a las condiciones económicas, y éstas a las condiciones físicas que a su vez lo están a los residentes. No tiene ni principio ni final; sino que es una situación que empeora cada vez más. Si la demanda de viviendas en un barrio decae, los precios de éstas bajan. Los nuevos residentes tienen menos poder adquisitivo y no pueden mantener en óptimas condiciones los inmuebles, ni el tejido económico del lugar. Se produce un declive físico del barrio que desencadena una caída de la calidad ambiental. Esta circunstancia genera una menor demanda residencial y así el ciclo vuelve a comenzar. Si desafortunadamente un barrio entra en esta espiral de decadencia significa que su población será cada vez más vulnerable. No existe una sola causa que origine la vulnerabilidad de un barrio. Por ello, y como se ha insistido en el punto 2 de este trabajo, la gama de indicadores y el método de evaluación de la vulnerabilidad tienen que ofrecer la mayor información posible de la realidad. Además, saber las causas es primordial para realizar las estrategias de actuación.

³⁸ Directiva 2012/27/UE del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la eficiencia energética, por la que se modifican las Directivas 2009/125/CE y 2010/30/UE, y por la que se derogan las Directivas 2004/8/CE y 2006/32/CE

³⁹ RUBIO, Francisco José. *Guía de regeneración urbana saludable*. Valencia: Generalitat Valenciana, 2008

3.1 Objetivos de la Regeneración Urbana Integral



Imagen 48: Regeneración urbana en Reino Unido; Fuente: www.bcnorthem.co.uk

Los objetivos de la RUI serán todos aquellos cuya finalidad sea mejorar la situación física, económica y social de un barrio. Para establecerlos en primer lugar se tendrá que analizar el ámbito e identificar sus problemas y debilidades. No existe una solución única porque cada situación tiene sus particularidades. Sin embargo, sí que pueden establecerse una serie de estrategias que orienten las actuaciones y medidas a desarrollar. A continuación se exponen las estrategias para la RUI de elaboración propia, las cuales se enumeran y clasifican según:

Mejoras del estado físico:

- Mejoras del parque residencial: mayor accesibilidad, inclusión de ascensores, subsanar deficiencias constructivas, potenciar el ahorro energético (aislamiento de fachadas y carpinterías) y el uso de energías renovables, mejora de las instalaciones de las viviendas (electricidad, saneamiento), reformar y modernizar el parque inmobiliario.
- Mejoras del espacio público: mayor accesibilidad, disminuir la presencia de vehículos privados en la calzada, disminuir el tráfico rodado, potenciar el uso de las aceras, aumentar el arbolado, dar uso a los solares abandonados, crear zonas verdes, corregir los espacios degradados, mejorar la seguridad.
- Mejoras en las dotaciones: crear nuevos equipamientos públicos, reformar los equipamientos degradados y obsoletos, dotar de mejor servicio a los equipamientos ya existentes, mejorar su cercanía y accesibilidad al ciudadano.
- Mejoras en el transporte: desarrollar un transporte público asequible y funcional, potenciar el uso de transporte alternativo a los vehículos motorizados, segregar tráfico y reducir la potencia de las infraestructuras destinadas al tráfico rodado.

Mejoras de los aspectos económicos:

- Mejoras del tejido económico: potenciar los negocios ya existentes, fomentar la aparición de nuevas actividades, facilitar el crédito para los negocios locales.
- Mejorar las condiciones laborales: reducir la precariedad laboral y la tasa de desempleo, ampliar las oportunidades de acceso al mercado laboral.
- Mejorar la formación: orientar la formación de la población hacia una salida laboral óptima, crear centros de formación profesional y reciclaje laboral.

Mejoras de las características sociales:

- Mejorar la educación: crear centros de apoyo al estudio, fomentar la educación como una mejor salida laboral, mejorar las dotaciones y medios de los centros educativos existentes, crear centros educativos para mayores.
- Mejorar la inserción social de los inmigrantes: desarrollar centros y actividades para la inserción social, mejorar su educación y el conocimiento de los idiomas locales, mejorar sus condiciones laborales.
- Mejorar la situación de la tercera edad: mayor accesibilidad, crear centros para mayores, fomentar asociaciones que cuiden a las personas que viven solas, aumentar su seguridad en el espacio público, mejorar los centros de salud.
- Mejorar la inserción social de la mujer: desarrollar políticas de equidad de géneros, fomentar asociaciones de apoyo a las mujeres y en especial a aquéllas cuya cultura dificulta su integración social, mejorar su educación y potenciar la igualdad en el uso del espacio público.
- Mejorar la situación de los jóvenes: crear centros de ocio juvenil, crear talleres prácticos de formación, dotar de espacios lúdico-deportivos, mejorar su formación en las nuevas tecnologías.
- Mejorar las condiciones de los grupos en riesgo de exclusión social: potenciar políticas de empleo e inserción laboral, desarrollar programas educativos y formativos, impartir cursos de civismo.

Para garantizar el buen funcionamiento de un barrio hay que potenciar o introducir vida local en las calles⁴⁰. De poco servirán las estrategias de mejora anteriormente enunciadas si el tejido social y económico del barrio no fluye correctamente o es prácticamente inexistente. Las calles son el lugar de encuentro que debe garantizar la seguridad y el bienestar de los ciudadanos para que éstas sean ocupadas por ellos. La seguridad no se alcanza exclusivamente con el incremento de los efectivos de las fuerzas de orden público; sino que existe otra forma que asegura el ir y venir de gente por las calles. La existencia de una buena cantidad de tiendas y otros establecimientos públicos desperdigados a lo largo de las aceras genera una atracción de personas hacia éstas. Si las aceras tienen usuarios casi constantemente se producirá un efecto de vigilancia porque siempre habrá alguien allí, mirando y pudiendo socorrer si se diera el caso. Por tanto, se tendrá que promover que las calles sean interesantes y animadas; porque si no hay nada que hacer en ellas no habrá nadie y podrán producir situaciones de inseguridad y peligro en los habitantes de la zona.

Otra forma de proporcionar vida a las calles es mediante la dotación de edificios y servicios públicos. No obstante, la ubicación de éstos puede conllevar resultados completamente opuestos a los deseados. Es decir, si las dotaciones públicas se aglutinan creando islotes diferenciados del resto por sus actividades y funciones, generarán focos monofuncionales cuya vida en los alrededores estará muy limitada a sus horarios de funcionamiento. Las dotaciones tienen que formar parte del tejido urbano de tal forma que intensifiquen la diversidad y multiplicidad de usos en el barrio.

⁴⁰ JACOBS, Jane. *The Death and Life of Great American Cities*. Random House, 1961(*Muerte y vida de las grandes ciudades*. Madrid: Capitán Swing, 2013)

Han de integrarse y repartirse por el barrio con el fin de asegurar que los usuarios de las calles aledañas tengan diferentes horarios, que la calle tenga vida.

Por tanto, es la diversidad lo que permite y estimula la vida en las calles. La diversidad urbana se retroalimenta y origina más diversidad. Ésta se garantiza con la presencia de personas en horarios diferentes y con fines distintos pero capaces de utilizar muchos equipamientos en común. También ha de darse una concentración humana suficientemente densa; si no hay gente suficiente la diversidad no tendrá lugar. La RUI deberá de fomentarla para asegurar el correcto funcionamiento del barrio.

Las calles forman el espacio público, el lugar de relación entre las personas. El diseño y la calidad del espacio público son vitales para el buen estado del barrio y su población⁴¹. Su diseño puede influir en la economía, en la integración social, en la salud y proporcionar un sentimiento de lugar y pertenencia. Por tanto, las operaciones de RUI deberán rediseñar el espacio público cuando sea preciso. Este tipo de intervenciones generará unos efectos positivos en todos los ámbitos de la vida del barrio. Por ejemplo, desde un punto de vista económico influirá en el valor de los inmuebles, en el funcionamiento y el volumen de los negocios y hasta la Administración tendrá más recursos (aumento de los impuestos sobre la propiedad). Si se logra hacer el barrio más atractivo para las familias y los negocios, se podrá combatir la falta de demanda de localización en el mismo (se corrige la sustitución de la población original). Por otro lado, la disponibilidad de espacios públicos bien concebidos con la presencia de elementos naturales anima la actividad, incitando a caminar, ir en bicicleta; repercutiendo en la salud de los habitantes y en la movilidad de la ciudad. Además, un adecuado mantenimiento parece provocar un comportamiento más cívico de los residentes y visitantes; mejorando el autoestima de la población y los niveles de integración social.

A continuación se estudiarán con más detalle una serie de principios que convendría que toda actuación de RUI siguiera.

3.1.1 Carta de Leipzig sobre Ciudades Europeas Sostenibles

Los objetivos mínimos que debe perseguir toda RUI quedaron indicados en la “CARTA DE LEIPZIG sobre Ciudades Europeas Sostenibles”⁴². Se trata de un documento firmado en 2007 por los ministros responsables del Desarrollo Urbano de los Estados miembros de la Unión Europea. El texto aborda una serie de principios y recomendaciones para el futuro de las ciudades europeas en unas condiciones de desarrollo sostenible. Es decir, en ningún momento es un documento específico sobre regeneración urbana.

⁴¹ RUBIO, Francisco José. *Guía de regeneración urbana saludable*. Valencia: Generalitat Valenciana, 2008

⁴² https://www.fomento.gob.es/NR/rdonlyres/9BC567F2-1AD6-46D1-8A07-17EE0BD64269/111500/LeipzigCharte_Es_cle139ba4.pdf

Sin embargo, dedica el apartado segundo a *“Prestar especial atención a los barrios menos favorecidos dentro del contexto global de la ciudad”*. En este punto se establecen unas estrategias de acción consideradas de vital importancia para dichos barrios desfavorecidos. Por tanto, estas estrategias sientan la base para cualquier tipo de intervención en las Áreas Urbanas Vulnerables. Dichas estrategias son:

- **Búsqueda de estrategias para la mejora del medio ambiente físico.** Se afirma que la calidad de los espacios públicos y de la arquitectura desempeña un papel fundamental en las condiciones de vida de la población. Además, la actividad económica y las inversiones, los espacios urbanos de alta calidad, el medio ambiente saludable y las infraestructuras y servicios públicos y modernos, están interrelacionados entre sí. Consecuentemente, es necesario mejorar la calidad de las construcciones y del medio físico de los barrios desfavorecidos, teniendo en cuenta el diseño, las condiciones físicas y la eficiencia energética.

Como se ha demostrado en el punto 2 de este trabajo en los barrios vulnerables suele ser donde las edificaciones y su entorno presentan peores condiciones. Especialmente en aquellos que se construyeron en su día para las clases obreras en las décadas de los 60 y 70; con viviendas mínimas, sin ascensor, reducidas zonas comunes, deficientes soluciones constructivas, sin aparcamientos. Y en lo referente al espacio público hay que resaltar su mal estado, su invasión por el automóvil, la falta de equipamientos y zonas verdes como consecuencia de la no previsión y de la fiebre constructiva de aquel momento. También existe el modelo opuesto en el que la existencia de un excesivo suelo libre público llega a ser parte del problema (La Fuensanta en Valencia). Por otro lado y como ya se ha comentado con anterioridad estas circunstancias generan en la población sentimientos de vulnerabilidad, de falta de autoestima. Por tanto, dirigiendo las actuaciones hacia la mejora de las condiciones físicas del entorno los residentes mejorarán la percepción que tienen de sí mismos, del barrio donde viven y del resto de la ciudad hacia ellos.

- **Fortalecimiento a nivel local de la economía y la política del mercado laboral.** Se indica que las medidas encaminadas a obtener una estabilidad económica en estos barrios deben hacer uso de las fuerzas económicas endógenas de éstos. El objetivo es crear y asegurar empleo para facilitar la apertura de nuevos negocios y ampliar las oportunidades de acceso al mercado laboral local mediante una oferta de formación orientada a la demanda. Además, se tendrá que favorecer que se aprovechen las oportunidades de empleo y formación dentro de la economía de los grupos étnicos e inmigrantes.

El desempleo y la precariedad laboral inciden especialmente en los barrios vulnerables. Estas circunstancias no están siempre ligadas al estado general de la economía; pues estas áreas siempre presentan los peores índices. No obstante, una crisis económica como la actual incrementa el problema y lo puede hacer llegar a límites inusualmente elevados. La mejor manera de corregir este mal endémico es

mediante la formación y la educación; ya que les podrán brindar unas oportunidades laborales que antes no tenían.

La actividad económica local es fundamental para el buen estado del barrio porque asegura la vida y la diversidad en las calles. Por lo que hay que fortalecerla y fomentar la aparición de nuevos negocios. Los barrios no tienen que ser autosuficientes; pero sí asegurar una cobertura de bienes y servicios que garantice a su población un grado óptimo de confort y bienestar.

- **Educación proactiva y políticas de formación para niños y jóvenes.** Se evidencia que la mejora en la educación y en la situación formativa de las comunidades locales es un punto de partida crucial para el progreso de los barrios desfavorecidos, especialmente para los niños y jóvenes.

El nivel educativo de la población de un barrio es empleado como indicador de vulnerabilidad. Esto se debe a que el acceso a determinados puestos de trabajo está vinculado con el nivel formativo de las personas. Aunque actualmente la situación laboral es precaria para todos los sectores y cada vez existe un porcentaje mayor de población con sobreformación; la educación es la única herramienta que puede abrir un abanico de oportunidades y transformar la sociedad para mejor.

La tasa de abandono y fracaso escolar también es mayor en estos ámbitos. Por consiguiente hay que paliar esta situación mediante una mejor inversión en los centros educativos y formativos. La creación de centros de apoyo al estudio serviría para reducir estas cifras porque en muchos hogares los estudiantes no encuentran ninguna ayuda por parte de sus padres, como consecuencia de su bajo nivel educativo. A su vez convendría fomentar la Formación Profesional y la formación no reglada mediante talleres prácticos de formación que les permitan tener un oficio.

- **Fomento de un transporte urbano eficiente y asequible.** Se explica que muchos barrios desfavorecidos tienen carencia de sistemas de transporte adecuados. Por consiguiente, el desarrollo de un sistema de transporte público eficiente y asequible permitirá que los residentes de estos barrios tengan las mismas oportunidades de acceso y movilidad que tienen otros ciudadanos. Estos barrios deberán integrarse en la ciudad y en su área metropolitana como un todo.

El transporte público debe ser funcional para poder asegurar su utilización. Actualmente los barrios vulnerables de Valencia analizados cuentan todos con líneas de autobús urbano público; pero con un servicio deficiente (escasa frecuencia de paso, recorridos largos) y el precio de sus abonos comienza a ser elevado. Habría que mejorar estas deficiencias y plantear nuevos sistemas de transporte. Además, fomentar el uso de la bicicleta sería una excelente medida para disminuir la presencia del automóvil en las calles y mejorar el bienestar físico de las personas.

Esta serie de estrategias abordan aspectos económicos, físicos y sociales de los barrios desfavorecidos. Por lo que su aplicación en las RUI debe tenerse en cuenta

desde un primer momento, a modo de guía que oriente las actuaciones finales a realizar. Se trata de un compromiso alcanzado por el Estado Español con la Unión Europea, y aunque sea una guía de buenas prácticas su planteamiento es correcto y razonable. Su seguimiento logra plantear una serie de estrategias comunes a toda RUI que garantizan la mejora de las condiciones de los barrios vulnerables.

Otro aspecto a destacar del documento es la incidencia que hace en la detección a tiempo de los problemas de estos barrios. Ya que identificar las señales de advertencia de forma temprana y tomar las medidas para subsanarlas eficientemente podría ahorrar recursos. Por tanto, el trabajo llevado a cabo por el Observatorio de la Vulnerabilidad Urbana⁴³ es de vital importancia. Aunque, como ya se ha comentado con anterioridad, sería de agradecer que sus estudios fueran más actuales y no referidos a situaciones pasadas. El ahorro de recursos se fundamenta en la detección a tiempo de las áreas vulnerables. El término vulnerable hace referencia a una situación de fragilidad previa a la de degradación y obsolescencia propias de las áreas marginales. Si se detectan a tiempo los problemas, las soluciones necesarias serán más sencillas y menos costosas porque la envergadura de éstos será más fácil de abordar.

3.1.2 Regeneración Urbana saludable

Francisco José Rubio en su *Guía de regeneración urbana saludable*⁴⁴ establece una relación directa entre la regeneración urbana, la salud y el bienestar de las personas. **Mejorar la salud** de los habitantes puede ser uno de los objetivos de las RUI. No se trata de un aspecto tan novedoso como aparenta. Las reformas urbanas del siglo XIX pretendían ser higienistas con la apertura de nuevas calles y el ensanchamiento de las existentes. Los urbanistas de la época denostaban la trama de la ciudad histórica a la que consideraban insalubre y obsoleta. En el siglo XX el Movimiento Moderno desarrolló otro tipo de urbanismo que llevaba implícito la mejora de la salubridad de las ciudades y de las condiciones de vida de sus habitantes. Se criticaba la especulativa ciudad decimonónica con su típica calle corredor, altas densidades de ocupación, la mezcla de usos y la falta de zonas verdes.

Retomando el tema, según el autor la planificación espacial y el diseño arquitectónico de los entornos construidos tienen una influencia significativa en los factores determinantes de la salud de los ciudadanos. Las condiciones idóneas de habitar no pueden identificarse únicamente con la envoltura física de la vivienda; sino que se expande al propio asentamiento y entorno residencial que es capaz de reflejar las expectativas de seguridad, confort e higiene de sus residentes. Es decir, no solamente hay que mejorar las condiciones de las viviendas y de los edificios residenciales en su conjunto; sino que hay que intervenir en el espacio público.

⁴³http://www.fomento.gob.es/MFOM/LANG_CASTELLANO/DIRECCIONES_GENERALES/ARQ_VIVIENDA/SUELO_Y_POLITICAS/OBSERVATORIO/

⁴⁴ RUBIO, Francisco José. *Guía de regeneración urbana saludable*. Valencia: Generalitat Valenciana, 2008

Es evidente que unas condiciones óptimas de las viviendas son vitales para el bienestar de las personas. En un primer término estarían las condiciones de confort basadas en un razonable tamaño de la vivienda, en un correcto aislamiento térmico y acústico, en la subsanación de todas las patologías, deficiencias constructivas y de mantenimiento (goteras, humedades, instalaciones obsoletas, etc.) y la mejora de la accesibilidad (instalación de ascensores, bajar a cota cero los zaguanes). Y en segundo lugar estaría la mejora física y estética de la envolvente del inmueble. Se trataría de renovar la percepción que se tiene del edificio, tanto por los residentes del mismo como por el resto del barrio. Por un lado se corregirían bastantes defectos constructivos (puentes térmicos) y se lograría un buen aislamiento térmico reduciendo el consumo de energía. Y por otro se harían más atractivas las fachadas desde un punto de vista estético y visual; permitiría hacerlas reconocibles y actualizarlas.

La calidad del espacio público resulta ser crucial en la determinación de la vulnerabilidad de un área. Las encuestas realizadas a los ciudadanos así lo constatan. Es más, algunos indicadores empleados para medirla hacen referencia al estado del espacio público y de las dotaciones. Las personas somos seres sociales que desempeñamos gran parte de nuestra vida fuera de nuestras viviendas. El espacio público es el escenario de nuestro día a día. Por tanto, el estado en que se encuentre influirá notablemente en nosotros. Un entorno degradado afectará negativamente a sus usuarios, percibirán unas sensaciones equivalentes al desarraigo, al de no pertenecer al lugar o al de no sentirse valorados por el resto de la ciudad. Es decir, generará sentimientos de vulnerabilidad.

Además, afirma en su guía que diversos estudios demuestran la existencia de un gradiente de salud en los entornos urbanos, según el cual, a medida que mejora la calidad ambiental de los barrios, mejora el estado de las viviendas y la salud de la población en general. Por tanto, un cambio en el entorno físico puede, simultáneamente, impactar sobre múltiples factores de la salud y mejorar la calidad de vida de los residentes.

Una apuesta por la mejora de la calidad ambiental de los barrios implica una serie de cambios sustanciales. En primer lugar, los residentes con posibilidades de abandonar el barrio pueden optar por no hacerlo e invertir en mejorar su actual hogar. Las comunidades de propietarios reformarán y restaurarán los inmuebles porque considerarán que viven en un entorno atractivo. Se corrige la sustitución de la población original por personas con cada vez menos recursos. Desde el punto de vista económico supondrá un aumento en la actividad comercial y de servicios porque los negocios existentes no se marcharán y abrirán otros nuevos. La mejora urbana supondrá un aumento de la vida en la calle, la gente la usará más, no solamente para circular, sino que lo harán por el placer de pasear. La percepción que tendrán los habitantes de sí mismos mejorará y se sentirán integrados en la ciudad. Estas medidas que en un principio solamente afectan al medio físico también afectan a la subjetividad de los individuos.

En esta guía⁴⁵, la salud de un barrio como ecosistema queda definida por el grado en que soporta los siguientes factores:

- *Una buena calidad de vida y del entorno para todos y cada uno de sus habitantes.* Resulta obvio que un barrio que presente unas condiciones de vida óptimas se encontrará en mejor estado. Un espacio público cuidado, con un buen diseño y con presencia de elementos vegetales; propiciará la aparición de sentimientos de comunidad. El espacio público, como su propio nombre indica, está para ser disfrutado por todo el mundo, independientemente de su condición social, es el lugar donde la sociedad se mira a sí misma. De su grado de calidad dependerán las actividades cotidianas que se realicen en él y los sentimientos de vulnerabilidad que pudieran darse.
- *Una buena oferta de servicios accesibles y actividades económicas.* Los servicios y las actividades económicas representan la vida de un barrio. Su presencia garantiza unas calles animadas porque la gente tiene algo que hacer en ellas. La mezcla de usos compatibles con el residencial es la clave. La existencia de barrios dormitorio donde únicamente se da la función habitacional es un fracaso. Se han degradado rápidamente y sus habitantes se ven obligados a desplazarse a otras zonas para realizar sus actividades cotidianas. Un barrio, como ámbito más cercano a la vivienda, debe garantizar el acceso a los bienes y servicios básicos (alimentación, educación, sanidad) para que sus residentes puedan alcanzar un grado de confort en su día a día.
- *La capacidad de carga para soportar los sistemas y recursos naturales.* Este factor hace referencia a la huella ecológica⁴⁶ del barrio. Se trata de fomentar un urbanismo responsable con el consumo de materias primas y de energía. En un barrio donde se produzca una mezcla de usos no será necesario depender del transporte para adquirir bienes y servicios. Además, restringir la utilización del automóvil y fomentar el transporte público y los medios alternativos (bicicleta) reduciría el impacto que supone el consumo de energía y la producción de CO₂. Por otro lado, estaría el empleo de energías renovables, el reciclaje, la reutilización de las aguas pluviales, el aumento de la vegetación, etc. En definitiva, a menor impacto ambiental mayor salud para el barrio.

La Regeneración Urbana Integral también aborda aspectos vinculados con la salud de las personas y el medio urbano. Su concepto de integral es la base para mejorar las condiciones de vida de los habitantes de un barrio. Las intervenciones pueden conllevar consigo mejoras no sólo del entorno físico; sino que alcanzan al grado de subjetividad de los residentes.

⁴⁵ RUBIO, Francisco José. *Guía de regeneración urbana saludable*. Valencia: Generalitat Valenciana, 2008

⁴⁶ La huella ecológica es un indicador del impacto ambiental generado por la demanda humana que se hace de los recursos existentes en los ecosistemas del planeta relacionándola con la capacidad ecológica de la Tierra de regenerar sus recursos. Representa el área de tierra o agua ecológicamente productivos (cultivos, pastos, bosques o ecosistemas acuáticos) e idealmente también el volumen de aire, necesarios para generar recursos y además para asimilar los residuos producidos por cada población determinada de acuerdo a su modo de vida, de forma indefinida.

3.2 Antecedentes de Regeneración Urbana Integral



Imagen 49: Regeneración urbana en el barrio de La Mina, Barcelona; Fuente: www.barrimina.cat

Antes de comenzar a analizar los antecedentes concretos de RUI en España y en otros países convendría tener una visión global de este tipo de actuaciones en los diferentes Estados de nuestro entorno. Es necesario saber a grandes rasgos las percepciones y el tipo de actuaciones que se están desarrollando para conocer cómo se están ejecutando y cuál es el alcance de éstas.

En la Unión Europea la regeneración urbana se concibe como una práctica aplicable a espacios urbanos existentes y a una escala mayor que la del edificio puntual. Aunque cada Estado entiende y concibe la RUI de una forma particular. Esta situación ha desembocado principalmente en dos tipos de intervenciones según los países.

En un primer lugar están las actuaciones orientadas a recuperar las viviendas tradicionales de las áreas centrales urbanas para convertirlas en un producto inmobiliario exclusivo, fenómeno conocido como gentrificación. También puede producirse la implantación de nuevas centralidades y especialización funcional. En estos casos la población y las actividades originales son sustituidas y desplazadas por otras más pudientes. En este tipo de operaciones la dimensión inmobiliaria es determinante, siendo frecuente las fórmulas mixtas en las que promotoras privadas y públicas se asocian para superar las dificultades económicas y jurídicas.

La otra variante de la regeneración es la que se ha enfocado hacia la intervención en zonas degradadas, desfavorecidas o vulnerables. Éstas son las que interesan para el caso de estudio del presente trabajo. Son las intervenciones en los barrios vulnerables, donde el interés social prima sobre el económico (no como en el primer caso) y se intenta corregir y mejorar la calidad de vida de las poblaciones menos favorecidas. Su objetivo es mitigar el conflicto social y reducir las distancias que separan las condiciones de vida de los barrios más desfavorecidos con la media de la ciudad. Estas operaciones de escaso interés inmobiliario suelen ser de responsabilidad pública, llegando a implicar a los propietarios. En estos casos se procura mantener a la población, no se busca su sustitución.

No obstante, la RUI es una práctica hasta cierto punto excepcional, complementaria de las que protagonizan el desarrollo urbano⁴⁷ y siempre tiene un carácter muy marcado por las políticas específicas de vivienda.

El alcance de estas intervenciones está condicionado por el régimen de la propiedad del suelo. En nuestro contexto pueden establecerse tres tipos:

- Áreas con edificios y espacios libres, ambos propiedad de una Administración o empresa pública o privada sin ánimo de lucro y con residentes en régimen de alquiler.
- Áreas con propiedad privada de la edificación y propiedad pública de los espacios exteriores (es el caso predominante en España).
- Áreas con edificios y espacios libres de propiedad privada.

Las operaciones de RUI pueden variar en función de estas características. Pueden tratarse desde intervenciones cuyo alcance de las transformaciones prime en importancia a la edificación, o que combine actuaciones sobre espacios exteriores públicos y ayudas a los propietarios para la rehabilitación de los edificios.

La gran diversidad de fórmulas y tipos de intervención desarrolladas en los diferentes Estados miembros hacen que la RUI sea una actividad difícil de institucionalizar y de disponer de un marco preciso y con suficiente experiencia. Además, todos los países de la Unión Europea la consideran como un instrumento que se limita a tratar cuestiones y problemas específicos de ámbitos muy particulares (barrios vulnerables). Es decir, la RUI se emplea a modo de “cirugía” puntual en ámbitos degradados; en ningún momento es considerada como una política de intervención a nivel del conjunto de la ciudad. Los campos de intervención son muy diversos, mejorar el espacio público, los equipamientos; aunque priman las políticas de vivienda. Desafortunadamente suele faltar un planteamiento “integrador” y en los casos en los que se producen no se cuestiona ni evita la condición de marginalidad de los barrios.⁴⁸

⁴⁷ “Para casi el 42% de los países encuestados, aunque tan sólo representan el 7% de la población total europea, la regeneración urbana integral constituye una práctica secundaria. Un menor porcentaje de países encuestados, el 36%, aunque representan el 47% de la población europea, afirman que la práctica de la regeneración urbana es una dinámica sustancial en el desarrollo urbano.”

“Para el 75% de los países encuestados, que representan el 63% de la población europea, las acciones regeneradoras constituyen políticas específicas de viviendas. Por su parte, el 66,7% de los encuestados, que oscilan entre el 41% y el 60% de la población, aseguran que las operaciones de regeneración urbana integrada se asocian a políticas de desarrollo sostenible, o para combatir la exclusión social”

VVAA. *Regeneración urbana en Europa. Documento de síntesis*. Valladolid: Instituto Universitario de Urbanística de la Universidad de Valladolid, 2010

Informe que tiene como objeto mostrar los resultados del cuestionario denominado “*Cuestionario sobre políticas de regeneración urbana integrada*”, enviado a todos los países miembros de la Unión Europea, a los 3 países candidatos y a Noruega y Suiza, y elaborado por un equipo de expertos del Instituto Universitario de Urbanística de la Universidad de Valladolid, por encargo del Ministerio de Vivienda del Gobierno de España en el contexto de la Presidencia Española de la Unión Europea.

⁴⁸ VVAA. *Regeneración urbana en Europa. Documento de síntesis*. Valladolid: Instituto Universitario de Urbanística de la Universidad de Valladolid, 2010

<http://www.upv.es/contenidos/CAMUNISO/info/U0643770.pdf>



Imagen 50: Regeneración urbana en Cape Town, Sudáfrica; Fuente: www.targetprojects.co.za

Estos procedimientos de intervención tienen planteamientos parciales que no se inscriben en el marco general de la ciudad. En algunos casos se siguen protocolos paliativos y en otros de oportunidad, sin que se puedan estimar los efectos sociales y económicos de estas actuaciones puntuales sobre el conjunto de la ciudad. Generando dos enfoques en las actuaciones, el primero más dedicado a la intervención física (edificios, espacio público) y el segundo con un mayor carácter social o socioeconómico. Esta división deja patente la falta de un punto de vista verdaderamente integrado.

La visión mayoritaria que se tiene en Europa de las ciudades “es la de instrumentos puramente económicos, al servicio de cierta visión imperante de la economía y de sus lógicas productivas y acumulativas”⁴⁹. Por lo que las intervenciones de regeneración suelen tener un marcado interés económico. Este aspecto prima la productividad de los tejidos urbanos intervenidos, pudiendo llegar a perjudicarlos porque busca la rentabilidad a corto plazo y no el beneficio social para el conjunto de la ciudad. El ejemplo más claro de esto son los fenómenos de gentrificación que se producen en las áreas centrales. Sin embargo, una sustancial mejora de las condiciones de las viviendas en los barrios vulnerables puede llevar consigo un aumento en el precio de los alquileres; por lo que habrá personas que no puedan hacer frente a las nuevas rentas y se tendrán que marchar.

A continuación se va a proceder a analizar y estudiar cómo se han desarrollado las actuaciones de Regeneración Urbana Integral en diferentes Estados de la UE y en España. El objetivo es conocer las diferentes formas de intervención, los mecanismos de financiación, las herramientas de regulación, de niveles y campos competenciales implicados, así como las combinaciones y papeles asumidos por los agentes privados y públicos, la participación ciudadana, etc. Con todo ello se pretende crear un marco que sirva de guía y ayuda para la aplicación de la RUI en la ciudad de Valencia. Aprender de los fallos y aciertos de las experiencias previas será útil para las nuevas propuestas de RUI porque permitirá no volver a cometer los mismos errores. Así se dará respuesta a la pregunta ¿cómo se puede llevar a cabo una RUI en Valencia?

⁴⁹ VVAA. *Regeneración urbana en Europa. Documento de síntesis*. Valladolid: Instituto Universitario de Urbanística de la Universidad de Valladolid, 2010. Conclusión 6 pág. 55
<http://www.upv.es/contenidos/CAMUNISO/info/U0643770.pdf>

3.2.1 La Regeneración Urbana Integral en el Reino Unido



Imagen 51: Regeneración urbana en Reino Unido; Fuente: www.homesandcommunities.co.uk

En el Reino Unido la regeneración urbana se entiende en el más amplio sentido del término, es decir, trata temas sociales, económicos, físicos y ambientales. Se dirige desde el gobierno central, sin menoscabar la intervención de las autoridades locales que son quienes llevan a la práctica las acciones, y se le concede el mayor rango dentro de las preocupaciones gubernamentales⁵⁰.

En este caso la regeneración urbana tiene una larga trayectoria. Las primeras actuaciones se remontan a los años 80. A grandes rasgos, la política se centró en impulsar la inversión privada en las zonas deprimidas fomentando la competitividad mediante un proceso de privatización de los servicios públicos locales, centralización del aparato gubernamental y pérdida de poder de las autoridades locales. Fue a partir de 1997 cuando el gobierno laborista de Tony Blair produce el cambio de estas políticas de regeneración que sentarán las bases de la situación actual⁵¹.

El gobierno central tiene competencias sobre esta materia en Inglaterra; pero no en Escocia, Gales e Irlanda del Norte. Esto se debe a que sus respectivos gobiernos regionales tienen transferidas las competencias relativas al desarrollo regional y regeneración urbana. Por lo que el presente análisis se centrará en la RUI en Inglaterra. Cabe recordar que se está buscando una visión global de cómo se han realizado y se están llevando a cabo este tipo de actuaciones, es decir, se estudiarán las políticas relativas a la RUI. Las actuaciones concretas en zonas degradadas o vulnerables están muy condicionadas por su realidad y no servirían para establecer un marco guía para las futuras intervenciones en la ciudad de Valencia.

⁵⁰ VVAA. *Regeneración urbana en Europa. Documento de síntesis*. Valladolid: Instituto Universitario de Urbanística de la Universidad de Valladolid, 2010.
<http://www.upv.es/contenidos/CAMUNISO/info/U0643770.pdf>

⁵¹ APARICIO, Ángel; di Nani, Roberta. *Modelos de Gestión de la Regeneración urbana*. Madrid: SEPES, 2011

VELÁZQUEZ, Isabela; Verdaguer, Carlos. *Regeneración urbana integral. Tres experiencias europeas innovadoras: Ile de Nantes, Coin Street y Barrio de la Mina*. Madrid: SEPES, 2011

Las políticas de RUI en Inglaterra

En Inglaterra la preocupación por la regeneración urbana ha hecho que se establezca una Estrategia Nacional para tal fin. Para ello se establece un Plan de Acción; según el cual, el lugar donde se vive puede influir notoriamente en limitar las oportunidades y la calidad de vida de los residentes. Por ejemplo, los habitantes de un barrio vulnerable están condicionados por vivir allí en su nivel educativo, en el ámbito laboral, en la calidad de las viviendas, en la estigmatización social, etc. Con el fin de equiparar estas zonas a la media del país la Estrategia Nacional establece la mejora de la calidad de los servicios públicos en los campos de trabajo, educación, salud, vivienda y seguridad. Para poder llevarlo a término el Plan de Acción crea un doble frente, el de las políticas sectoriales, *mainstream* (vinculadas a las diferentes políticas ministeriales) y el de las políticas ad hoc (son las destinadas a un fin concreto).

Para los programas nacionales de regeneración se traza una directriz única a nivel nacional y un sistema de gestión y de desarrollo a nivel local que prevé la implicación de todos los agentes públicos y privados involucrados en este fin. Además se crea la *National Renewal Unit*, formada por funcionarios públicos y técnicos externos, para supervisar la puesta en marcha de la Estrategia Nacional y elegir el destino de los recursos. En el ámbito local las *Local Partnership*, aglutinan a todos los agentes del sector público y privado que pueden contribuir a la ejecución de la RUI.

Se estima oportuno resaltar favorablemente la visión a nivel nacional que se tiene de la regeneración urbana. La problemática que presentan las áreas urbanísticas vulnerables no se soluciona únicamente desde el ámbito municipal, especialmente los temas económicos. También es positivo que se quiera involucrar a toda la sociedad en su conjunto para abordar la RUI. Se agradece que un tema tan crucial como es la calidad de vida de los residentes en los barrios vulnerables sea tratado desde el Estado, no únicamente desde las ciudades.

A partir del 2012 el gobierno central puso en funcionamiento los *Local Partnership* con un punto de vista más local. Sus principales funciones son la de servir de puente entre la política nacional de desarrollo sostenible y las autoridades locales, asegurando la compatibilidad entre la planificación local y la regional. Las autoridades locales han de redactar el *Local Area Agreement*, se trata de un Plan en el cual se definen las actuaciones prioritarias junto con la financiación que se tiene prevista recibir del gobierno central. Hasta la aparición de estos Planes las políticas urbanas habían tenido un fuerte carácter centralizado. El gobierno elaboraba los programas de apoyo a la regeneración, identificaba las zonas a intervenir y aportaba los recursos financieros. La Administración Local solamente ejecutaba las actuaciones y programas decididos a nivel nacional.

Mediante el Plan del *Local Area Agreement* se da más relevancia al ámbito local incorporando mecanismos de negociación entre las dos Administraciones para la identificación del conjunto de prioridades en la intervención de cada zona, a las que deben ajustarse los programas nacionales y de regeneración urbana. También se han

creado unos planes para ámbitos territoriales que afectan a más de una zona, son los *Multi-Area Agreements*. Éstos no deben duplicar nunca el campo de actuación de los *Local Area Agreement* ni de la estrategia regional. Con el paso del tiempo la rigidez establecida al principio por el gobierno central se ha ido flexibilizando conforme las autoridades locales han demostrado su capacidad y eficiencia durante el desarrollo de las actuaciones de regeneración. El gobierno pretende que los Ayuntamientos cooperen con otros agentes públicos y privados dentro de los *Local Area Agreement*. De cara al futuro se podría potenciar a las autoridades locales, para que sean ellas quienes promuevan la RUI y focalizar la acción de los departamentos del gobierno central con el fin de mejorar el desarrollo económico y la regeneración de los barrios.

Se valora positivamente la evolución de la política de RUI en Inglaterra. En un primer momento la iniciativa y la redacción de los proyectos los llevaba a cabo el gobierno central para ir paulatinamente cediendo competencias a las autoridades locales. Se trata de una evolución lógica y basada en la experiencia adquirida tras el fruto de numerosas intervenciones. Uno de los aspectos más importantes de estas políticas es que la RUI no solamente es abordada desde un punto de vista local; sino que el desarrollo económico se enfoca desde la región. Esta visión de la RUI a nivel local y territorial es el resultado de analizar pormenorizadamente la realidad y saber que las soluciones a los problemas van más allá del ámbito físico del barrio.

Determinación de las áreas vulnerables

Para clasificar los barrios como vulnerables se utiliza el índice IMD (*Index of Multiple Deprivation*) el cual está compuesto por 37 indicadores diferentes que se refieren a aspectos específicos: renta, empleo, salud, discapacidad, enseñanza, formación, vivienda, servicios públicos, medio ambiente y delincuencia. Éste se basa a su vez en pequeñas áreas geográficas llamadas *Lower Super Output Area*, cuya población oscila entre las 1.000 y las 3.000 personas.

Una vez identificados los barrios más vulnerables de Inglaterra, el gobierno local y las agencias regionales del gobierno central establecen de común acuerdo las zonas donde finalmente se va a intervenir. Los criterios que se establecen para calificar las zonas como prioritarias se basan en el nivel de exclusión de las áreas vulnerables (IMD), el contexto económico a escala subregional, características económicas y sociales de las áreas y la dinámica socio-económica de las áreas.

Se considera que esta forma de clasificación otorga bastante importancia a la realidad socio-económica del barrio. El nivel de empleo y su calidad son factores clave para saber el verdadero grado de vulnerabilidad de la población. Las autoridades británicas son muy conscientes de ello y por eso dan tanto valor a los aspectos económicos. Pero esto no se trata de conocer únicamente la tasa de paro; sino que hace falta tener en cuenta las características del tejido económico en su conjunto. Por ejemplo, en un barrio puede darse la circunstancia de tener una reducida tasa de desempleo; pero si el empleo es precario y de baja calidad la vulnerabilidad sigue existiendo.



Imagen 52: Regeneración urbana en Hattersley, Reino Unido; Fuente: www.bing.com/maps/

Por otro lado, se estima oportuno destacar que es imprescindible compatibilizar una actuación focalizada en determinadas partes de la ciudad con una perspectiva más amplia, siempre hay que tener en cuenta el conjunto de la ciudad y sus partes como un todo. Así como las relaciones entre los barrios y el conjunto del sistema económico y social a una escala territorial; especialmente por lo que al empleo se refiere. Para poder generar trabajo una ciudad por sí misma no puede (y mucho menos un barrio); se necesita una escala mayor, como mínimo a nivel regional.

Se ha evidenciado que los criterios ingleses de clasificación de barrios vulnerables distan de los empleados por el Observatorio de la Vulnerabilidad en España y ya vistos en el punto 2 del presente trabajo. Mientras que en Inglaterra se utiliza una batería de indicadores diferentes, aquí la vulnerabilidad se alcanza cuando se sobrepasa el valor dado para tres indicadores (paro, educación, vivienda).

Tipologías de intervención

Se ha podido constatar que en Inglaterra los programas nacionales sobre regeneración urbana son múltiples y muy diferentes⁵². Éstos se basan en la redacción de convocatorias a nivel nacional donde las Administraciones Locales participan de forma competitiva entre sí para obtener los fondos de financiación de dichos programas. El sistema de financiación se realiza a través de contratos y acuerdos entre las autoridades locales y estatales. Los tipos de intervenciones pueden clasificarse en tres categorías:

⁵² APARICIO, Ángel; di Nani, Roberta. *Modelos de Gestión de la Regeneración urbana*. Madrid: SEPES, 2011

VELÁZQUEZ, Isabela; Verdaguer, Carlos. *Regeneración urbana integral. Tres experiencias europeas innovadoras: Ile de Nantes, Coin Street y Barrio de la Mina*. Madrid: SEPES, 2011

VVAA, *Urban Regeneration in Europe: The place of social housing in integrated urban policies*. Bruselas: CECODHAS, 2009

- *La mejora del entorno físico*; mediante la regeneración de los espacios públicos, los equipamientos, las infraestructuras.

La regeneración física está gestionada en su práctica totalidad directamente por la *Homes and Communities Agency* en colaboración con las autoridades locales.

- *La mejora de las perspectivas de vida de los habitantes*; basado en una regeneración social gracias a la formación y educación de los residentes. Esta tipología siempre está ligada con la primera.

En la regeneración social destaca el programa *Safer, Stronger Community Fund* que propone favorecer el desarrollo de comunidades locales más fuertes y seguras. Para ello tiene unas líneas de actuación de lucha contra la delincuencia y comportamientos antisociales, fomenta la sostenibilidad ambiental y el aumento de las zonas verdes.

- *La mejora de la economía*; incentivar nuevas inversiones y reforzar las empresas locales para favorecer el empleo.

Respecto a la regeneración económica sobresale el programa *Local Enterprise Growth Initiative*, el cual establece un sistema competitivo donde los patneriados locales (asociación público-privada) presentan solicitudes de financiación para desarrollar acciones que incrementen el número de empresas en las áreas vulnerables.

Los barrios vulnerables necesitan que las intervenciones sean integrales, es decir, medio físico, social y económico. Ante esta circunstancia se creó el programa *New Deal for Communities*, cuyo objetivo es mitigar el desfase que existe en las áreas vulnerables mediante cinco ejes prioritarios: trabajo, delincuencia, educación, salud, vivienda y espacio físico. Este programa ya sí tiene una visión integral y sería el más recomendable para las actuaciones de RUI.

No se considera apropiado que la existencia de distintos tipos de programas para trabajar los diferentes campos de la RUI porque hace que se dude del carácter **integral** de las intervenciones. Sería necesario un buen grado de coordinación entre los diferentes programas para asegurar un buen resultado. Aunque para estos casos parece haber sido creado el *New Deal for Communities*. Resulta contradictorio la especialización de programas y la obtención de éstos mediante un sistema competitivo desde el punto de vista de la RUI. Podrían tratarse de programas al margen de la regeneración, genéricos a cualquier ciudad a la cual ayudan a mejorar sus debilidades. Así pues solamente existe el *New Deal for Communities* como único programa para la RUI de las áreas vulnerables. El resto exigen una mayor burocracia y una gran coordinación entre sí, si lo que buscan son los mismos resultados que una RUI. Lo más recomendable sería un programa único al cual pudieran sumarse todas las iniciativas y necesidades para regenerar las ciudades.

Agentes intervinientes

El marco competencial de Inglaterra en este asunto hace que se tenga que tratar la cuestión desde dos ámbitos, el Estatal y el Local. Esto determinará dos tipologías de agentes intervinientes, la primera vinculada al gobierno central y la segunda a las corporaciones municipales.

En primer lugar está la Administración Central, que es quien determina los recursos disponibles, promueve la cooperación entre Administraciones y evalúa el efecto de las inversiones. A través del *Department of Community and Local Government* y la *Housing and Communities Agency*⁵³ define y dirige la estrategia nacional de regeneración. El primero es responsable de las políticas urbanas y de las relaciones con las Administraciones Locales, promueve un planteamiento interdepartamental de las políticas y evalúa los resultados de las estrategias adoptadas. La Agencia se dedica a dirigir los programas de vivienda y supervisarlos.

Por otro lado, se encuentran las Administraciones Locales, que son quienes desarrollan las políticas de regeneración en sus áreas, en el ámbito de las prioridades indicadas por la estrategia nacional y por las estrategias regionales. Además, generan procedimientos y procesos de participación ciudadana implicando a las comunidades locales en la proyección, en el desarrollo de las acciones de la regeneración urbana; y trabajan por la transversalidad de las políticas de vivienda y regeneración.

Se estima oportuno destacar que esta organización administrativa es un claro ejemplo de la importancia que tiene la RUI en Inglaterra. No obstante, se percibe una cierta falta de libertad por parte de las Administraciones locales para redactar y ejecutar los proyectos de RUI. Esto se debe a la fijación de las prioridades por el gobierno central; que por un lado es positivo porque considera la RUI a nivel nacional, no solamente a la escala de barrio. Y por otro, parece mermar la autonomía municipal porque cada caso de RUI tiene unas circunstancias únicas. Un aspecto positivo es el papel dado a la participación ciudadana, implicando a los habitantes en los procesos de proyecto y ejecución. Gracias a este tipo de acciones se asegura el éxito de la actuación porque los residentes se involucran desde un principio, sintiendo que se trata de algo suyo.

A nivel local existen dos agencias u organismos dedicados a la RUI; el *Local Partnership* y las *Economic Development Companies*. Estos organismos especializados son fruto de la evolución de las políticas de regeneración.

El *Local Partnership* es el instrumento que articula la cooperación entre la Administración, los agentes del sector privado y las agrupaciones sociales que estén interesados en la RUI. Sus funciones son determinar y articular las necesidades y las aspiraciones de las comunidades locales, definir la financiación, coordinar la implicación de cada uno de los *partners*, supervisar la asignación de recursos y controlar los progresos de los programas y de las iniciativas respecto a las prioridades los objetivos acordados.

⁵³ VVAA, *Urban Regeneration in Europe: The place of social housing in integrated urban policies*. Bruselas: CECODHAS, 2009

Las *Economic Development Companies* sustituyeron a las *Urban Regeneration Companies*⁵⁴ para reforzar la capacidad de liderazgo local en el proceso de regeneración y fortalecer el tejido social de los barrios para facilitar la participación. Las *Economic Development Companies* se ocupan más en general del desarrollo económico de las áreas y no sólo del desarrollo de las estrategias de regeneración urbana. Respetan el principio de liderazgo municipal, pero en éste participa la Administración Central y distintos organismos públicos y privados. Se da más protagonismo al ámbito local pero mediante un organismo específicamente creado para la regeneración urbana, en el que participan distintos agentes, y separado de los servicios técnicos municipales tradicionales. Este proceso va acompañado de un amplio apoyo técnico y directrices desde la Administración Central para establecer las estrategias, así como de criterios de selección transparentes que inciden en la calidad técnica de los proyectos presentados.

Se considera que con estas políticas de paternariado público-privado no solamente se busca una financiación de las actuaciones; sino que se quiere involucrar a toda la sociedad. Las dudas surgen con los objetivos que busquen los *partners* privados; los cuales estarán marcados por los beneficios económicos que puedan obtener de su inversión. Se trata de una dudosa alianza porque la Administración pública no debe perseguir fines lucrativos. Aunque por otro lado, necesita la colaboración del sector privado para poder reactivar la economía en las zonas vulnerables. También destacar que se valora positivamente la creación de las *Economic Development Companies* porque se instituyen unas entidades específicas para las actuaciones de RUI y le otorgan la iniciativa a los municipios. Se constata la evolución desde una tutorización del gobierno central a una mayor autonomía pero siempre bajo el control del Estado.

Por otro lado, para garantizar los buenos resultados es imprescindible la implicación de los habitantes⁵⁵. La participación ciudadana es un componente fundamental no sólo en los programas de regeneración. En Inglaterra se creó la *Neighbourhood Management* para dotar a los barrios desprovistos de una realidad asociativa local de una figura que pueda contribuir a la estrategia de regeneración. Implementar e incentivar la participación permite que los servicios locales se adecúen mejor a las necesidades de los habitantes. No solamente es necesario conocer sus necesidades; sino que hay que hacerles partícipes en la fase de proyecto y en la de ejecución. De esta forma podrán ayudar a definir las soluciones y contribuir a un buen funcionamiento y resultado de la actuación.

⁵⁴ Las *Urban Regeneration Companies* se encargaban de la cooperación público-privada. Se trataba de entidades con personalidad jurídica de derecho privado, establecidas por las autoridades locales en las cuales la mayoría de los miembros del consejo y el presidente pertenecían al sector privado. Su misión era tratar de conseguir que los diferentes proyectos de regeneración urbana presentes en el territorio estuvieran coordinados entre ellos, atrayendo a las empresas y a todos los inversores privados locales.

⁵⁵ VVAA, *The place of inhabitants, resident's participation in creating sustainable housing and neighborhoods*. Bruselas: CECODHAS, 2011



Imagen 53: Participación ciudadana en Reino Unido; Fuente: www.homesandcommunities.co.uk

Financiación

En Inglaterra han existido una variedad de fondos destinados a la financiación de las operaciones de regeneración urbana. De todos ellos han destacado dos principalmente; el *Neighbourhood Renewal Fund* y el *Working Neighbouring Fund*.

El *Neighbourhood Renewal Fund* fue introducido por el gobierno en 2001 y sustituido por el *Working Neighbouring Fund* en 2007. Eran fondos extraordinarios para la RUI concedidos por el gobierno central. Anualmente la Administración Local destinataria del fondo debía realizar una declaración sobre el uso de la financiación, garantizando que contribuía en la lucha contra la pobreza. Los beneficiarios del fondo también debían dotarse de un plan de evaluación de intervenciones. Los objetivos de estos fondos se acordaban con el Consistorio y tenían seis áreas obligatorias: seguridad ciudadana, educación, empleo, salud, vivienda y calidad de vida.

Se valora positivamente que con la creación de estos fondos extraordinarios el gobierno central diera un impulso a las autoridades locales para que se involucraran en la RUI. Su carácter genérico y flexible garantizaba la financiación de múltiples actuaciones integrales al no estar enfocados a un sector específico. Se trataba de un buen aliciente para las Administraciones Locales y de la mejor forma de financiar las operaciones de regeneración. Cabe recordar la gran complejidad y las particularidades de cada caso de RUI porque no existen dos iguales, se trata de proyectos singulares y específicos para un área vulnerable concreta.

El *Working Neighbouring Fund* se introdujo en 2007 con el objetivo de dirigir el trabajo a las personas económicamente más inactivas, premiando la eficiencia de las iniciativas y buscando una mayor implicación del sector privado. Es decir, el anterior Fondo que era más flexible y comprendía todas las facetas de la regeneración integral fue sustituido por otro cuya finalidad estaba más centrada en el campo económico. Junto a este Fondo centrado exclusivamente en la economía también existen los fondos de los que se dotan las Agencias y Organismos para la regeneración urbana y así hacer posible que sea integral.

Se estima que con este sistema de financiación desaparece la flexibilidad del primero y aumenta el peso de la burocracia; ya que los Ayuntamientos deben competir por varios fondos al mismo tiempo. Además, esta deriva hacia la economía pretende premiar el impulso de la eficiencia económica de los proyectos y parece desvirtuar los fines de la RUI. A priori, estas políticas parecen buscar solamente beneficios económicos, de ahí la involucración del sector privado. Esto es una cuestión delicada porque se necesita fomentar la inversión privada para la creación de empleo y a la vez obtener resultados en el ámbito social de las áreas vulnerables. Este cambio en la forma y asignación de los fondos es consecuencia de la relevancia que ha ido adquiriendo la economía en la regeneración urbana.

Además de lo anteriormente mencionado, en Inglaterra existen diferentes Fondos para los distintos programas nacionales de regeneración urbana haciendo que los recursos financieros se canalicen según los tipos de actuaciones. Lógicamente esta situación ha generado una complejidad en la gestión y un gran peso de la burocracia administrativa. En lo referente al sistema de financiación, ésta se realiza a través de contratos y acuerdos entre la Administración Local y Central. Para recibir la financiación cada programa debe establecer la duración, el presupuesto completo necesario para su desarrollo y los criterios de distribución de los recursos disponibles.

Se considera que tras estar trabajando con varios fondos, cada uno de los cuales dedicados a un programa concreto, la eficacia del sistema ha demostrado no ser la más apropiada. Hay que tener en cuenta la carga de trabajo que esto supone a la Administración Local que es la ejecutora de los proyectos, unido a la necesidad de una fuerte coordinación. El primer fondo *Neighbourhood Renewal Fund* es una mejor opción que este último sistema porque permite una mayor flexibilidad y agilidad en la redacción y ejecución de los proyectos de RUI.

Por otro lado, desde el gobierno central se quiere que las inversiones en actuaciones de tipo físico no sean una subvención a fondo perdido. Para ello se han creado tres propuestas: un fondo regional de infraestructuras cuyo dinero se devolvería una vez se hayan generado recursos; la combinación de los recursos del sector público con los del sector privado para capturar las plusvalías de la regeneración; y el endeudamiento local avalado por los futuros ingresos de la administración local.

Al parecer estos planteamientos son bastante cuestionables porque centrarían las mejoras urbanas en los ámbitos más económicamente rentables; y dejarían de lado las áreas vulnerables por no ser tan atractivas. Es cierto que una mejora sustancial de la calidad del espacio público pueda incentivar las actividades económicas en el lugar de la intervención. Pero el motivo para realizarlas no tiene que ser meramente económico; porque también se han comprobado los efectos positivos en la salud y la autoestima de los residentes. La inversión realizada puede recuperarse mediante el incremento de impuestos a los propietarios de los inmuebles y los nuevos impuestos recaudados por el desarrollo de la actividad económica. Aunque el primer punto no sería muy recomendable por tratarse de barrios vulnerables.

La posible sustitución de las múltiples vías de financiación de actuaciones existentes en la actualidad por una subvención única para cada barrio vulnerable sería la mejor opción para la RUI. El peligro del fondo único es que acabe utilizándose para financiar servicios municipales ordinarios dirigidos al barrio en lugar de actuaciones singulares adicionales. Aunque esta situación podría solucionarse con la creación de una Oficina o Departamento independiente de las Administraciones Locales que gestionara y velara por el buen uso del fondo.



Imagen 54: Participación ciudadana en Reino Unido; Fuente: www.homesandcommunities.co.uk

Conclusiones

Gracias a la larga trayectoria de la Administración inglesa en el desarrollo de políticas de RUI se ha podido ir definiendo y perfilando cómo deben ser dichas políticas. Se valora positivamente que se aborde la RUI desde una Estrategia Nacional porque es una cuestión tan trascendental y de tal calado que sobrepasa al ámbito municipal. Aunque la división entre políticas sectoriales y ad hoc genera un peso considerable de la burocracia y visiones parciales de la realidad. Esta situación se ve agravada por la distinción de las actuaciones en tres campos (físico, social y económico). Es decir, no se tiene en consideración el punto de vista integral. Para poder crear proyectos que impliquen a los tres campos simultáneamente han tenido que crear un programa especial (NDC). Estos aspectos son bastante cuestionables y mejorables.

Por un lado, la división según el tipo de actuación en programas a los cuales solamente puede accederse de forma competitiva genera una excesiva burocracia. Las Administraciones locales tienen que plantear diferentes proyectos en función del campo y esto les resta eficacia. Ante cualquier cambio de las condiciones iniciales de partida hay que repetir todo el proceso y las soluciones que se adopten dependen de la instancia superior; mermando así su capacidad de respuesta. Esta circunstancia exige a su vez un gran grado de coordinación interdepartamental e interinstitucional. Necesitan saber que están actuando conjuntamente o no, en un mismo ámbito. Este tipo de programas sectoriales no se ajustan a la realidad de los barrios. Las áreas vulnerables tienen carencias en mayor o menor medida respecto a los campos físico, social y económico.

La opción más razonable ante esta situación es la creación de un programa único y genérico que englobe todas las actuaciones posibles y necesarias. Si la Administración Central desconfía de la Local se verá obligada a crear una Oficina Técnica específica a estos fines. Su misión sería controlar la gestión y la ejecución de los proyectos adscritos al programa. Si las actuaciones se especializan en exceso dejan de ser integrales y de contemplar todas las variables de los barrios.

Esta política de programas sectoriales, lógicamente, también se ha llevado a cabo en la financiación de las actuaciones. La existencia de diversos fondos para según qué fines plantea los mismos problemas ya expuestos respecto a los programas. Sería necesaria una unión de los mismos para crear un fondo único. Esto dotaría de una mayor flexibilidad a las actuaciones y obligaría a su vez a un mayor control por parte del Estado. La posible solución pasaría por una Oficina Técnica que además de los programas también gestionara los fondos.

La evolución de las políticas ha ido dando mayor peso a las Administraciones Locales frente a la Central, a la vez que se han creado una serie de estrategias territoriales y de desarrollo económico. Esto se puede considerar positivamente porque abarca la problemática desde distintos enfoques interrelacionados entre sí. La Administración Local es la más cercana a la realidad ciudadana y por consiguiente, es quien mejor conoce sus necesidades y brindar las soluciones. No obstante, sería ingenuo pensar que las ciudades son autárquicas e independientes de su entorno. Si la RUI no es implementada por políticas territoriales de desarrollo económico, sus resultados serán inciertos y no duraderos en el tiempo. Hay que contemplar los barrios como parte del conjunto de la ciudad, y ésta a su vez como parte del territorio.

Con el paso del tiempo los aspectos económicos han ido adquiriendo mayor importancia y relegando el resto a un segundo plano. Es cierto que el enquistamiento del paro en las áreas vulnerables es una característica casi endémica y de difícil solución. Sin embargo, la creación de empleo no debe ser el único objetivo que persiga la RUI; la calidad del mismo también es esencial. Para ello hay que reforzar aspectos sociales como la educación, la formación y el reciclaje profesional. De lo contrario los puestos de trabajo a los que pueda optar la población vulnerable estarán muy limitados y no les permitirán mejorar sus expectativas laborales. El desarrollo por el desarrollo no garantiza que se corrija la vulnerabilidad de la zona.

Otro aspecto que produce cierta desconfianza es la colaboración público-privada en los proyectos de RUI. Las empresas privadas siempre van a buscar beneficios económicos; por lo que condicionarán las actuaciones a su conveniencia. La Administración tiene que velar por el bien común y saber dónde está el límite. No obstante, esta colaboración es necesaria para el desarrollo económico y la generación de empleo. Hay que evitar que se destinen fondos públicos para financiar acciones que solamente benefician a determinadas empresas privadas.

Los objetivos económicos han llevado a plantear las mejoras físicas desde la visión inversión-rentabilidad. No es lógico plantear este principio en los barrios vulnerables. Entonces, ¿si no se obtiene un retorno de la inversión no se realizan las mejoras, por muy necesarias que sean? Los beneficios de la mejora de la calidad del espacio público no pueden medirse desde criterios económicos. Si resulta que a raíz de la actuación los ayuntamientos incrementan los impuestos a los residentes, ¿a quién se está ayudando? El incremento de la actividad económica sí que puede ser una vía de recaudación; pero incrementar los impuestos es cuestionable teniendo en cuenta que se trata de población con escasos recursos. ¿Qué repercusión sobre la inversión tiene la mejora de la autoestima de los habitantes?

Destacar la forma acertada con la que se ha estado trabajando con la participación ciudadana. Se cuenta con su colaboración en las fases de redacción y ejecución del proyecto. Permitiendo así que los residentes se involucren desde un principio en la RUI. Esto permite conocer las verdaderas necesidades e ir adaptando las soluciones según avanza la intervención. Es muy importante que los vecinos perciban que sus opiniones son tenidas en cuenta. Esto reduce el recelo que pueda ocasionar las actuaciones impuestas y no consensuadas por la Administración. La consulta pública garantiza la salud democrática y un correcto desarrollo de la actuación.



Imagen 55: Participación ciudadana en Reino Unido; Fuente: www.homesandcommunities.co.uk

En definitiva, una reducción del número de interlocutores reduciría los tiempos y agilizaría la puesta en marcha de la RUI. Se aconseja que las Administraciones Locales sean quienes redacten y ejecuten los proyectos por su cercanía a la realidad y su menor tiempo de respuesta ante imprevistos. Eso sí, siempre y cuando siguieran las directrices de las estrategias establecidas a nivel regional o nacional. Por otra parte, la simplificación de los programas y los fondos en uno solo reduciría los trámites burocráticos y dotaría de flexibilidad a las intervenciones. La situación actual obliga a disponer de varios equipos trabajando en diferentes programas y a una gran coordinación interdepartamental. Se reducirían los trámites con la creación de un órgano u oficina técnica actuando de interlocutor único entre las Administraciones Central y Local, cuyas funciones serían la gestión y supervisión de los programas y los fondos concedidos. A su vez habría que incrementar el control entre las relaciones público-privadas para garantizar que no se produjeran desviaciones.

3.2.2 La Regeneración Urbana Integral en Francia



Imagen 56: Ejemplo de Grand Ensemble años 60, Francia; Fuente: www.iau-idf.fr

Al igual que Gran Bretaña, Francia⁵⁶ también tiene una dilatada experiencia en actuaciones de RUI. No obstante, ambos Estados han desarrollado y gestionado unos métodos de intervención distintos. Esto se debe en parte a las diferencias que existen entre los modelos de Estado que presentan los dos países (la República Francesa es más centralista que el Reino Unido). La comparación entre estrategias permitirá ayudar a la elaboración del marco de trabajo para las intervenciones de RUI en la ciudad de Valencia.

Las primeras experiencias francesas comenzaron a finales de los años 70 pero fue en 1983 cuando, por orden de la Presidencia de la República, los arquitectos Roland Castro y Michel Cantal-Dupart redactaron el plan "Banlieus 89"⁵⁷. Este Plan pretendía terminar con el aislamiento de los barrios desfavorecidos basándose en la necesidad de combinar políticas sociales y urbanas para afrontar la problemática de los barrios con dificultades, sobretodo de aquellos barrios construidos entre los años 50 y 70 (los denominados *Grand Ensembles*) en los cuales se concentran numerosos problemas: degradación urbana, paro, mayor índice de inmigración y delincuencia.

En 1990 se instituyó el Ministerio de la Ciudad para abordar la problemática urbana, consolidándose así la *Politique de la Ville* (Política de la Ciudad), se trata de una política combinada para la vivienda, el empleo y el desarrollo económico de los barrios, la seguridad y la educación. La *Politique de la Ville* supone las bases de las políticas de RUI en el país galo; la cual se caracteriza por tener una fuerte coordinación a nivel central. A continuación se estudiará más detalladamente cómo se ha llevado a término la RUI en Francia.

⁵⁶ VVAA. *Regeneración urbana en Europa. Documento de síntesis*. Valladolid: Instituto Universitario de Urbanística de la Universidad de Valladolid, 2010.

⁵⁷ APARICIO, Ángel; di Nani, Roberta. *Modelos de Gestión de la Regeneración urbana*. Madrid: SEPES, 2011

Las políticas de RUI en Francia

La evolución de la política de regeneración urbana en Francia puede estructurarse en torno a tres elementos:

- Los Contratos de Ciudad como el mecanismo tradicional en la regeneración urbana, hasta la introducción del sistema actual.
- El sistema de actuación establecido por la Ley Borloo de 2003: el Plan Nacional de Renovación Urbana y en 2006 los Contratos Urbanos de Cohesión Social.
- El *Plan Espoir Banlieues* de 2008 surgido como complemento del sistema de la Ley Borloo tras graves protestas ciudadanas en los *Grand Ensembles*.

Los **Contratos de Ciudad** surgen en 1989 y a partir de 1998 se convierten en los programas de acción en el ámbito municipal para luchar contra los procesos de vulnerabilidad urbana. Al mismo tiempo el gobierno central estableció un programa de regeneración urbana con dos tipos de intervención: los grandes proyectos de la ciudad y las operaciones de regeneración urbana. Los primeros para aquellos casos en que se requería de medios “excepcionales” del Estado para actuar; y los segundos para los casos en que se requería de un esfuerzo en los medios aportados por el Estado.

Es de agradecer que una cuestión tan relevante como la vulnerabilidad urbana fuera tenida en cuenta por la Administración Estatal. El concepto de Contrato de Ciudad ya implica una visión determinada de esta cuestión. La problemática no se contempla desde una zona concreta; sino que incumbe a toda la ciudad. No obstante, este punto de vista se irá perdiendo con el tiempo y se optará por centrar los esfuerzos en las áreas urbanísticas vulnerables. Perdiéndose la visión de las partes y el todo.

La **Ley Borloo** de 2003 fue quien proporcionó el sistema de regeneración urbana actual en Francia. Mediante esta Ley surgieron los dos programas que establecen cómo han de realizarse las operaciones de RUI; el Programa Nacional de Renovación Urbana en 2003 y los Contratos Urbanos de Cohesión Social en 2006.

El primero de ellos, el **Programa Nacional de Renovación Urbana** se trata de un programa nacional de cinco años basado en proyectos de acción elaborados a nivel local, son los Proyectos de Renovación Urbana. El objetivo del Programa es la transformación de los barrios clasificados como vulnerables. Éste busca la reinserción de los barrios en la ciudad y la reducción de las desigualdades sociales mediante la mezcla social y urbana. Para ello se actúa sobre la mejora de la accesibilidad y calidad del espacio público, la construcción o rehabilitación de equipamientos y la producción de viviendas dignas. El Programa le otorga un gran protagonismo a la Administración Estatal; siendo el gobierno central, mediante la Agencia Nacional de Regeneración Urbana (ANRU), quien establece las áreas urbanas y los sujetos destinatarios, proporciona una parte considerable de la financiación, establece reglas y

procedimientos y controla los resultados. Los gobiernos locales tienen la responsabilidad de formular la estrategia, de su ejecución y de su cofinanciación.

Se considera que esta política concede mucha importancia a las actuaciones en el medio físico; parecen centrar y focalizar todos sus esfuerzos. Es evidente que la concepción de RUI está desvirtuada al no incluir aspectos sociales y ligeramente alguno económico. Por otro lado, también se observa una presencia y un control tal vez excesivo por parte del Estado en estas cuestiones. La ANRU, una agencia estatal, es quien decide dónde se interviene y cómo. Se echa en falta una mayor iniciativa por parte de la Administración Local; parece que estas actuaciones les sean impuestas por el Estado. Los ayuntamientos son quienes tendrían que acudir a la ANRU con los proyectos redactados por sí mismos porque tienen un mayor conocimiento de la realidad de los barrios y de sus necesidades. El criterio de elección debería ser un sistema competitivo por el cual la ANRU eligiera los proyectos más aptos para ser ejecutados.



Imagen 57: Campaña social en el Grand Ensemble de Sarcelles; Fuente: www.anru.fr

El otro programa clave son los **Contratos Urbanos de Cohesión Social (CUCS)** surgen en 2006 como consecuencia de los problemas que tiene la ANRU por la falta de recursos destinados a las acciones socio-económicas frente a las del medio físico, a la poca difusión de la actividad económica y a las frecuentes revueltas en los barrios vulnerables. Los CUCS son un contrato entre el Estado y la Administración Local; que pretende abordar los temas relacionados con la integración cultural, la lucha contra la discriminación, la exclusión social, la igualdad de oportunidades, el acceso al trabajo y el desarrollo económico. Tienen una duración de tres años y pueden renovarse una sola vez sobre la base de una evaluación positiva.

Se valora positivamente que con los CUCS se haya complementado los Programas Nacionales de Regeneración Urbana en lo referente a los temas socio-económicos. No obstante, esta división tan marcada vuelve a plantear la duda sobre el verdadero carácter **integral** de estas políticas. Este planteamiento obliga a las Administraciones a tener un buen grado de coordinación en las actuaciones y desemboca en un

excesivo peso burocrático con la posible existencia de duplicidades. Sin embargo, lo más preocupante es el reducido periodo de aplicación, tres años, que supone para intervenciones de carácter social. En un intervalo de tiempo tan reducido no pueden solucionarse las fragilidades de las áreas urbanísticas vulnerables. Este tipo de intervenciones ha de tener una mayor duración para que puedan percibirse los efectos positivos de las mismas.

En 2008 se aprueba el ***Plan Espoir Banlieus***, proponiéndose como una medida completamente diferente a las políticas adoptadas hasta entonces. Surgido como medida complementaria a los programas existentes, en un contexto de crisis económica y graves revueltas ciudadanas en los barrios vulnerables. El cambio consiste en disponer las políticas ordinarias del Estado al servicio de la *Politique de la Ville*, para consolidar los proyectos locales de regeneración urbana, en especial los desarrollados a través de los CUCS. Esto supone la modificación de la gestión de las políticas urbanas desde unos organismos centralizados, hacia los ministerios. Éstos deben implicar a sus propios medios y personal a favor de las áreas urbanas más vulnerables. Es decir, no se asigna ningún fondo extraordinario a las áreas de intervención prioritarias.

Se estima oportuno destacar que este planteamiento surge a consecuencia de la crisis económica y por consiguiente, de una menor disponibilidad de recursos financieros. El cambio implica una coordinación interministerial aún mayor que antes. Esto también supone una pérdida en la calidad de las medidas a tomar porque ya no están supervisadas por organismos especializados. Esta política no va a solucionar la vulnerabilidad urbana, tiene grandes carencias técnicas y la visión integral desaparece completamente. Ante las dificultades económicas la mejor opción sería que los organismos especializados fuesen quienes coordinasen las políticas ministeriales respecto a la RUI.

Determinación de las áreas vulnerables

En Francia existen tres tipos de áreas vulnerables. En primer lugar están las Zonas Urbanas Sensibles (ZUS), se trata de áreas urbanas caracterizadas por la presencia de los llamados *Grands Ensembles* o bien por barrios con viviendas degradadas o con un fuerte desequilibrio entre la población y el trabajo.

Dentro de las ZUS están las Zonas de Redinamización Urbana (ZRU), son ZUS con dificultades particulares debidas a altos niveles de desempleo, elevada proporción de no graduados y baja capacidad fiscal municipal. Las ZRU se benefician de determinadas medidas fiscales y de subvenciones.

También existen las Zonas Francas Urbanas (ZFU), son aquellos barrios situados dentro de una ZRU y considerados como los más desfavorecidos y por tanto los prioritarios. Son áreas con más de 8.500 habitantes y no deben superar los 30.000,

con unas condiciones de: al menos un 36% de jóvenes menores de 25 años, un índice de paro superior en un 25% a la media nacional, un mínimo del 29% de jóvenes no titulados y una baja contribución fiscal per cápita. El límite de una ZFU puede tener uno o más municipios limítrofes y su delimitación es minuciosa; siendo establecido por decreto después de una negociación entre el gobierno y las entidades locales. En las ZFU se prevén desgravaciones fiscales para la pequeña empresa. El objetivo es la creación de ocupación para combatir la exclusión social.

Esta clasificación de las áreas vulnerables establece tres zonas, las cuales están unas dentro de otras. Se considera oportuno destacar que parece una división excesiva y a la vez una consideración de las áreas vulnerables como si fueran tumores malignos que extienden su problemática a las zonas limítrofes. Es evidente que las Zonas Francas Urbanas ya constituyen un ámbito de trabajo significativo. Los indicadores adoptados no son suficientes y se echan en falta todos los relacionados con la calidad urbana, dotaciones, desarrollo económico, encuestas ciudadanas. Los datos empleados son similares a los del Observatorio de la Vulnerabilidad en España⁵⁸, lo cual demuestra que estas clasificaciones se realizan desde organismos estatales. Sería recomendable que se desarrollara una batería mayor de indicadores y que la determinación de las áreas vulnerables las realizaran las Administraciones Locales por su mayor proximidad a la realidad urbana.

Tipologías de intervención

La división existente entre los programas de regeneración fruto de la Ley Borloo, es decir, entre el Programa Nacional de Renovación Urbana y los Contratos Urbanos de Cohesión Social ha hecho que se den dos tipos de intervenciones respectivamente: los Proyectos de Renovación Urbana y los Proyectos Urbanos de Cohesión Social.

El Programa Nacional de Regeneración Urbana se desarrolla mediante los **Proyectos de Renovación Urbana**. Éstos son presentados y coordinados por la Administración Local. Básicamente consisten en actuaciones, que pueden ser o no objeto de financiación por parte del Estado, cuya acción física o prestación intelectual contribuye a la regeneración urbana. El Proyecto debe comprender: una descripción detallada del área objeto de intervención; un listado de las acciones previstas pero aún no definidas en detalle; un proyecto plurianual; una descripción, operación por operación, año por año, de la gestión de los proyectos y de los planes de financiación aprobados; y el Plan de Actuación.

⁵⁸http://www.fomento.gob.es/MFOM/LANG_CASTELLANO/DIRECCIONES_GENERALES/ARQ_VIVIENDA/SUELO_Y_POLITICAS/OBSERVATORIO/



Imagen 58: Participación ciudadana en Francia; Fuente: www.anru.fr

La Agencia Nacional de Regeneración Urbana (ANRU) evalúa los proyectos y se encarga de emitir una valoración. En función de ésta, la ANRU establece una convención plurianual con los responsables de cada actuación. En dicha convención aparecen definidos los compromisos de cada agente colaborador en el proyecto y queda fijado el calendario de las operaciones de regeneración y el plan de financiación. La ANRU, asigna las subvenciones a los agentes colaboradores y supervisa las fases de ejecución del programa de operaciones para asegurar la correcta ejecución del Proyecto. La ANRU proporciona una serie de principios que deben guiar la elaboración y la gestión de los proyectos y que condicionan su aprobación. Éstos son:

- Concertación: implicar todo lo posible a los habitantes, con el fin que los proyectos puedan tener éxito a largo plazo⁵⁹.
- Diversificación: en los barrios es necesaria la mezcla de usos: residencial, comercial, servicios, ocio.
- Arquitectura y forma urbana: las morfologías urbanas y las tipologías arquitectónicas de estos barrios son a la vez el problema y la solución.
- Cooperación entre agentes: la cooperación entre todos los agentes locales implicados en un proyecto de RUI.
- Dimensión social: el proyecto de RUI debe incluir aspectos socio-económicos, como la educación, los servicios públicos, el desarrollo económico y el empleo.

Se estima oportuno señalar que este sistema dota de cierta autonomía aparente a los Ayuntamientos; porque es la ANRU quien decide dónde y cómo se va a actuar. A la Administración Local únicamente le queda redactar los proyectos en base a las estrategias o indicaciones marcadas. No obstante, la supervisión constante es necesaria para detectar cualquier posible desviación. El principal inconveniente se plantea en la flexibilidad de este mecanismo de trabajo. Si se produce cualquier imprevisto los tiempos de reacción serán lentos y difíciles de resolver. Por otro lado, la imposición desde la ANRU de dónde y cómo actuar tendría que ser cuestionada. Son las autoridades municipales quienes mejor conocen cómo está su ciudad. La creación

⁵⁹ VVAA, *The place of inhabitants, resident's participation in creating sustainable housing and neighborhoods*. Bruselas: CECODHAS, 2011

de una Agencia especializada permite a los Ayuntamientos tener a priori un único interlocutor, reduciendo así la burocracia y concentrando los esfuerzos en la realización y la calidad de los proyectos de RUI. La dimensión social necesita más desarrollo porque solamente se concentra en la creación de puestos de trabajo para los residentes.

El segundo tipo de programas de regeneración, los Contratos Urbanos de Cohesión Social, se llevan a cabo mediante los **Proyectos Urbanos de Cohesión Social**. Éstos están formados por programas de acción plurianual de desarrollo de dicho proyecto, las modalidades de ejecución, evaluación, seguimiento y adecuación de los programas de acción y el programa de financiación. Además, el proyecto debe prever la implicación de los habitantes a través de la redacción de una carta local de participación, que fije las modalidades de ejecución durante toda la duración del contrato.

Para la elaboración de estos Proyectos, se ha previsto la creación de dos órganos uno de dirección política y el otro de dirección técnica. El primero vela por la coherencia del proyecto. Mientras que el segundo está compuesto por un equipo de dirección técnica que se apoya en los grupos de trabajo presentes en las diferentes escalas de intervención y en base a los diferentes ejes de intervención.

Se cree conveniente señalar que aunque los Proyectos de Renovación Urbana tenían incluidas actuaciones para realizar mejoras socio-económicas han resultado insuficientes y tuvieron que crearse los Proyectos Urbanos de Cohesión Social. Esta situación hace que las dos modalidades de proyectos tengan que trabajar conjuntamente para abordar la RUI como verdaderamente integral. El análisis de las áreas vulnerables demuestra que son múltiples factores los que desencadenan estas situaciones de fragilidad. Por tanto, crear dos programas diferentes para estas cuestiones no tiene sentido. Esto obliga a una mayor coordinación por parte de los Ayuntamientos y a un aumento de la burocracia. Las dos tipologías de proyectos deberían de fusionarse en una sola para ser más eficaz y productiva.

A estas dos tipologías de intervención hay que sumarles las actuaciones propias del **Plan Espoir Banlieus** de 2008. Este Plan hace que los ministerios se involucren con sus propios medios en la regeneración de las áreas vulnerables. La dirección del Plan se establece a nivel nacional y recae en el *Comité interministériel des Villes*. A nivel local, se crea la figura del Delegado del Prefecto, convirtiéndose en el interlocutor directo para la *Politique de la Ville* de los agentes locales en los barrios. A su vez el Plan pretende reforzar el paternariado entre los Ayuntamientos y las asociaciones locales. Además, como consecuencia de la crisis económica y las correspondientes limitaciones financieras, se optó por concentrar la intervención del Estado en las zonas más prioritarias de las áreas vulnerables. Siendo los ejes de dicha intervención: el empleo (especialmente el juvenil), la educación, la integración territorial, el transporte y la seguridad pública (control y vigilancia de los barrios).

Se estima que estas medidas adoptadas por el Plan son insuficientes y solamente pueden complementar a los programas de la Agencia Nacional de Regeneración Urbana y los Contratos Urbanos de Cohesión Social. Se valora positivamente que las políticas de los Ministerios se pongan a trabajar con la RUI; siempre y cuando no se menoscabe las acciones emprendidas por los organismos especializados. Por otro lado, la seguridad pública está planteada como si de un estado policial se tratara. La inseguridad no solamente se corrige con medidas represoras; la calidad y la actividad del espacio público repercuten considerablemente. Unas calles animadas disminuyen la sensación de peligro en los ciudadanos y garantizan una vigilancia constante llevada a cabo por los propios vecinos y comerciantes. Por lo que tomar medidas para animar la vida en las calles repercute en el desarrollo económico, calidad de vida y seguridad ciudadana.

Agentes intervinientes

Como consecuencia de la división en dos tipos programas de regeneración de la Ley Borloo, el Programa Nacional de Renovación Urbana y los Contratos Urbanos de Cohesión Social, también se han creado dos Agencias vinculadas a dichos programas: la Agencia Nacional de Regeneración Urbana y la Agencia Nacional para la Cohesión Social y la Igualdad de Oportunidades.

El gobierno central gestiona el Programa Nacional de Renovación Urbana mediante la **Agencia Nacional de Regeneración Urbana**⁶⁰ (ANRU). La misión de esta Agencia es seleccionar de entre las áreas urbanísticas vulnerables existentes aquellas en las cuales se debe intervenir prioritariamente en función de sus condiciones físicas, sociales y económicas. La ANRU también se ocupa de la financiación de los proyectos de regeneración, y canaliza todas las financiaciones procedentes del Estado y de sus organismos. De esta forma se ha convertido prácticamente en el interlocutor único para las Administraciones Locales y los organismos públicos y privados que quieran realizar actuaciones de regeneración urbana en Francia. La creación de la ANRU incluye la puesta en marcha de un Comité de evaluación y seguimiento, cuya evaluación se basa en cinco cuestiones consideradas básicas:

- La mezcla social en los barrios, basada en la creación de una oferta de vivienda para distintos niveles socioeconómicos.
- La mezcla de usos en los barrios, fundamentada en la oferta de equipamientos, comercio y espacio para actividades productivas.
- El desarrollo sostenible, centrado en las cuestiones de la edificación sostenible y del transporte.
- La mejora de la oferta educativa para los niños y jóvenes residentes.
- La integración o articulación de las políticas sociales urbanas.

⁶⁰ APARICIO, Ángel; di Nani, Roberta. *Modelos de Gestión de la Regeneración urbana*. Madrid: SEPES, 2011



Imagen 59: Regeneración urbana en Francia; Fuente: www.anru.fr

Se considera pertinente destacar que pese a estos principios, la actividad de la ANRU se ha centrado principalmente en las operaciones de demolición y reconstrucción de viviendas. Además, la disposición de incentivos económicos para la vivienda en propiedad en los barrios vulnerables han atraído a los promotores privados. Sin embargo, esta política ha generado a su vez problemas de riesgo y precariedad para las familias con rentas bajas; porque éstas no pueden acceder a las nuevas viviendas. Las intervenciones en otros campos, como los equipamientos y espacios para actividades económicas parecen escasas y con un impacto débil. Si estas carencias no se solucionan las actuaciones emprendidas no habrán servido para regenerar el barrio. Solamente habrán mejorado las condiciones físicas de las viviendas y la vulnerabilidad seguirá existiendo; convirtiéndose en una situación crónica.

Para la gestión de los Contratos Urbanos de Cohesión Social el gobierno francés creó la **Agencia Nacional para la Cohesión Social y la Igualdad de Oportunidades**⁶¹ (ACSÉ). Tiene un papel similar a la ANRU; pero se ocupa de las políticas de carácter social dentro de la regeneración, mientras que a la ANRU se le reserva la intervención de carácter urbanístico y físico (dado su escaso éxito en los temas socio-económicos). Las tareas de la ACSÉ se organizan en cuatro ejes:

- La integración y la lucha contra la discriminación de los inmigrantes.
- La participación en las intervenciones de los residentes mediante la financiación de los proyectos de naturaleza social y el desarrollo social urbano.
- La lucha contra el analfabetismo.
- El servicio civil voluntario.

Finalmente se puede concluir que la estructura compuesta por dos Agencias (ANRU y ACSÉ) parece haber supuesto una creciente divergencia entre el urbanismo y las acciones socio-económicas. La única posibilidad de integración reside en el ámbito municipal; ya que es cada Ayuntamiento quien establece un convenio con cada una de las Agencias. Cada convenio debería incluir un proyecto integrado pero

⁶¹ APARICIO, Ángel; di Nani, Roberta. *Modelos de Gestión de la Regeneración urbana*. Madrid: SEPES, 2011

desafortunadamente dicho proyecto no se refleja en detalle o no parece relevante en la ejecución. Esta bicefalia obliga a un esfuerzo de coordinación y a una burocracia poco efectiva. Si un Ayuntamiento quiere regenerar un barrio vulnerable tiene que desarrollar dos proyectos y presentarlos a la Agencia correspondiente. Cuando la opción más lógica es redactar un único proyecto de RUI. Podría darse la circunstancia que una Agencia aprobara el proyecto y la otra no; o que los trámites de una de ellas fueran más lentos u obligaran a más modificaciones que la otra; por lo que se entorpecería la puesta en marcha de los proyectos de RUI. Lo mismo ocurriría si tuvieran que realizarse cambios una vez iniciada la intervención al ser procesos coordinados por Agencias estatales.

Además de estas dos Agencias la Ley Borloo también generó el Observatorio Nacional para las Zonas Urbanas Sensibles con el fin de evaluar las actuaciones de regeneración. Sus objetivos son medir la evolución de las desigualdades sociales, las diferencias de desarrollo urbano en las áreas vulnerables y las medidas específicas llevadas a cabo en la *Politique de Ville*, evaluando sus efectos en relación con los objetivos. Son evidentes las similitudes y diferencias existentes entre el Observatorio francés y el español⁶². Los dos evalúan y realizan el seguimiento de las áreas urbanísticas vulnerables; pero en el caso francés se analizan los resultados fruto de las intervenciones de RUI, circunstancia que no es posible en España en la actualidad.

Cabe destacar que la evaluación de las políticas y actuaciones realizadas es fundamental para saber cuáles han sido los aciertos, los fallos y los aspectos a mejorar. La división de los programas en dos Agencias obliga a crear un tercer organismo para vigilar sus intervenciones. Podría plantearse la fusión de los tres en un solo cuerpo técnico de carácter multidisciplinar.

Financiación

Cada una de las dos Agencias estatales para la regeneración es la encargada de financiar las operaciones de RUI sobre las que tienen competencias.

La Agencia Nacional de Regeneración Urbana recoge en sí todas las financiaciones públicas y privadas del sector, reduciendo así el número de interlocutores. La participación financiera de la Agencia en los proyectos de regeneración se determina en función de la situación financiera de las Administraciones Locales, con una media de intervención de alrededor del 30% del coste total de la operación. La Agencia interviene para garantizar el equilibrio de la inversión, subvencionando la operación allá donde esté financieramente desequilibrada, de modo que se incentiven las inversiones privadas, por la presencia de financiaciones públicas consistentes.

⁶²http://www.fomento.gob.es/MFOM/LANG_CASTELLANO/DIRECCIONES_GENERALES/ARQ_VIVIENDA/SUELO_Y_POLITICAS/OBSERVATORIO/



Imagen 60: Regeneración urbana en Francia; Fuente: www.anru.fr

Se estima que esta forma de financiación permite que los Ayuntamientos impulsen la regeneración en sus ciudades. Pese a la aportación de fondos por parte de la Agencia, la Administración Local hace un gran esfuerzo económico. Esta circunstancia hace que los Ayuntamientos gestionen de una forma más productiva y a su vez inspira confianza en los inversores privados porque el Estado está respaldando la actuación. Financiar sólo una parte hace que las Administraciones Locales se esmeren en la calidad de los proyectos porque están costeando la mayoría de la actuación.

Los recursos de la Agencia Nacional para la Cohesión Social y la Igualdad de Oportunidades provienen del Estado, de los Fondos estructurales de la Unión Europea y de otras posibles donaciones y cesiones. La Agencia también puede recibir la contribución de los organismos nacionales o locales de previsión social obligatoria. Por otro lado, se concede prioridad a la movilización de los fondos de financiación ordinaria. Es decir, se intenta prescindir de los fondos extraordinarios. Al tratarse de políticas sociales se busca una mayor optimización de los fondos ya destinados a estas políticas por parte del Estado.

Se valora positivamente que se busque financiar las acciones sociales mediante los fondos de financiación ordinarios. Esto reduce el coste de estas operaciones y puede permitir que su duración se prolongue en el tiempo porque se trata de partidas presupuestarias corrientes. La clave en el éxito de las acciones sociales está en que necesitan de largos periodos para demostrar su eficacia; por eso es ventajoso este tipo de financiación. La Agencia canaliza todos los fondos destinados a mejoras sociales convirtiéndose así en el único interlocutor para estas cuestiones.

Conclusiones

Se agradece que un Estado trabaje las políticas de RUI desde el más alto nivel. La trayectoria en RUI de Francia ha ido evolucionando con el fin de corregir los errores y las dificultades que iban surgiendo. No obstante, se valora positivamente que los Contratos de Ciudad tuvieran dos puntos de vista para un mismo proyecto. Sus intervenciones tenían dos escalas, la primera a nivel municipal para los temas laborales y económicos; y la segunda más acotada y dedicada a la renovación urbana.

La Ley Barloo pretendía crear un sistema de gestión más eficaz que sus predecesores, sin olvidar la visión integral de las políticas de intervención (medio físico, social, económico). Sin embargo, el resultado final no ha sido como se esperaba. En un principio la ANRU tenía que haber sido la única Agencia estatal dedicada a la RUI; pero su deriva al medio físico hizo necesario la creación de la ACSÉ para abordar los temas sociales.

La eficacia de la ANRU y la ACSÉ está condicionada por las clásicas dificultades ligadas a las intervenciones “desde arriba”, es decir, al ser unas agencias estatales existe una distancia entre éstas y la realidad de las zonas urbanas. Se trata de proyectos con plazos de ejecución cortos respecto de las ambiciones planteadas, y elaborados con una premura incompatible con la integración de las opciones y necesidades de los residentes (esto es debido a la necesidad de captación de fondos). La incapacidad para incorporar de manera eficaz la temática socio-económica por parte de la ANRU ha sido su principal punto débil. También es crítica la focalización de la actuación en un barrio concreto y estrictamente delimitado porque se está dejando de considerar la ciudad en su conjunto. Los barrios son parte de un todo, la ciudad, y si los temas de RUI no se abordan desde esta perspectiva las medidas serán insuficientes y no solucionarán los problemas. El débil impacto en el ámbito económico y social se vincula a la escasa implicación de los residentes tanto en la elaboración de los proyectos como en su ejecución, y a la excesiva especialización urbanística de los profesionales. La reducida participación ciudadana es una consecuencia del fuerte carácter centralizado y estatal de la Agencia.

La Ley Barloo en teoría convierte al Ayuntamiento en el líder de la regeneración urbana. Pero éste se ve obligado a firmar un convenio con la ANRU y otro con la ACSÉ, recayendo sobre los servicios municipales la realización de las actividades técnicas correspondientes, con asistencia financiera de estas Agencias. Tampoco se tiene que pasar por alto que es la ANRU quien decide dónde y cómo se interviene; limitando considerablemente la autonomía municipal. Este modelo de bicefalia obliga a un esfuerzo de coordinación de la Administración Local con las dos Agencias y con sus propias políticas de RUI. Generando una gran dificultad para desarrollar proyectos verdaderamente integrales e incrementando la carga de trabajo administrativo.

La peor consecuencia de la existencia de las dos Agencias es la divergencia que se plantea entre las medidas urbanas y sociales, salvo cuando la Administración Local produce un esfuerzo especial por integrarlas. De hecho se está ante una yuxtaposición de políticas que actúan sobre el mismo territorio. Como ya se demostró en el punto dos del presente trabajo la vulnerabilidad urbana es fruto de diversas variables interviniendo a la vez. Haber especializado en exceso los dos organismos, que actúan por separado, no ha beneficiado a las actuaciones de RUI. Esto puede derivar a situaciones donde tras cuantiosas inversiones públicas la problemática no haya revertido. Por lo que se llegue a considerar a la RUI como un instrumento inútil, cuando resulta que el principal fallo ha sido la pérdida del punto de vista integral.

Además, la rigidez y la burocracia de estas Agencias estatales hace difícil revisar los contenidos de los proyectos, e imposible obtener financiación adicional una vez cerrado el convenio. Las adaptaciones del proyecto a un entorno en cambio casi constante resultan complicadas, y obliga a los ayuntamientos a tomar las medidas correspondientes. La solución más idónea ante estas circunstancias es la creación de un fondo único y flexible que permita adaptar el proyecto a los imprevistos. Otra cuestión también a mejorar serían los tiempos de respuesta por parte de las Agencias, las cuales mediante la supervisión constante han de apoyar las medidas correctoras lo más rápidamente posible.

La ACSÉ tampoco ha alcanzado los resultados esperados en temática social. Por ello, el *Plan Espoir Barlieus* intenta complementar sus políticas. Los resultados de estas acciones sólo se perciben a largo plazo; y no en los periodos de tiempo estimados por los programas de regeneración. Consecuentemente las actuaciones de RUI han ido dando mayor relevancia a las mejoras del medio físico porque sus resultados son inmediatos y fácilmente reconocibles.

Otro aspecto a tratar es la determinación de las áreas vulnerables, la cual está condicionada por la rigidez en la definición de las zonas de actuación y su excesivo número. Sería preferible una reducción de los tipos de zonas sensibles para concentrar los esfuerzos donde sea más prioritario. Su actual clasificación trata a estas zonas como si fueran manchas de aceite que extienden su problemática a todo su entorno de forma gradual.

El Estado tiene que apoyar todas las operaciones de RUI y especialmente en los municipios que no cuentan con recursos suficientes para actuar. Pero debe permitir una mayor iniciativa e independencia a la Administración Local. Los ayuntamientos son quienes tienen que llevar a cabo los proyectos de RUI bajo la ayuda y supervisión de una Agencia a nivel regional o estatal. Las políticas socio-económicas necesitan de campos de actuación superior a la escala municipal, especialmente en lo referente a la creación de empleo. La simplificación de las dos Agencias actuales en una única de carácter multidisciplinar y con un solo fondo financiero garantizaría la visión integral y aumentaría la efectividad y flexibilidad de las actuaciones.

3.3 Antecedentes de Regeneración Urbana Integral en España



Imagen 61: Polígono de viviendas Sant Ildefons, Cornellà de Llobregat; Fuente: www.lapremsadelbaix.com

En España apenas existe experiencia respecto a la RUI. Por el contrario, sí que existen distintas políticas sectoriales que abordan temas referentes a la RUI. El problema se produce por la falta de coordinación de estas políticas entre sí, es decir, son actuaciones llevadas a cabo por diferentes departamentos y que no trabajan conjuntamente para solventar la situación. A esto hay que añadir la escasez de recursos para este tipo de intervenciones y la falta de financiación del sector público. Solamente existe la excepción de Cataluña y su *Llei de barris*, que ha inspirado a una ley similar en Baleares, y alguna actuación realizada por la Junta de Andalucía.

3.3.1 La Ley de rehabilitación, regeneración y renovación urbana.

La Ley de rehabilitación, regeneración y renovación urbana elaborada por el gobierno español surge principalmente para paliar los efectos de la crisis en el sector de la construcción. En ningún momento se percibe una voluntad de solucionar la problemática de las áreas vulnerables de las ciudades españolas.

En primer lugar, la tradición urbanística española se ha centrado en la producción de nueva ciudad; dejando en un segundo plano las actuaciones en los tejidos urbanos existentes. Esto unido al fuerte crecimiento del sector inmobiliario en los años previos a la crisis ha generado suelo capaz de acoger nuevos crecimientos urbanísticos para los próximos 45 años y un stock sobredimensionado de vivienda construida, sin vender

y vacía de aproximadamente 700.000 unidades y que aumenta a 900.000 si se incluyen las promovidas por cooperativas y asociaciones.⁶³ Por tanto, plantear nuevas fórmulas de expansión de las ciudades y de construir más viviendas parece inadecuado. Las únicas opciones posibles son aquéllas que se orienten hacia la ciudad consolidada y en especial hacia sus partes más degradadas.

Por otro lado, la gran parte del parque edificado (58%)⁶⁴ no cumple con los criterios mínimos de eficiencia energética y necesitan adaptarse a la normativa de la Unión Europea respecto a este tema⁶⁵; haciendo que el gobierno central muestre un cierto interés al respecto y llegando al límite de casi monopolizar esta Ley. Un aspecto a señalar es que prácticamente la totalidad de dicho parque edificado fue construido durante las décadas de los 50,60 y 70 (el presente trabajo trata sobre RUI en barrios construidos en esas décadas). Esta cuestión puede ser un buen campo de trabajo para el sector de la construcción, el más castigado por la actual crisis económica. No obstante, la falta de financiación (ya sea pública o privada) es el principal escollo a salvar. Las actuaciones necesarias para solucionar esta cuestión son aspectos constructivos y técnicos que involucran a un edificio puntual o lo sumo a un grupo reducido. El tema de la eficiencia energética debe entenderse desde la ciudad en su conjunto, no solamente desde el punto de vista del parque residencial. Es cierto que tiene que formar parte de las actuaciones de RUI pero dicha mejora no supone una regeneración en sí misma. Tratar exclusivamente la eficiencia energética no va a solucionar los problemas de un barrio vulnerable o de la ciudad. Conforme está planteada la Ley el objetivo buscado es poder generar trabajo en la construcción de la forma más rápidamente posible (algo comprensible teniendo en cuenta la situación actual de este sector).

Ante estas situaciones, los objetivos⁶⁶ que se propone alcanzar la Ley son:

- *“En primer lugar, potenciar la rehabilitación edificatoria y la regeneración y renovación urbanas, eliminando trabas actualmente existentes y creando mecanismos específicos que la hagan viable y posible.*
- *En segundo lugar, ofrecer un marco normativo idóneo para permitir la reconversión y reactivación del sector de la construcción, encontrando nuevos ámbitos de actuación, en concreto, en la rehabilitación edificatoria, la regeneración y la renovación urbanas.*
- *En tercer lugar, fomentar la calidad, la sostenibilidad y la competitividad, tanto en la edificación, como en el suelo, acercando nuestro marco normativo al marco europeo, sobre todo en relación con los objetivos de eficiencia y ahorro energéticos.”*

⁶³ Datos extraídos del Sistema de Información Urbana y el Estudio de Sectores Residenciales en España 2011 ambos elaborados por el Ministerio de Fomento. Anteproyecto de Ley de rehabilitación, regeneración y renovación urbana. Exposición de motivos I

⁶⁴ Anteproyecto de Ley de rehabilitación, regeneración y renovación urbana. Exposición de motivos II.

⁶⁵ Se trata del Paquete 20-20-20 Energía y Cambio Climático, que establece, para los 27 países miembros, dos objetivos obligatorios, la reducción del 20% de las emisiones de gases de efecto invernadero y un 20% de energías renovables junto a un objetivo indicativo de mejorar la eficiencia energética en un 20%

⁶⁶ Ley de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas. Preámbulo III. Junio 2013

Tras analizar y estudiar la Ley las conclusiones a las que se ha llegado no son esperanzadoras respecto a la RUI. Se trata de un texto orientado casi exclusivamente a la rehabilitación del parque residencial. Su principal objetivo es reactivar el sector de la construcción mediante la eficiencia energética de los edificios. Pretende ser una solución a la problemática urbana pero se queda simplemente en un parche porque no aborda el problema desde la raíz, desde la perspectiva de la ciudad. En el texto nunca se habla de la ciudad en su conjunto ni de los barrios como parte de un todo; falta un punto de vista más amplio y global.



Imagen 62: Proyecto de prolongación de la avenida de Blasco Ibáñez, Valencia; Fuente: www.valencia.es

Además, tal es el énfasis depositado en la revitalización del sector de la construcción (tan importante años atrás) que ha llevado a priorizar la viabilidad económica de las operaciones frente a todo lo demás. Con el fin de hacerlas atractivas para el sector privado se pueden llegar a disminuir o suprimir las cargas dotacionales y las reservas para vivienda protegida. Siendo posible en entornos urbanos un aumento de la edificabilidad o cambio de usos sin ningún impedimento aparente. Se trata de generar plusvalías para garantizar la rentabilidad de las actuaciones. Pero esto no se queda ahí; según la Ley los propietarios de los edificios están obligados por el deber de conservación a realizar todas las acciones de mejora posible dentro de los límites de dicho deber (los límites no están claramente definidos en esta Ley, son confusos, también incluye aspectos relacionados a la eficiencia energética y a la accesibilidad universal). El deber de conservación se convierte en la herramienta de la Administración para hacer despegar a la construcción.

Para poder realizar las actuaciones de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas la Administración puede emplear todas las modalidades de gestión directa e indirecta. Es decir, la Administración puede actuar mediante sus agencias u organismos o cediendo la gestión al sector privado. Si todas las facilidades proporcionadas por esta Ley para la obtención de plusvalías no fueran suficientes, se abre la posibilidad a la iniciativa privada para gestionar directamente las actuaciones. Esto unido a la obligación de mejorar la edificación puede desencadenar una situación muy peligrosa. Por ejemplo: si las autoridades lo permiten, una empresa privada por iniciativa propia puede obligar a una comunidad de vecinos a realizar las mejoras pertinentes, es decir, la empresa realiza las obras y los propietarios tienen que pagar sin que sea necesario que ellos estén de acuerdo. La Administración también puede asumir la facultad de rehabilitar con cargo a los propietarios ¿Cómo se asegura la

rentabilidad de la operación en estos casos? En el caso que no se pudiera asumir el coste de la actuación se abre la posibilidad a la expropiación sin el consentimiento del propietario para pagar el correspondiente justiprecio⁶⁷. Es evidente, que esta Ley generará más problemas sociales de los que resolverá dada la actual situación económica y laboral del país. La búsqueda de plusvalías puede llevar a los agentes privados a centrar sus actuaciones en localizaciones privilegiadas, tales como centros históricos o frentes litorales. El elevado stock inmobiliario de viviendas vacías y las dificultades económicas por las que están pasando muchas familias no augura que este tipo de operaciones bajo la iniciativa privada se produzca fuera de las localizaciones privilegiadas; donde la expropiación de los inmuebles para su posterior explotación es más lucrativa.

Centrando el tema en la regeneración, es necesario saber que entiende el legislador por RUI. La relevancia que ha adquirido la RUI quedó reflejada en la Declaración de Toledo, aprobada por los Ministros responsables del desarrollo urbano de los 27 Estados miembros de la UE el 22 de junio de 2010, donde se destacó la importancia de la RUI y su potencial estratégico para un desarrollo urbano inteligente, sostenible y socialmente inclusivo. Pero a pesar de aparecer citada textualmente en el texto, en ningún momento se habla de RUI. Solamente se trabaja con el concepto de regeneración urbana, nunca con el de regeneración urbana integral. Acorde al texto del Anteproyecto⁶⁸, la definición de la regeneración urbana es:

“Actuaciones de regeneración urbana: la realización, junto a las obras y trabajos referidos en el apartado anterior (rehabilitación edificatoria), en su caso, de otras que afecten a la urbanización material del espacio público en el ámbito de que se trate, tales como pavimentación, jardinería, infraestructuras, instalaciones y servicios urbanos de abastecimiento de agua, saneamiento, suministro energético, alumbrado, recogida de residuos, telecomunicaciones y utilización del subsuelo.”

Ante esta definición es evidente que el concepto que se tiene de la regeneración es el correspondiente al ámbito del urbanismo y la arquitectura, es decir, al medio físico. Los aspectos sociales y económicos no se contemplan; por ello, no es integral. En el texto aprobado finalmente la definición de regeneración y renovación urbana tiende a la confusión de ambos términos. Como ya se ha citado con anterioridad, el objetivo fundamental de esta futura ley es el de reactivar el sector de la construcción. La visión que se le da a la regeneración es partiendo de este principio; consecuentemente las actuaciones solamente se quedan en mejoras urbanas. Las actuaciones consisten en la ejecución de obras en el espacio público sin incluir ninguna mención a los equipamientos; aunque parece insinuar la posible creación de aparcamientos subterráneos con el concepto *“utilización del subsuelo”*. Por lo que, exceptuando las posibles intervenciones en las redes de infraestructuras, podría decirse que la visión que se tiene de la regeneración está limitada al embellecimiento de las calles. Son un

⁶⁷ Ley de rehabilitación, regeneración y renovación urbana. Artículo 13. Las formas de ejecución

⁶⁸ Anteproyecto de ley de rehabilitación, regeneración y renovación urbana. Artículo 8. Tipos de actuaciones.

tipo de actuaciones relativamente fáciles de poner en marcha y cuyos efectos son inmediatos. Una vez más vuelve a quedar de manifiesto que la finalidad de esta Ley es la de poder generar trabajo en la construcción de forma inmediata para mitigar las consecuencias de la crisis. No obstante, este tipo de medidas no posibilitan la reconversión del sector; sino que suponen pan para hoy y hambre para mañana. Es probable que mejorar la calidad del espacio público pueda inducir un crecimiento de la actividad económica, haga que los residentes no se marchen y reformen los edificios y genere beneficios en la autoestima y la salud de la población allá donde se produce. Pero confiar la regeneración de un entorno solamente a obras de repavimentación es iluso e insuficiente.

Este texto no supone gran cosa para el futuro de la RUI en España. Es poco ambicioso y esclarecedor al respecto. No establece ningún organismo para desempeñar las labores de regeneración a nivel estatal (como en el Reino Unido o Francia) o unos principios básicos a desarrollar posteriormente por las Comunidades Autónomas (que son quienes tienen las competencias de urbanismo). Lo más parecido al respecto es que abre la posibilidad a la existencia de Planes estatales sobre regeneración. En el texto no se explica ni cómo serán, ni sus objetivos, es decir, no se sabe nada de estos futuros Planes. De todas formas se trata de algo positivo respecto a las actuaciones de RUI porque la elaboración de dichos Planes obligará a los gobiernos regionales y locales a abordar este tema. Como mínimo el Anteproyecto debería haber fijado el marco normativo que obligara e impulsara a las CCAA a desarrollar pormenorizadamente la legislación al respecto. Además, sería necesaria la creación de un Fondo para financiar parte de las actuaciones de RUI. Por otro lado, también sería conveniente una política de colaboración a nivel Estatal y Autonómico que se ocupara de los temas sociales y económicos, especialmente del empleo.

Otro aspecto positivo es que la Ley pretende promover un sistema informativo general e integrado que asegure la obtención, actualización permanente y explotación de la información. ¿Esta afirmación implicará que los datos mostrados por el Observatorio de Vulnerabilidad Urbana en España estarán siempre actualizados? De ser así sería un gran avance porque en la actualidad los datos con los que trabaja están bastante desfasados (cuestión ya tratada en el punto 2 del presente trabajo). Esto permitiría tener un conocimiento casi en tiempo real del estado de los barrios y consecuentemente la elaboración de unos planes de acción acordes a la realidad.

En conclusión, esta iniciativa es claramente insuficiente, mejorable y hasta peligrosa desde el punto de vista de la RUI. El gobierno central todavía tiene que trabajar más este tema. La visión a corto plazo de generar trabajo en el sector de la construcción no soluciona los problemas del mismo ni de las áreas vulnerables. Todas las ventajas dispuestas para la obtención de plusvalías e impulsar los tres tipos de actuaciones pueden llevar a situaciones socialmente bastante problemáticas. No obstante, se agradece la especial atención dedicada a la eficiencia energética residencial porque es una cuestión de vital importancia en la actualidad; ya que a la crisis económica hay que sumarle la crisis energética. Sería recomendable que se hubiera redactado una ley exclusiva para la eficiencia energética y no el actual texto que llega a ser una amalgama de actuaciones diferentes y cuya trayectoria no se prevé muy exitosa.

3.3.2 La Llei de Barris



Imagen 63: Polígono de viviendas Sant Ildefons, Cornellà de Llobregat; Fuente: www.bing.com/maps/

En España, a diferencia de los países de su entorno, no existe normativa ni política alguna referida a la RUI a nivel nacional. Por ello, estudiar los casos de RUI en otros países ha resultado de gran importancia. No obstante, a nivel regional algunas Comunidades Autónomas sí que han redactado leyes y llevado a cabo políticas de RUI (Cataluña y Baleares); no es el caso de la Comunidad Valenciana. Cabe recordar que en el Estado español las competencias sobre urbanismo son de las Administraciones regionales. Aunque esto no exime al Estado de crear una normativa marco común que impulse y financie las políticas y actuaciones de RUI. Consecuentemente, para poder conocer los antecedentes de RUI en España se analizará la experiencia catalana porque permitirá tener un ejemplo cercano y más acorde con la realidad valenciana.

La Ley 2/2004, del 4 de junio, *de millora de barris, àrees urbanes i viles que requereixen una atenció especial*; aprobada por el Parlamento de Cataluña fue redactada con motivo de solventar la difícil o frágil situación en la que se encontraban y se encuentran determinadas zonas de las ciudades catalanas. Se trata de zonas donde confluyen problemas de naturaleza diversa, que afectan en muchos casos a la conservación de los edificios, la urbanización y la red de servicios; a la calidad del espacio público; la dotación de equipamientos; la concentración de grupos de ciudadanos con necesidades especiales; la accesibilidad y el transporte público; el desarrollo económico, la actividad comercial y la seguridad ciudadana. En otras palabras, dichas zonas corresponden a las áreas vulnerables de los municipios. Ante estas circunstancias la Ley surge para generar acciones que superen las intervenciones sectoriales, es decir, intervenciones integrales; las cuales se dirigirán a rehabilitación física, bienestar social, dinamización económica y sostenibilidad.

Es de agradecer la redacción y puesta en marcha de esta Ley por parte del gobierno catalán. Surgida tras el estudio de las experiencias europeas de regeneración y tras el fracaso de la aplicación de políticas regenerativas que solamente actuaban en el ámbito físico de los barrios degradados. La problemática en Cataluña se ha visto acuciada por ser un foco económico potente y de atracción de personas en busca de una vida mejor. Durante los años 60-70 se produjo una gran oleada de inmigración

procedente de otras regiones españolas (especialmente del sur) con motivo del fuerte desarrollismo económico del momento. Esta circunstancia desembocó en un primer momento en asentamientos chabolistas y en la construcción de los polígonos de viviendas para poder alojar a la población, con las carencias características y comunes a casi todos los que se levantaron en aquel momento ya mencionadas en el punto dos. En la actualidad, la inmigración extracomunitaria ha tomado el relevo; generando circunstancias de vulnerabilidad y posibles conflictos sociales.

Política de RUI en Cataluña



Imagen 64: Logos Pla de Barris; Fuente: www.gencat.cat

Para poder llevar a término las actuaciones de RUI se creó el *Fondo de fomento del programa de barrios y áreas urbanas de atención especial* como instrumento financiero de la Generalitat. Su objetivo es servir de contribución financiera por parte de la Generalitat en los proyectos de RUI. La dotación económica del Fondo se establece anualmente en los presupuestos de la Generalitat y se adscribía al Departamento de Política Territorial y Obras Públicas y en la actualidad al Departamento de Territorio y Sostenibilidad.

Pueden recibir financiamiento del Fondo los ayuntamientos que lo soliciten; quienes solamente podrán obtener ayudas para un único proyecto de RUI (excepto Barcelona que pueden ser dos). El procedimiento y los requisitos para participar se establecen por reglamento. En primer lugar el Departamento de Territorio y Sostenibilidad debe publicar anualmente el inicio del procedimiento y la documentación a presentar por parte de los municipios. Los municipios pueden solicitar asistencia técnica a la Administración de la Generalitat para elaborar los proyectos y para ejecutarlos en caso de obtener financiación. Además la percepción del Fondo es compatible con otras subvenciones públicas o privadas siempre y cuando la el financiamiento recibido no supere el coste total de la actuación.

Las solicitudes de participación en el Fondo son examinadas por una Comisión integrada por personas en representación de la Administración de la Generalitat, la Administración local y los sectores afectados. Esta Comisión podrá proponer ajustes o modificaciones a los proyectos presentados que los solicitantes tendrán que aceptar. Finalmente la comisión eleva la propuesta de resolución definitiva al Conseller de Territorio y Sostenibilidad; que es quien decide cuales proyectos se financian con el Fondo y en qué medida. La contribución de éste será como mínimo el 50% y como máximo el 75% del presupuesto global del proyecto. Dicha contribución puede ser de carácter económico o con la prestación de los servicios comprendidos por parte de los Departamentos de la Generalitat competentes.

Esta forma de financiación hace que se involucren las Administraciones regional y local, echando en falta la contribución Estatal. La ayuda por parte de la Generalitat permite que los municipios puedan desarrollar actuaciones de RUI que en otras circunstancias serían difícilmente asumibles. No obstante, la redacción de los proyectos por parte de los ayuntamientos por un lado, y sus propias limitaciones por otro; pueden no llegar a mitigar el problema del desempleo. Los precedentes de RUI han demostrado que para poder generar empleo las políticas deben superar el ámbito local; siendo necesarias estrategias a nivel regional o superior. Es decir, sería conveniente vincular las actuaciones de RUI con estrategias regionales para fomentar el empleo. Una política excesivamente local es insuficiente en estos casos.

En lo referente a la ejecución de las actuaciones, ésta les corresponde a los municipios que son quienes llevan la iniciativa en esta cuestión. Cada actuación financiada debe realizarse en el término máximo de cuatro años.

Según esta Ley la iniciativa de todo el proceso es por parte de las Administraciones locales. Esto es un aspecto positivo que evita los errores de las típicas políticas desde arriba. Los ayuntamientos son quienes mejor conocen su realidad dentro del ámbito administrativo, son los más cercanos a los ciudadanos. Además, los datos que disponen están siempre más actualizados y en caso de duda pueden redactar un informe sobre la realidad del momento. En el lado contrario está el Observatorio de la Vulnerabilidad en España, cuyo método de trabajo se basa en los datos del Censo de Población. Por otro lado, si durante la ejecución de los proyectos las circunstancias cambian los ayuntamientos pueden reaccionar con mayor rapidez que las administraciones de rango superior.

Sin embargo, el periodo de cuatro años puede ser escaso para determinadas actuaciones de carácter social y económico. Medir en el tiempo cuanto hace falta para regenerar el tejido social es muy complicado. Sobre todo teniendo en cuenta las experiencias europeas que han constatado que los periodos de tiempo en el tema social ha de ser de larga duración. De lo contrario se puede caer en actuaciones de maquillaje que no solucionen el problema de raíz. Es cierto que en el ámbito de las actuaciones físicas sí que puede establecerse un calendario pero en lo referente al tema socio-económico sería más conveniente plantear objetivos, no solamente fechas. Un ejemplo podría ser la formación y profesionalización de la población, se trata de medidas de larga duración y casi permanentes.

Finalmente, para cada proyecto financiado se tiene que crear un Comité de evaluación y seguimiento, integrado por representantes de las Administraciones regional y local, de las asociaciones de vecinos y ciudadanas y de los agentes económicos y sociales. La evaluación y seguimiento de los proyectos de RUI es vital para su buen funcionamiento. Especialmente por parte de las asociaciones vecinales, que son quienes viven a diario el proceso y pueden detectar más rápidamente las carencias.



Imagen 65: Equipamiento en el barrio de Casablanca, Sant Boi de Llobregat; Fuente: www.santboi.cat

Desde 2004 se han producido anualmente siete convocatorias, siendo la última en 2010, llegando a más de 100 proyectos de RUI. La crisis económica y la falta de financiación del sector público en general son los causantes de esta situación. Los proyectos tienen que ejecutarse y financiarse durante cuatro años; por lo que la financiación de los ya aprobados estaba comprometida y resulta casi imposible financiar otros nuevos. De hecho en 2012 el gobierno catalán estableció una prórroga extraordinaria de cuatro años para los ayuntamientos beneficiados con esta Ley y que no han podido acabar los proyectos una vez finalizada la prórroga ordinaria de dos años.⁶⁹ Esta medida fue tomada para hacer frente al actual contexto presupuestario y garantizar la ejecución de las actuaciones. Esta iniciativa refleja que todavía hay bastantes actuaciones en desarrollo y que su duración puede llegar a ser de diez años en total. En estos casos la revisión de los planteamientos iniciales es de crucial importancia porque en una década pueden haber variado considerablemente.

Determinación de las áreas vulnerables

La determinación de las áreas vulnerables según la *Llei de barris* ya fue tratada en el punto dos del presente trabajo. Sin embargo, se va a volver a examinar con motivo del análisis de los precedentes de RUI en Cataluña. Según la Ley se considera por área urbana de atención especial a aquellos barrios o áreas urbanas geográficamente diferenciadas, mayoritariamente destinadas a viviendas habituales, que se encuentren o puedan estar, si no se actúa, en alguna de las situaciones siguientes:

- Un proceso de regresión urbanística, como la degradación progresiva de la edificación o la persistencia de déficits de equipamientos, la insuficiencia o falta de calidad de la urbanización.
- Una problemática demográfica causada por la pérdida o el envejecimiento de la población, por un crecimiento demasiado acelerado para poder ser asumido desde el punto de vista urbanístico o de servicios.

⁶⁹ Decreto 53/2012, del 22 de mayo por el cual se modifica el Decreto 369/2004, del 7 de septiembre, por el cual se despliega la Ley 2/2004, del 4 de junio, de mejora de barrios, áreas urbanas y villas que requieren una atención especial.

- Una presencia característica de problemas económicos, sociales o ambientales especialmente graves.
- Una presencia de déficits sociales y urbanos importantes, y una problemática de desarrollo local.

El matiz existente en la definición de “se encuentren o puedan estar” deja de manifiesto que la Ley nace con una voluntad no solamente paliativa; sino que también es de carácter preventivo. La prevención es fundamental para ahorrar recursos públicos y evitar el malestar ciudadano. Por otro lado, las circunstancias planteadas ya están anunciando el carácter integral de las medidas a tomar. Para poder evaluar la vulnerabilidad se redactaron los indicadores ya vistos con anterioridad. Dichos indicadores se establecieron en el Decreto 369/2004 de 7 de septiembre y pueden resumirse en:

Procesos de regresión urbanística y déficits de equipamientos y servicios:

- Valor catastral
- Deficiente estado de conservación de las edificaciones
- Edificios sin agua corriente o sin evacuación de aguas residuales
- Edificios de cuatro plantas o más, destinados principalmente a vivienda, sin ascensor

Problemas demográficos:

- Densidad de población
- Descenso de población o crecimiento demasiado acelerado de la población
- Población dependiente
- Alto porcentaje de inmigración

Presencia de problemas económicos, sociales o ambientales:

- Número de personas que perciben pensiones asistenciales y pensiones no contributivas
- Elevada tasa de paro
- Déficit de zonas verdes
- Bajo nivel educativo

Déficits sociales y urbanos y problemáticas de desarrollo local:

- Déficit de transporte público
- Déficit de plazas de aparcamiento
- Baja actividad económica
- Porcentaje de población en riesgo de exclusión social

La vulnerabilidad urbana viene dada por la suma de todos los indicadores. A cada criterio se le asigna una puntuación (un máximo de 5 puntos) y solamente se declaran áreas urbanas de atención especial (vulnerables) a aquellas que alcanzan la puntuación mínima de 20 puntos. Este sistema tiene en cuenta más factores que el Observatorio (se han tenido en consideración aspectos como la actividad económica); hecho que le permite aproximarse más a la realidad urbana y social. Además al estar elaborado por las Administraciones Locales la relación entre los datos y el informe es siempre más próxima en el tiempo. No obstante, se echa en falta una mayor participación ciudadana en el momento de definir los problemas de sus barrios.

Tipologías de intervención

La Ley da prioridad para recibir financiación del Fondo a las actuaciones que se desarrollen en alguno de los ámbitos territoriales siguientes: áreas viejas y núcleos antiguos, polígonos de viviendas y áreas de urbanización marginal⁷⁰. Estos tres ámbitos son prioritarios porque ya se sabe de antemano las carencias y problemática que tienen. El caso de los núcleos antiguos puede ser el más delicado porque la RUI puede acabar derivando en procesos de gentrificación con el tiempo.

El proyecto de RUI ha de contener: la delimitación del área a intervenir; la descripción urbanística y social; la propuesta de actuación; la valoración de la necesidad de la actuación y los requerimientos de mantenimiento; el calendario de la actuación; los recursos previstos, con la aportación que se propone de cada Administración; y el marco institucional y de participación ciudadana. Para poder recibir financiación del Fondo los proyectos han de prever intervenciones en alguno de los campos siguientes:

- La mejora del espacio público y la dotación de zonas verdes.
- La rehabilitación y el equipamiento de los elementos comunes de los edificios.
- La provisión de equipamientos de uso colectivo.
- La incorporación de las tecnologías de la información en los edificios.
- El fomento de la sostenibilidad del desarrollo urbano, especialmente la eficiencia energética, el ahorro en el consumo de agua y el reciclaje.
- La equidad de género en el uso del espacio público y de los equipamientos.
- El desarrollo de programas que comporten una mejora social, urbanística y económica del barrio.
- La accesibilidad y la supresión de las barreras arquitectónicas.

Con carácter general no pueden ser financiadas aquellas actuaciones que comporten con posterioridad un reintegro al ayuntamiento de la inversión realizada. También se excluyen la construcción y rehabilitación de viviendas (salvo que se trate de elementos colectivos o comunes de los edificios que no formen parte del parque público de viviendas de la Generalitat), los programas de atención social indefinidos y la dotación de equipamientos escolares o sanitarios.

Las anteriores medidas son tomadas porque dichas acciones les corresponden de por sí a departamentos o administraciones ya existentes. Además se quiere que los beneficios recaigan sobre las personas, no se pretende utilizar el dinero público para que algunos particulares obtengan un beneficio (se excluye la rehabilitación de viviendas) y que ciertos ayuntamientos incrementen sus ingresos. No obstante, las mejoras en la calidad del espacio público y otras intervenciones similares pueden repercutir en el valor al alza de los inmuebles del barrio.

⁷⁰ Decreto 369/2004 de 7 de septiembre, por el cual se desarrolla la Ley 2/2004, de 4 de junio, de mejora de barrios, áreas urbanas y poblaciones que requieren una atención especial. Generalitat de Catalunya. 2004



Imagen 66: Rambla de Campclar, Tarragona; Fuente: www.tarragona.cat

Las experiencias europeas han demostrado que los programas sociales han de ser de larga duración para poder obtener unos buenos resultados. Centrar estos programas a un periodo concreto de cuatro años es insuficiente. Lo único viable al respecto sería el establecimiento de los mecanismos u organizaciones sociales que puedan dar pie, ser el comienzo de planes más duraderos en el tiempo.

El procedimiento para otorgar la financiación se tramitará en régimen de concurrencia competitiva. Es decir, las candidaturas tendrán que competir entre ellas para obtener la ayuda del Fondo. Esto hace que los ayuntamientos se esmeren en la redacción de los proyectos presenten propuestas trabajadas y pensadas; porque no tienen la financiación de la actuación garantizada.

Los proyectos que hayan obtenido financiación del Fondo serán ejecutados por el Ayuntamiento. También pueden ser ejecutados total o parcialmente por la Generalitat si la Administración local así lo solicita. Las actuaciones financiadas deberán realizarse en un periodo máximo de cuatro años a contar desde la fecha de notificación de la resolución. Podrá concederse una prórroga de dos años si existe una causa justificada. Ya se ha comentado con anterioridad la modificación que realizó el gobierno catalán en 2012 respecto al periodo de prórroga, dadas las actuales circunstancias económicas.

La experiencia ha demostrado que la ejecución de las RUI por parte de los ayuntamientos es lo más conveniente. Durante el proceso pueden producirse cambios en la coyuntura socio-económica que obliguen a la modificación del proyecto original. Si esto se hace desde la Administración local los tiempos de respuesta son más cortos que si hay que recurrir a instancias superiores. Si la iniciativa y la ejecución estuvieran coordinadas desde arriba (administraciones de rango superior a los ayuntamientos) existiría un distanciamiento de la realidad y cierta incapacidad para resolver los imprevistos que surjan en el momento.

Cuando la financiación consista en aportación económica, su pago se hará de forma fraccionada mediante pagos parciales. El primer pago será del 50% del importe previsto de la primera anualidad y se dará una vez se haya emitido la resolución favorable. El resto se pagará previa justificación de los gastos.

Con este sistema se ayuda en un primer momento a comenzar con el proyecto e intenta evitarse los desvíos económicos que puedan producirse. Aunque es una financiación entre administraciones públicas, se exige un control para asegurarse por parte de la Generalitat que el dinero está siendo correctamente empleado.

Un ejemplo de las tipologías de intervenciones realizadas podría encontrarse en los proyectos realizados en el periodo 2004-2008, que son los correspondientes a la primera convocatoria y cuyo plazo de ejecución ha finalizado. Las intervenciones supusieron trabajos en los ocho campos previstos por la Ley y con una inversión total efectuada que puede observarse en la siguiente figura.⁷¹

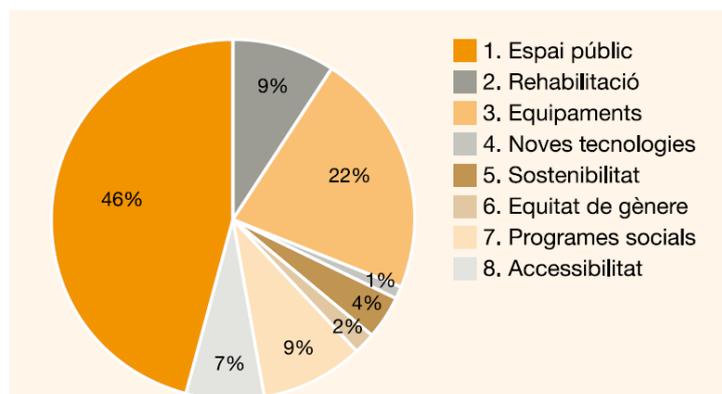


Gráfico 3: Distribución de la inversión de los programas de intervención integral

En la distribución de la inversión de los programas de intervención integral destaca en primer lugar la mejora de espacios públicos y provisión de zonas verdes como el mayor receptor, con un 46% del total de los fondos empleados. Le siguen las partidas destinadas a la provisión de equipamientos de uso colectivo con un 22% y la rehabilitación de elementos comunes de edificios con un 9%. Otras intervenciones de carácter físico como las mejoras en accesibilidad y aspectos ambientales fueron un 7% y un 4% respectivamente. Es decir, el medio físico supuso un 88% de la inversión total. Las actuaciones de dinamización económica, formación y mejoras sociales fueron el 9%. Y el menor porcentaje de la inversión fue para la introducción de nuevas tecnologías en los edificios con un 2% y las actuaciones de promoción de la igualdad de género en el uso del espacio público y los equipamientos con un 1%.

Ante estos datos llama la atención la cantidad total invertida en las diferentes mejoras dentro del campo del urbanismo y la arquitectura. La inversión está extremadamente desequilibrada, casi un 90% frente a un 10%. Es cierto que el medio influye notablemente en las personas y en su sensación de fragilidad o vulnerabilidad. Pero si no se corrigen los problemas reales que han llevado a la degradación de los barrios la intervención habrá sido en vano (desempleo, educación). La gran desproporción en el volumen de la inversión total realizada entre las actuaciones en el medio físico y las sociales y económicas hace pensar que se están volviendo a cometer los errores del pasado. Los efectos de la RUI en el ámbito socio-económico solamente se perciben a largo plazo; y desafortunadamente el final de estas actuaciones ha coincidido con la crisis económica por lo que no se va a poder saber cuáles han sido los resultados. Esta diferencia puede ser consecuencia de la falta de experiencia de las

⁷¹ MIER, Maria Jesús; Botey, Ramon; equipo de la Oficina de Barris. "Quatre anys d'aplicaió de la Llei de barris" *La Llei de barris, una aposta col·lectiva per la cohesió social*. Barcelona: Generalitat de Catalunya, 2009

Administraciones locales respecto a la RUI y por eso han concentrado sus esfuerzos en un terreno que dominaban más; o por criterios más banales, como por motivos electorales, porque los resultados en las mejoras urbanas son inmediatos.

Otro aspecto a comentar es la cantidad de actuaciones que se han ejecutado según la tipología prioritaria establecida por la Ley. Es decir, saber donde se han llevado a cabo más intervenciones; si en los núcleos antiguos, los polígonos de viviendas o las áreas de urbanización marginal. Esto puede observarse en la siguiente figura:⁷²

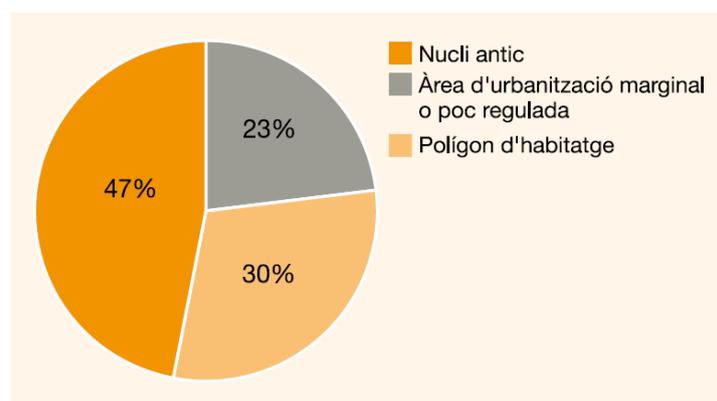


Gráfico 4: Tipología de barrios acogidos a la Ley (2004-2008)

La Comisión de Gestión del Fondo del Programa de barrios y áreas de atención especial seleccionó principalmente los proyectos correspondientes a los núcleos antiguos, siendo éstos un 47% del total. Se trata de los centros históricos de las ciudades que se han ido quedando obsoletas y degradadas paulatinamente con el paso del tiempo. También son las zonas donde es más difícil aplicar los estándares modernos de servicios y dotaciones por las características propias de la trama urbana. No obstante, la puesta en valor de estos barrios puede desencadenar un fenómeno de gentrificación que ya se ha producido en bastantes actuaciones de este tipo por toda Europa; porque son áreas centrales de gran atractivo. Sería preocupante que las Administraciones públicas estuvieran induciendo este fenómeno deliberadamente.

Las actuaciones en los polígonos de viviendas construidos en la década de los 60-70 representan el 30% del total. Son las áreas más similares al presente caso de estudio y cuyas carencias son reiterativas en toda la geografía nacional (falta de equipamientos, servicios, actividad comercial). Estos barrios son los que más población vulnerable albergan y su situación no parece mejorar cuando los residentes originales (inmigrantes del resto de España) envejecen o son sustituidos por inmigrantes extracomunitarios.

El 23% restante corresponde a las áreas creadas por procesos de urbanización marginal, ubicadas inicialmente sobre suelo no urbanizable, formadas por generación espontánea y con viviendas de autoconstrucción. Se trata de zonas donde prima la falta de infraestructuras y servicios y cuya problemática se intenta solventar.

⁷² MIER, Maria Jesús; Botey, Ramon; equipo de la Oficina de Barris. "Quatre anys d'aplicació de la Llei de barris" *La Llei de barris, una aposta col·lectiva per la cohesió social*. Barcelona: Generalitat de Catalunya, 2009

Agentes intervinientes

En primer lugar se creó adscrita al Departamento de Política Territorial y Obras Públicas (hoy Departamento de Territorio y Sostenibilidad), la Comisión de gestión del Fondo de fomento del programa de barrios y áreas urbanas. Sus funciones son: examinar las solicitudes de participación en el Fondo; elevar al Conseller la propuesta de adjudicación del Fondo y evaluar los informes de los comités de evaluación y seguimiento de todas las actuaciones financiadas. Para determinar y escoger los proyectos de RUI a financiar, la Comisión aplicará los siguientes criterios:

- El grado de intensidad de los problemas urbanísticos, socioeconómicos y ambientales.
- La propuesta de actuaciones no financiables en base a la *Llei de barris*.
- Las características generales del proyecto en referencia al grado de identificación de problemas existentes, la coherencia y la adecuación de las propuestas, la concreción de los objetivos, la justificación de la viabilidad.
- La población que resulte beneficiada por la actuación.
- El grado de esfuerzo económico del Ayuntamiento.
- Las actuaciones que se propongan en áreas viejas, núcleos antiguos, polígonos de viviendas y áreas de urbanización marginal.
- Las actuaciones que involucren a más de un término municipal.

A estos criterios la Comisión les otorga una puntuación y así determina su prioridad para ser financiados con el Fondo. Por otro lado, la Comisión deberá otorgar a cada ámbito territorial un número de proyectos en función de la población con el fin de garantizar la equidad, es decir, asegurar el reparto de las ayudas por todo el territorio evitando su concentración en el área metropolitana de Barcelona. Además, los proyectos candidatos nunca podrán superar los 20 millones de euros.

La creación de esta Comisión supone una cierta imparcialidad a la hora de determinar cuáles son los proyectos de RUI a financiar. No obstante, al estar formada por miembros de las Administraciones regional y local y por los sectores afectados puede darse una cierta burocracia o redundancia. El conflicto de intereses existe cuando quien elabora el proyecto (ayuntamientos) también forma parte de la Comisión que los selecciona. Según el peso que tenga el ayuntamiento en la Comisión podrá decantar la balanza a su favor, aunque exista el límite de un proyecto por año por municipio. Por tanto, en la Comisión no deberían estar los ayuntamientos; ya que se trata de una parte interesada del proceso. La mejor opción sería la formada por una Comisión de carácter técnico, objetivo, neutral e independiente de las Administraciones; ya que desafortunadamente en muchos casos prima más la política que la técnica.



Imagen 67: Plaça Llibertat, Granollers; Fuente: www.granollers.cat

Otro aspecto a comentar es la limitación de los proyectos a uno por ciudad y año y su distribución equitativa por el territorio. A priori parece una forma justa de distribuir la financiación del Fondo porque todos los ciudadanos son contribuyentes de la Generalitat. Sin embargo, el fenómeno de la vulnerabilidad urbana puede concentrarse en mayor medida en determinadas zonas del territorio (el área metropolitana de las grandes ciudades) y no tanto en otras. Por lo que sería conveniente invertir allá donde haga falta con más urgencia, independientemente de la equidad territorial, de tal forma que si un municipio concentra un mayor número de actuaciones es porque realmente las necesita. El reparto del número de las intervenciones por el territorio tiene que estar justificado por criterios objetivos de necesidad.

La gestión administrativa del Fondo le corresponde a la Dirección General de Arquitectura y Paisaje. Mediante una Oficina Técnica se gestiona y se sigue las subvenciones de éste. Sus funciones respecto a la RUI son:

- Dar soporte administrativo y técnico a la Comisión de gestión del Fondo, emitir el correspondiente informe sobre los proyectos y las solicitudes presentadas.
- Analizar la documentación aportada por los solicitantes.
- Informar sobre las modificaciones que los ayuntamientos soliciten de los proyectos de intervención integral.
- Velar por el adecuado funcionamiento de los comités de evaluación y seguimiento.
- Hacer el seguimiento de los proyectos financiados.
- Establecer los mecanismos de control necesarios para la gestión.
- Velar por el cumplimiento de las obligaciones en relación a la información y difusión de las actuaciones.

- Analizar los informes semestrales de desarrollo del proyecto, el de evaluación final y el que se elaborará cuatro años después de finalizar.
- Fomentar el intercambio de experiencias.
- Elaborar un catálogo de buenas prácticas.
- Dar soporte y orientación a los ayuntamientos.

Puede resultar conveniente que la Dirección de Arquitectura y Paisaje sea quien asuma las funciones de la Comisión de gestión del Fondo de fomento del programa de barrios y áreas urbanas. Por un lado se resolverían los posibles problemas ya planteados (burocracia, conflictos de intereses) y se agilizarían las gestiones. De esta forma se seleccionarían los proyectos realmente prioritarios; aunque la decisión final seguiría recayendo en el Conseller. No hay que olvidar que los proyectos son redactados y ejecutados por los ayuntamientos. Consecuentemente, la revisión y el control constante de las intervenciones por un tercero (la Oficina Técnica en este caso) es imprescindible para el correcto desarrollo de la RUI.

Otro aspecto a destacar es la labor que desempeña la Oficina Técnica en la difusión de las actuaciones; poniendo a disposición de los interesados las experiencias recogidas a lo largo de las diferentes intervenciones. Estas medidas sirven de apoyo y guía para futuros proyectos, ya sea en Cataluña o no, ya que se puede aprender de sus aciertos y sus fallos. Se agradece este esfuerzo porque puede ayudar considerablemente a la hora de emprender acciones de RUI en otras regiones.

La evaluación de cada una de las actuaciones es llevada a cabo por un Comité de evaluación y seguimiento. Es decir, existe un comité para cada proyecto. Sus funciones son: establecer los mecanismos de coordinación e información; el seguimiento de las actuaciones; establecer mecanismos de fomento de la participación ciudadana en el seguimiento y control de las actuaciones; y realizar el informe de evaluación final.

El informe de evaluación final contendrá una evaluación de los resultados de la actuación desde la perspectiva de la funcionalidad urbanística y territorial, la estructura económica y comercial, las implicaciones ambientales, la cohesión social y la igualdad de género en el uso del territorio. El informe deberá hacer referencia al grado de ejecución del programa, desviaciones del programa, consecución de los resultados obtenidos en relación con los objetivos propuestos, incidencia de las actuaciones en relación con el entorno degradado, déficit de servicios y equipamientos sociales, problemas demográficos y sociales y problemas económicos.

La existencia de un Comité para el seguimiento y la evaluación de cada actuación puede también tener un cierto grado de duplicidad. Cabría preguntarse si la Oficina Técnica podría asumir también estas funciones. Claro está que dicha Oficina ha de ser multidisciplinar para abarcar todos los temas de la RUI. De esta manera sería el interlocutor único para las Administraciones locales; reduciéndose la burocracia y optimizando al máximo los recursos públicos.

Conclusiones

En primer lugar agradecer a las autoridades catalanas la puesta en marcha de la *Llei de barris*; con todas las dificultades que supone ser el pionero. Tras analizar las características de la Ley y algunos aspectos concretos de su aplicación se ha llegado a las siguientes conclusiones.

Se valora positivamente que la iniciativa de RUI parta de los ayuntamientos; así como la redacción y ejecución del proyecto. Este criterio evita los errores típicos de las políticas desde arriba; ya que el distanciamiento existente entre una administración de rango superior y la realidad de los barrios dificultaría un correcto desarrollo de la intervención. Es decir, ante cualquier eventualidad los mecanismos burocráticos son más lentos y los tiempos de reacción insuficientes si no se está en contacto directo. Además, las soluciones adoptadas desde un inicio serían difícilmente modificables y por tanto se quedarían obsoletas ante un entorno en constante evolución.

Sin embargo, esta iniciativa se queda corta en cuanto al tema socio-económico por las propias limitaciones de las Administraciones locales. Las experiencias europeas han demostrado que en el ámbito laboral y económico las políticas deben abarcar como mínimo el ámbito regional. Se trata de decisiones de estrategia y planificación territorial que exceden las competencias de los ayuntamientos. En esta cuestión en especial y en todo el proyecto tienen que involucrarse todas las Administraciones públicas. Empezando desde el Estado, a quien se le echa en falta en este proceso por su nula participación, las CCAA y los ayuntamientos. Cada uno dentro de sus competencias ha de desempeñar su papel; porque uniendo esfuerzos es la única manera de sacar adelante los barrios vulnerables. Por ejemplo, el Estado debería establecer un marco legal y un fondo económico para las actuaciones, así como políticas laborales; las CCAA desarrollarían pormenorizadamente el marco legal, las estrategias territoriales y dotarían de financiación a las intervenciones; a los ayuntamientos les correspondería la redacción y ejecución de los proyectos de RUI.

Respecto a la financiación del Fondo prevista por la Ley se valora positivamente la flexibilidad de la misma. Es decir, la financiación acoge cualquier tipo de actuación prevista es una especie de fondo genérico. Por otro lado, el apoyo que puede ofrecer la Generalitat no es solamente económico; sino que puede ser mediante el trabajo de Departamentos afines a las intervenciones propuestas. Esta forma de financiación parcial de las intervenciones permite impulsar las RUI en los municipios y hace que éstos compitan entre sí para tener los mejores proyectos. Las Administraciones locales son las que hacen el mayor esfuerzo y así debe ser porque son las más interesadas en solventar la problemática de los barrios desfavorecidos.

La gestión del Fondo por parte de la Oficina Técnica del Departamento de Arquitectura y Paisaje es una forma correcta de llevarlo a cabo. En principio unos técnicos independientes velarán por la buena ejecución del proyecto y se encargarán de evitar las desviaciones que puedan producirse sin previa justificación. Si la financiación del

Fondo se les diera directamente a los ayuntamientos podría haber una malversación del mismo y financiar actuaciones no pertenecientes a la RUI.

En el análisis de la Ley se ha observado una excesiva burocracia que podía menoscabar los criterios técnicos y objetivos en la asignación del Fondo. De hecho en la Comisión encargada de seleccionar los proyectos hay representantes de los propios Ayuntamientos. Esto puede desencadenar un conflicto de intereses porque la parte interesada forma parte de la Comisión. Además, el carácter político de la misma la hace cuestionable porque pueden primar más los criterios partidistas que los técnicos. Lo más aconsejable sería que la Oficina Técnica fuera quien escogiera las actuaciones prioritarias a financiar. De esta forma se reduce el número de interlocutores para las Administraciones locales y se agilizarían los trámites.

La delimitación de las actuaciones a un periodo de cuatro años es insuficiente para los ámbitos social y económico. Sí se pueden ejecutar las relacionadas con la mejora del medio físico porque se tratan de obras de construcción. Sin embargo, las actuaciones socio-económicas necesitan mucho más tiempo y sus efectos solamente se perciben a largo plazo. Confiar la regeneración económica en la regeneración física es ingenuo. Si en un barrio existe una problemática grave de desempleo los negocios de la zona no podrán prosperar porque sus potenciales clientes tienen el poder adquisitivo muy limitado. La formación y la creación de empleo son imprescindibles en toda RUI porque de lo contrario el problema social nunca se solucionará.

En lo referente a las tipologías de intervención efectuadas durante el periodo 2004-2008 llama la atención la gran desproporción entre las actuaciones de mejora física (incluyendo la construcción de equipamientos y sostenibilidad) y las socio-económicas con un 90% y un 10% del total respectivamente. Este contraste deja de manifiesto la voluntad de obtener resultados inmediatos tan característica de la clase política en general. Parece que los criterios electoralistas primen más que la voluntad de cambiar realmente la sociedad. La única forma de conocer los verdaderos resultados del poder de transformación de estas RUI es con el tiempo. Un aspecto que se ha echado en falta es la falta de actuaciones respecto al ahorro energético en el parque inmobiliario. Esta cuestión vital en nuestros días parece haber pasado desapercibida. Otro aspecto que también llama la atención es que el mayor número de intervenciones se han efectuado en los núcleos históricos. Esta circunstancia hace plantearse si tras estas actuaciones puede existir la voluntad política de regenerar estas zonas o más bien se busca la gentrificación de las mismas. Obteniendo así los ayuntamientos beneficios económicos indirectos con el tiempo.

En definitiva, pese a ciertos aspectos considerados mejorables la valoración de la Ley es en general positiva. Sin este esfuerzo emprendido, la situación de las áreas intervenidas aún sería más vulnerable en la actualidad. Además, servirá de buen ejemplo para desarrollar las futuras intervenciones de RUI en la ciudad de Valencia.

4 Aplicación de la RUI en el caso Valenciano

4.1 Regeneración Urbana Integral, síntesis



Imagen 68: Regeneración urbana del barrio de La Mina, Sant Adrià del Besós; Fuente: www.barrimina.cat

Tras estudiar la RUI y antes de centrar el tema en su aplicación práctica para Valencia, convendría resumir las conclusiones alcanzadas en el apartado anterior. El objetivo es sintetizarlas para así realizar una lectura más rápida que ayude a fijar los principios de desarrollo de las actuaciones de RUI en la ciudad.

El término **integral** es de vital importancia en este tipo de actuaciones. Hay que asegurarse que los proyectos se implican en los medios físico, social y económico. De lo contrario, las intervenciones se limitarán a mejoras urbanísticas y no solucionarán los problemas del barrio. Estas futuras intervenciones también tendrán que incluir la sostenibilidad ecológica y la eficiencia energética. Dadas las actuales circunstancias (crisis energética, deficiencias constructivas) se tendrá que rehabilitar energéticamente gran parte del parque residencial y mejorar la eficiencia energética de la ciudad en su conjunto.

No existe una solución tipo para todo proyecto de RUI, cada caso es único, pero sí que pueden definirse unas estrategias comunes a todos ellos:

- Mejoras del estado físico: parque residencial, espacio público, dotaciones, transporte.
- Mejoras de los aspectos económicos: tejido económico, condiciones laborales, formación, desempleo.
- Mejoras de las características sociales: educación, inserción social de los inmigrantes, tercera edad.

También podrían considerarse como directrices comunes a toda actuación el fomento de la diversidad urbana y la potenciación de la vida en las calles. De esta forma se garantiza un correcto grado de confort y servicios a los residentes. Los barrios no tienen que ser autosuficientes pero sí que han de proporcionar un mínimo de actividades que garanticen la calidad de vida de los habitantes.

Otra idea que se ha tratado anteriormente es la *Regeneración Urbana Saludable*⁷³; concepto que establece una relación directa entre la RUI, la salud y el bienestar de las personas. La calidad de vida de las personas está condicionada por las condiciones del espacio público porque es el escenario social del día a día; y su influencia es crucial en la aparición de sentimientos de vulnerabilidad. Además, según diversos estudios a medida que mejora la calidad ambiental de los barrios, mejora el estado de las viviendas y la salud de la población en general. Por lo que las operaciones de RUI pueden producir efectos positivos más allá de la intervención en sí.

En lo referente a las experiencias europeas de RUI analizadas se destaca los siguientes aspectos:

- **Inglaterra**⁷⁴: Se valora positivamente el mayor protagonismo que han ido adquiriendo las Administraciones Locales con el tiempo; así como abordar la RUI desde una estrategia nacional; la elaboración de estrategias territoriales de desarrollo económico y la participación ciudadana en las fases de redacción y ejecución del proyecto. Por el contrario, se han observado una serie de cuestiones que podrían mejorarse. En primer lugar, la división entre las políticas sectoriales y ad hoc genera un peso considerable de la burocracia y visiones parciales de la realidad. Esto hace que no se tenga un punto de vista integral y que hayan tenido que crear un programa especial para tal fin. La división según el tipo de actuación en programas específicos de acceso competitivo produce una excesiva burocracia. El mismo problema se da ante la existencia de diversos fondos para según qué fines. Otro aspecto negativo es la contemplación de las mejoras físicas desde la visión inversión-rentabilidad; es evidente las limitaciones que supone este principio. Por otro lado, la colaboración público-privada suscita cierta desconfianza porque el sector privado sólo busca beneficios económicos y esto condicionará las actuaciones.

Sería recomendable la reducción del número de interlocutores; la simplificación y flexibilidad de los programas y fondos; la creación de una Oficina Técnica como único interlocutor entre las Administraciones; y que las Administraciones Locales sean quienes redacten y ejecuten los proyectos siguiendo las directrices estratégicas a nivel regional o nacional.

⁷³ RUBIO, Francisco José. *Guía de regeneración urbana saludable*. Valencia: Generalitat Valenciana, 2008

⁷⁴ APARICIO, Ángel; di Nani, Roberta. *Modelos de Gestión de la Regeneración urbana*. Madrid: SEPES, 2011

- **Francia**⁷⁵: El Estado trabaja directamente la RUI mediante dos agencias estatales la ANRU (medio físico) y la ACSÉ (medio socio-económico). Esta bicefalia administrativa dificulta que los proyectos sean realmente integrales. La ANRU es quien decide dónde y cómo se va a actuar; hecho que dificulta la eficacia de las operaciones por tratarse de las clásicas “políticas desde arriba”. Los Ayuntamientos están obligados a firmar un convenio con cada agencia y recae sobre los servicios municipales la realización de las actividades técnicas correspondientes, con asistencia financiera de dichas agencias, y la coordinación para asegurar el carácter integral de la intervención. La rigidez y la burocracia de éstas hace difícil revisar los contenidos de los proyectos e imposible obtener financiación adicional en un entorno en cambio constante. Además, los proyectos tienen plazos de ejecución cortos y están elaborados con premura para captar fondos. El débil impacto en el ámbito económico y social se vincula a la escasa participación de los residentes y a la excesiva especialización urbanística de los profesionales. Ante esta situación surgió el Plan Espoir Banlieus para complementar las políticas sociales de la ACSÉ. Se aconseja la fusión de las dos agencias en una única de carácter multidisciplinar y con un solo fondo financiero; de esta forma se garantizaría la visión integral y aumentaría la efectividad y flexibilidad de las actuaciones. Respecto a las políticas socio-económicas se necesitaría de campos de actuación superior al municipal y un periodo mayor de tiempo.
- **Cataluña**⁷⁶: Se valora positivamente que la iniciativa, redacción y ejecución de la RUI le corresponda a los Ayuntamientos. El sistema de financiación basado en la cofinanciación Local-Regional, en la flexibilidad del Fondo y en el apoyo de la Generalitat mediante el trabajo de Departamentos afines al proyecto; impulsa la RUI mediante el fomento de la competitividad de las Administraciones Locales entre sí garantizando el compromiso de éstas con la actuación. También se considera acertado la gestión y el control del Fondo por parte de la Oficina Técnica del Departamento de Arquitectura y Paisaje; aunque se echa en falta que no sea ésta quien escoja los proyectos a financiar.

Sería recomendable subsanar la excesiva burocracia generada por el sistema creado (comisiones con conflicto de interés y carácter político); adaptar el periodo de actuación de 4 años a las circunstancias sociales para permitir un correcto desarrollo y abordar las cuestiones socio-económicas desde un ámbito superior al municipal, especialmente las de índole laboral.

⁷⁵VVAA. *Regeneración urbana en Europa. Documento de síntesis*. Valladolid: Instituto Universitario de Urbanística de la Universidad de Valladolid, 2010

⁷⁶ Decreto 53/2012, del 22 de mayo por el cual se modifica el Decreto 369/2004, del 7 de septiembre, por el cual se despliega la Ley 2/2004, del 4 de junio, de mejora de barrios, áreas urbanas y villas que requieren una atención especial.

MIER, María Jesús; Botey, Ramon; equipo de la Oficina de Barris. “Quatre anys d’aplicaió de la Llei de barris” *La Llei de barris, una aposta col·lectiva per la cohesió social*. Barcelona: Generalitat de Catalunya, 2009

4.2 Determinación de la Vulnerabilidad Urbana en Valencia



Imagen 69: Sant Antoni-Tormos-Morvedre; Fuente: www.bing.com/maps/

En primer lugar se tendrá que determinar cómo se mide la vulnerabilidad urbana en la ciudad de Valencia; extendiéndose a toda la Comunidad Autónoma en su conjunto. Para este fin se ha redactado un listado de indicadores de elaboración propia basados en los medidores de vulnerabilidad de Agustín Hernández⁷⁷, la *Llei de Barris* y los indicadores de sostenibilidad urbana de Salvador Rueda⁷⁸. Los indicadores propuestos se clasifican en cinco campos: vulnerabilidad socio-demográfica, vulnerabilidad socio-económica, vulnerabilidad residencial, vulnerabilidad urbana y vulnerabilidad subjetiva. Esta clasificación ha surgido tras el estudio de los casos ya analizados en el punto 2 del presente trabajo. A cada indicador se le asignará una puntuación para así poder medir la vulnerabilidad de forma analítica y poder establecer comparaciones entre los distintos casos de estudio.

Vulnerabilidad socio-demográfica

- *Densidad de población*: a partir de 100 viv/ha, 1 punto por cada 20 viv/ha más.
- *Descenso o crecimiento demasiado acelerado de la población*: 1 punto por cada 2 puntos porcentuales superiores o inferiores a la evolución de la población del área en los últimos 5 años sobre la media del municipio en el mismo periodo.
- *Porcentaje de hogares unipersonales mayores de 64 años*: 1 punto por cada punto porcentual superior al porcentaje medio de la Comunidad Valenciana.
- *Índice sobre-envejecimiento*: 1 punto por cada punto porcentual superior al porcentaje medio de la Comunidad Valenciana.
- *Porcentaje de inmigración*: 1 punto por cada punto porcentual superior al porcentaje medio de la Comunidad Valenciana de población inmigrante extracomunitaria.

⁷⁷ VV.AA. *Análisis urbanístico de Barrios Vulnerables en España. Sobre la Vulnerabilidad Urbana*. Ministerio de Fomento, Instituto Juan de Herrera DUYOT. 2010

⁷⁸ RUEDA, Salvador. *Plan de Indicadores de Sostenibilidad Urbana para Vitoria-Gasteiz*. Agencia de Ecología Urbana de Barcelona. Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, 2010
<http://bcnecologia.net/es>

- *Porcentaje de hogares monoparentales*: 1 punto por cada 2 puntos porcentuales superiores al porcentaje medio de la Comunidad Valenciana.
- *Porcentaje de hogares donde los hijos han vuelto al núcleo familiar*: 1 punto por cada 2 puntos porcentuales superiores al porcentaje medio de la Comunidad Valenciana.
- *Porcentaje de población dependiente*: 1 punto por cada 2 puntos porcentuales superiores al porcentaje medio de la Comunidad Valenciana de población de menos de 15 años y de más de 65 años.

Vulnerabilidad socio-económica

- *Tasa de desempleo*: 1 punto por cada punto porcentual superior al porcentaje medio de la Comunidad Valenciana.
- *Tasa de desempleo juvenil*: 1 punto por cada punto porcentual superior al porcentaje medio de la Comunidad Valenciana.
- *Tasa de parados de larga duración*: 1 punto por cada punto porcentual superior al porcentaje medio de la Comunidad Valenciana.
- *Tasa de ocupados eventuales*: 1 punto por cada 2 puntos porcentuales superiores al porcentaje medio de la Comunidad Valenciana.
- *Tasa de trabajadores no cualificados*: 1 punto por cada 2 puntos porcentuales superiores al porcentaje medio de la Comunidad Valenciana.
- *Tasa de población sin estudios*: 1 punto por cada punto porcentual superior al porcentaje medio de la Comunidad Valenciana.
- *Índice de precariedad laboral*: 1 punto por cada punto porcentual superior al porcentaje medio de la Comunidad Valenciana.
- *Índice de pobreza de la población*: 1 punto por cada punto porcentual superior al porcentaje medio de la Comunidad Valenciana.
- *Índice de pobreza energética de la población*: 1 punto por cada punto porcentual superior al porcentaje medio de la Comunidad Valenciana.
- *Nivel de estudios y formación de la población*: 1 punto por cada 2 puntos porcentuales inferiores al porcentaje medio de la Comunidad Valenciana.
- *Nivel de estudios y formación de la población inmigrante*: 1 punto por cada 2 puntos porcentuales inferiores al porcentaje medio de la Comunidad Valenciana.
- *Nivel de actividad económica del barrio*: 1 punto por cada 5 puntos porcentuales superiores al porcentaje medio del municipio de locales inactivos.
- *Nivel de heterogeneidad económica del barrio*: 1 punto por cada 5 puntos porcentuales inferiores al porcentaje medio del sector servicios en el municipio.

Vulnerabilidad residencial

- *Porcentaje de edificios en mal estado de conservación*: 1 punto por cada punto porcentual superior al porcentaje medio de la Comunidad Valenciana.
- *Porcentaje de edificios de cuatro plantas o más, principalmente vivienda, sin ascensor*: 1 punto por cada 2 puntos porcentuales superiores al porcentaje medio de la Comunidad Valenciana.
- *Porcentaje de edificios con carencias de servicios básicos (agua potable, saneamiento, etc.)*: 1 punto por cada 0,2 puntos porcentuales superiores al porcentaje medio de la Comunidad Valenciana.

- *Porcentaje de edificios con patologías constructivas*: 1 punto por cada 2 puntos porcentuales superiores al porcentaje medio de la Comunidad Valenciana.
- *Porcentaje de edificios no eficientes energéticamente*: 1 punto por cada 2 puntos porcentuales superiores al porcentaje medio de la Comunidad Valenciana.
- *Porcentaje de edificios sin instalaciones de energía renovable*: 1 punto por cada 5 puntos porcentuales superiores al porcentaje medio de la Comunidad Valenciana.
- *Porcentaje de viviendas sin servicios básicos (aseo, baño, etc.)*: 1 punto por cada 0,2 puntos porcentuales superiores al porcentaje medio de la Comunidad Valenciana.
- *Superficie media de la vivienda por ocupante*: 1 punto por cada 2 puntos porcentuales inferiores al porcentaje medio de la Comunidad Valenciana.
- *Edad media de la edificación*: 1 punto por cada 5 puntos superiores a la edad media de la edificación de la Comunidad Valenciana.

Vulnerabilidad urbana

- *Índice de dotación de equipamientos*: 1 punto por cada punto porcentual inferior al porcentaje medio de la Comunidad Valenciana.
- *Índice de proximidad de equipamientos básicos*: hasta 5 puntos si el recorrido medio a pie excede de los 30 minutos; hasta 2,5 puntos si el recorrido medio a pie excede de 15 minutos.
- *Déficit de zonas verdes*: hasta 5 puntos en función del porcentaje de superficie de zonas verdes previstas en el planeamiento general del municipio para el área objeto de estudio y no ejecutadas.
- *Déficits de transporte público*: si el barrio no dispone de transporte público colectivo 5 puntos; si la frecuencia media de paso de los medios de transporte público existentes en horario laboral es superior a 30 minutos 2,5 puntos.
- *Déficits de plazas de aparcamiento*: si el barrio no dispone de ningún aparcamiento público 5 puntos; si menos del 50% de las viviendas tienen aparcamiento privado 2,5 puntos.
- *Índice de actividades de proximidad*: hasta 5 puntos si el recorrido medio a pie excede de los 30 minutos; hasta 2,5 puntos si el recorrido medio a pie excede de 15 minutos.
- *Índice de accesibilidad del espacio público*: hasta 5 puntos si existen barreras arquitectónicas; hasta 2,5 si existen barreras y hay recorridos alternativos.
- *Índice de habitabilidad en el espacio público*: hasta 5 puntos si no existe mobiliario urbano o su conservación es deficiente; hasta 2,5 puntos si el mobiliario urbano es insuficiente.
- *Índice de contaminación ambiental*: 1 punto por cada 2 puntos porcentuales superiores al porcentaje medio del municipio.

Vulnerabilidad subjetiva

- *Porcentaje de viviendas cuya persona de referencia considera que su lugar de residencia tiene malas comunicaciones*: 1 punto por cada 5 puntos porcentuales superiores al porcentaje medio del municipio.

- *Porcentaje de viviendas cuya persona de referencia considera que su lugar de residencia tiene pocos equipamientos en su proximidad: 1 punto por cada 5 puntos porcentuales superiores al porcentaje medio del municipio.*
- *Porcentaje de viviendas cuya persona de referencia considera que su lugar de residencia tiene pocas zonas verdes en su proximidad: 1 punto por cada 5 puntos porcentuales superiores al porcentaje medio del municipio.*
- *Porcentaje de viviendas cuya persona de referencia considera que su lugar de residencia está afectado por un medio social que le impide la movilidad ascendente: 1 punto por cada 5 puntos porcentuales superiores al porcentaje medio del municipio.*
- *Porcentaje de viviendas cuya persona de referencia considera que su lugar de residencia está mal considerado por el resto de la ciudad: 1 punto por cada 5 puntos porcentuales superiores al porcentaje medio del municipio.*
- *Porcentaje de viviendas cuya persona de referencia considera que su lugar de residencia está afectado por contaminación: 1 punto por cada 5 puntos porcentuales superiores al porcentaje medio del municipio.*
- *Porcentaje de viviendas cuya persona de referencia considera que su lugar de residencia tiene pocas actividades de proximidad: 1 punto por cada 5 puntos porcentuales superiores al porcentaje medio del municipio.*



Imagen 70: Creu del Grau; Fuente: www.bing.com/maps/

Cabe destacar que la puntuación otorgada para cada indicador será como máximo de 5 puntos. Además, para clasificar un área urbana como vulnerable la puntuación total deberá ser como mínimo de 45 puntos. Una vez se haya predeterminado un área como vulnerable se procederá a un estudio más minucioso de la misma para así poderla determinar definitivamente como Área Urbana Vulnerable. Se trataría de contrastar la realidad del barrio con la puntuación obtenida en la clasificación. Esta batería de indicadores de elaboración propia ha sido posible gracias al estudio de la vulnerabilidad urbana llevado a cabo en la redacción del punto 2 del presente trabajo. Ha surgido como una combinación de los aspectos mejor valorados de los casos de estudio y a la vez se han propuesto criterios nuevos que se consideraban necesarios para la correcta medición de la vulnerabilidad urbana en Valencia.

4.3 Políticas de RUI en Valencia



Imagen 71: Torrefiel; Fuente: www.bing.com/maps/

La regeneración urbana integral no puede abordarse únicamente desde una perspectiva municipal. Como ya se ha estudiado con anterioridad la envergadura de estas actuaciones hace que las Autoridades Locales necesiten el soporte de las Autoridades de mayor rango (Regional, Estatal); especialmente en el tema financiero. Por ello, en primer lugar sería necesaria la creación de un **Fondo** que financiase las operaciones de RUI. Esta política de financiación de las actuaciones de RUI es de elaboración propia y está basada en la *Llei de Barris*. Porque se considera que es una forma correcta de potenciar los proyectos de regeneración dada la flexibilidad del Fondo y la gran complejidad de dichas actuaciones.

Creación del Fondo:

- Se crearía como instrumento financiero de la Generalitat Valenciana y el Estado Español para financiar la RUI.

Objetivo del Fondo:

- Fomentar las operaciones de RUI, ser el instrumento para la contribución financiera de la Generalitat Valenciana y el Estado Español.

Dotación del Fondo:

- La dotación económica del Fondo se tendría que establecer anualmente en los presupuestos de la Generalitat y el Estado, adscribiéndose a la Conselleria de Territorio y Medio Ambiente y al Ministerio de Fomento respectivamente.

Tipo de financiación:

- La contribución del Fondo al financiamiento de las actuaciones de RUI se establecería en cada caso y tendría que representar como mínimo el 50% y como máximo el 75% del presupuesto global del proyecto, según los criterios que se determinen en la convocatoria correspondiente.

- La contribución puede consistir en aportaciones de carácter económico o en la prestación de servicios comprendidos por parte de la Generalitat o el Estado.
- El Fondo no financiaría las intervenciones correspondientes a las Consellerias competentes (por ejemplo: colegios, centros de salud, infraestructuras), si así fuera, la Conselleria tendría que abonar el importe al Fondo. El Fondo tampoco financiaría las actuaciones ordinarias de los Ayuntamientos.
- La Administración Local no puede lucrarse con el resultado final de la RUI, si así fuera, tendría que destinar estos ingresos a futuras actuaciones de RUI.
- El Fondo es único y flexible para las actuaciones de RUI.

Forma de pago y justificación del gasto del Fondo:

- Si la financiación consistiera en una aportación económica, su pago sería fraccionado y con previa certificación y justificación por parte de la Administración Local.
- Si fuera preciso, y de forma excepcional y justificada, antes de comenzar la actuación se podría efectuar un adelanto nunca superior al 50% del importe previsto para el primer año.
- La cantidad financiada se ajustaría al porcentaje respecto a la inversión especificada de la resolución de concesión del Fondo.
- La justificación del gasto se presentaría en una certificación donde conste la ejecución detallada de las actuaciones subvencionadas y los importes que se hayan destinado.

Además de la creación del Fondo financiero sería necesario que desde los ámbitos Autonómico y Estatal se establecieran directrices respecto a la regeneración. Especialmente en los temas vinculados con el empleo, desarrollo económico, formación y educación. Las experiencias estudiadas en el punto 3 del presente trabajo han demostrado la necesidad de estas políticas para poder revertir la situación de los barrios desfavorecidos. A las Administraciones Locales les correspondería la redacción y ejecución de los proyectos de RUI. Una vez elaborados, estos proyectos competirían con otros para poder obtener la financiación del Fondo. Los criterios de selección y las características de los proyectos se explican más adelante. También recaería sobre los Ayuntamientos la participación ciudadana; ya que esta es clave para asegurar el éxito de la actuación. Ésta tendría que estar presente en las fases de proyecto y ejecución.

Mediante esta metodología de trabajo propuesta se garantiza una fuerte implicación de las Administraciones Locales en los proyectos de RUI. Puesto que si quieren obtener financiación han de demostrar la calidad de sus proyectos y el grado de compromiso que se pretende alcanzar en la transformación de los barrios vulnerables. Por otro lado, se trata de las Administraciones más cercanas a los ciudadanos por lo que están más próximas a la realidad urbana. Se considera que la Administración Pública ha de llevar la iniciativa y la gestión de los proyectos porque es la mejor forma de garantizar el bien común. Esto no implica que no pueda existir una colaboración entre los sectores público y privado; especialmente en el campo económico y del empleo.

4.4 Agentes intervinientes



Imagen 72: Malilla; Fuente: www.bing.com/maps/

En este apartado se proponen una serie de Agentes intervinientes de elaboración propia. Tras estudiar tres casos de gestión de RUI (Inglaterra, Francia⁷⁹ y Cataluña⁸⁰) en el punto 3 del presente trabajo; se ha podido adquirir el suficiente conocimiento para crear unos actores completamente nuevos pero que a su vez surgen de dichos casos. Es decir, las conclusiones alcanzadas con anterioridad han permitido desarrollar el tipo de Agentes propuestos para la RUI en Valencia que se exponen a continuación.

En primer lugar, sería necesario la creación de una **Oficina Técnica de RUI** de carácter multidisciplinar y adscrita a la Conselleria de Territorio. Su plantilla de personal tendría que comprender todas las facetas que intervienen en un proyecto de regeneración integral; tales como arquitectos, economistas, sociólogos, educadores o ingenieros. Sus funciones serían las siguientes:

- Gestionar y realizar el seguimiento del Fondo.
- Dar soporte administrativo, técnico y orientación a las Administraciones Locales.
- Seleccionar los proyectos a financiar por el Fondo.
- Emitir informes sobre los proyectos y solicitudes presentadas.
- Analizar la documentación aportada por los solicitantes, pidiendo si fuera necesario la corrección de posibles defectos, aclaraciones o aportación de documentación complementaria y llevar a cabo las funciones de comprobación que sean necesarias.
- Analizar las modificaciones que las Administraciones Locales soliciten de los proyectos de RUI en ejecución y si es necesario proponer la modificación de la resolución correspondiente.

⁷⁹ APARICIO, Ángel; di Nani, Roberta. *Modelos de Gestión de la Regeneración urbana*. Madrid: SEPES, 2011

⁸⁰ MIER, Maria Jesús; Botey, Ramon; equipo de la Oficina de Barris. "Quatre anys d'aplicaió de la Llei de barris" *La Llei de barris, una aposta col·lectiva per la cohesió social*. Barcelona: Generalitat de Catalunya, 2009

- Realizar el seguimiento de los proyectos financiados por el Fondo.
- Establecer los mecanismos de control necesarios para la gestión de los proyectos financiados.
- Analizar los informes de desarrollo del proyecto, de evaluación final y los informes anuales de seguimiento tras haber finalizado la intervención.
- Fomentar el intercambio de experiencias y difundir el resultado de las actuaciones.
- Elaborar un catálogo de buenas prácticas operativas.
- Coordinar las políticas económicas y de creación de empleo de la RUI con los organismos competentes en dichas materias de la Generalitat.
- Vigilar que el Fondo no financie acciones y prestaciones de servicio ordinarios de los Ayuntamientos.

De la misma forma que se crea una Oficina Técnica a nivel Autonómico o Regional; también se tendría que crear una **Oficina Técnica de RUI Municipal**, adscrita en este caso a la Concejalía de Urbanismo. El objetivo de crear estas oficinas a escala local es tener personal de carácter multidisciplinar y experto en la materia de regeneración integral en las Administraciones Locales. Sus funciones serían las siguientes:

- Analizar el municipio para determinar las áreas de vulnerabilidad urbana.
- Analizar y clasificar por prioridad las áreas vulnerables.
- Seleccionar los casos prioritarios y más urgentes.
- Redactar los proyectos de RUI.
- Promover la participación ciudadana durante las fases de redacción y ejecución del proyecto.
- Presentar los proyectos de RUI ante la Oficina Técnica de Conselleria (OTC) para competir por la financiación del Fondo.
- Subsanan y corregir los aspectos señalados por la OTC en su correspondiente informe durante el trámite de licitación.
- Ejecutar el proyecto de RUI.
- Elaborar informes de desarrollo del proyecto y de evaluación final para presentarlos a la OTC.
- Redactar si fuera preciso las modificaciones necesarias del proyecto durante la ejecución y presentarlas a la OTC para su correspondiente aprobación.
- Certificar el correcto uso del Fondo.
- Coordinar las diferentes políticas de RUI si las hubiera, al igual que los posibles servicios aportados por la Generalitat o el Estado.
- Coordinar las actuaciones de fomento del empleo y la actividad económica con la Generalitat y el Estado.
- Si algún Ayuntamiento no pudiera disponer de una Oficina Técnica propia, sus técnicos municipales podrán formar un equipo de trabajo con la OTC y de forma excepcional y justificada la OTC podría asumir las funciones de la Oficina Técnica Municipal.
- Establecer y crear las Oficinas Técnicas de Barrio en las áreas urbanas donde se realice la intervención.
- Velar por el correcto funcionamiento de las Oficinas Técnicas de Barrio.

A su vez, se propone un tercer grado más próximo al ciudadano, las **Oficinas Técnicas de Barrio**. Las cuales solamente se crearían en aquellos barrios en los cuales se va a intervenir realmente. Sería una oficina dependiente de la Oficina Técnica Municipal, temporal y estaría formada por el personal que fuera a trabajar en la ejecución de la actuación de RUI. La eficacia de este tipo de Oficinas es valorada positivamente en las intervenciones ya realizadas en Cataluña⁸¹, especialmente por su cercanía a los habitantes del barrio. Sus funciones serían las siguientes:

- Difundir el proyecto de RUI entre la población del barrio.
- Resolver las dudas de los residentes y comerciantes.
- Atender a las demandas de la población.
- Gestionar los trámites necesarios entre la población y el proyecto de RUI.
- Realizar estudios de la realidad del barrio y del impacto real que tiene la actuación.
- Promover la participación ciudadana.
- Recoger todas las variaciones y desviaciones que se produzcan.

En resumen, se tendrían que crear tres Oficinas Técnicas, cada una correspondiente a una escala de actuación: regional, municipal y barrio. Ante esta propuesta habría que matizar que las Oficinas Municipales sólo tendrían cabida en las ciudades y áreas metropolitanas con una cantidad de población y tamaño considerable. Si cualquier municipio no pudiera disponer de ésta, sería la Oficina Regional quien se haría cargo junto a los técnicos locales. Se evita la creación de Comités y Comisiones de carácter político por ser objeto de excesiva burocracia y reducida efectividad. El marcado carácter técnico de los Agentes intervinientes propuestos radica en la profesionalidad de los mismos para impedir que las actuaciones se desvíen del buen camino. Es decir, los criterios técnicos han de prevalecer frente a los políticos porque estos últimos están contaminados por fines electoralistas y partidistas.

La opción de la "iniciativa privada"⁸² propuesta por la *Ley de rehabilitación, regeneración y renovación urbana*; no se considera correcta porque produce mucha desconfianza y temor según está planteada. Permitir que una figura privada pueda regenerar asumiendo competencias y atribuciones propias de la Administración Pública es muy peligroso porque deja a las personas en una situación de vulnerabilidad extrema. El sector privado solamente busca obtener beneficios económicos en el menor tiempo posible; por lo que las operaciones de RUI se convertirían en actuaciones de pura especulación inmobiliaria. Por tanto, la opción más óptima es que los Agentes intervinientes pertenezcan a la Administración Pública. En caso que se produjera una colaboración público-privada, será la Administración quien controle la operación para así garantizar al máximo las mejores opciones para solucionar las problemáticas de los barrios vulnerables.

⁸¹ GUTIÉRREZ, Aaron; Paül, Daniel. *Memòria final i de continuïtat del projecte del barri de la Mariola de Lleida*. Lleida: Empresa Municipal d'Urbanisme de Lleida, 2011

GMG Plans i Projectes. *Informe d'avaluació final del projecte d'intervenció integral "Salt 70"*. Salt: Ajuntament de Salt, 2010

⁸² Ley de rehabilitación, regeneración y renovación urbana

4.5 Contenido de los proyectos y criterios de selección



Imagen 73: Fuensanta; Fuente: www.bing.com/maps/

A continuación se exponen el contenido de los proyectos y criterios de selección basados en la *Llei de Barris*⁸³ y de elaboración propia. Los proyectos de RUI tendrían que ser elaborados por las Oficinas Técnicas de RUI Municipales y su contenido podría resumirse en los siguientes puntos:

- Delimitación del área donde se quiere intervenir.
- Descripción de la situación urbanística y social.
- Propuesta de actuación.
- Valoración de la necesidad de la actuación y los requerimientos de mantenimiento.
- El calendario de desarrollo.
- Los recursos previstos, con la aportación que se propone de cada Administración.
- El marco institucional y de participación ciudadana.
- Indicar si ya hay intervenciones públicas en curso o proyectadas en el mismo ámbito.

Además, con la finalidad de garantizar una correcta intervención de RUI los proyectos tendrán que prever intervenciones en alguno de los campos siguientes:

- Mejora del espacio público y dotación de zonas verdes.
- Rehabilitación, equipamiento y mejora de los elementos colectivos de los edificios.
- Mejora de la accesibilidad en todos los ámbitos (público y privado).
- Rehabilitación energética y solución de patologías constructivas.
- Provisión de equipamientos para el uso colectivo.
- Eficiencia energética del espacio público y de las redes de suministro.
- Desarrollo de programas de mejora social, urbanística y económica.

⁸³ Decreto 369/2004 de 7 de septiembre, por el cual se desarrolla la *Ley 2/2004, de 4 de junio, de mejora de barrios, áreas urbanas y poblaciones que requieren una atención especial*. Generalitat de Catalunya. 2004

- Desarrollo de programas para fomentar la educación y la formación.
- Desarrollo de programas para fomentar el empleo y la economía local.
- Desarrollo de programas de apoyo social, educacional y de dependencia.

El procedimiento para otorgar la financiación del Fondo por parte de la Oficina Técnica sería en régimen de concurrencia competitiva y solamente podrían presentarse las Administraciones Locales. De esta forma se garantiza un mayor compromiso por parte de los Ayuntamientos y una mayor rigurosidad y seriedad en los proyectos de RUI. Los criterios de selección de los proyectos serían los siguientes:

- El grado de intensidad de los problemas urbanísticos, socioeconómicos y ambientales.
- El grado de intervención integral de los proyectos que se presenten.
- La propuesta de actuaciones en los campos de la vivienda, los servicios sociales, del empleo, de la sanidad, de la formación, del comercio, de la seguridad ciudadana o de políticas sectoriales.
- Las características generales del proyecto respecto al grado de identificación de los problemas existentes, la coherencia y adecuación de las estrategias, la concreción de los objetivos, el grado de participación ciudadana, la valoración del impacto del proyecto en el ámbito de actuación.
- La población que resulte beneficiada.
- El grado de implicación de la Administración Local.
- El grado de participación ciudadana.

La duración de las actuaciones sería de 4 años como máximo para las intervenciones en el medio físico. En lo referente a las intervenciones socio-económicas habría que establecer un periodo de actuación en función de las necesidades reales. Valorándose positivamente la creación de instituciones sociales vinculadas al barrio y cuya labor se prolongara indefinidamente en el tiempo. Es decir, estas instituciones surgirían gracias al impulso de la intervención y su actividad continua sería financiada por las políticas ordinarias del Ayuntamiento.

Otro aspecto también a considerar sería el grado de compromiso que podría alcanzar la Administración Local con las de rango superior (Autonómicas, Estatales) para garantizar el correcto resultado de la actuación. Por ejemplo, se trataría del compromiso por parte de la Administración competente para construir nuevos equipamientos docentes o reformar los existentes (colegios e institutos), nuevos centros de salud, políticas de empleo, etc. Este grado de implicación interadministrativa y de acción transversal sería muy recomendable porque los Ayuntamientos no tienen capacidad suficiente para según que temas.

4.6 Informe de Evaluación Final



Imagen 74: Na Rovella; Fuente: www.bing.com/maps/

El Informe de Evaluación Final que se propone es de elaboración propia y está basado en el equivalente de la *Llei de Barris*, se trataría de un estudio fundamental e imprescindible para determinar el grado de éxito de la operación. Tendría que contener una evolución de los resultados de la actuación desde las perspectivas urbanística, social y económica. El informe tendría que referirse a los siguientes aspectos:

- Grado de ejecución del programa tanto por lo que se refiere a las actuaciones como a la financiación prevista.
- Desviaciones del programa.
- Consecución de los resultados obtenidos en relación con los objetivos propuestos.
- Incidencia de las actuaciones en relación con el entorno degradado, déficit de servicios y equipamientos, problemas sociales y económicos.
- Grado de satisfacción de los residentes del barrio.

El objetivo de este informe es conocer los resultados finales de la actuación de RUI. Gracias a éstos se podrá analizar qué acciones han sido las más beneficiosas para el barrio, cuáles no y el porqué. Se podrá saber cuáles han sido los aciertos y los fallos para aprender de ellos en las experiencias futuras de RUI. Además, permitirán determinar si todavía es necesario seguir interviniendo en el barrio para corregir su situación. El grado de satisfacción de los residentes es fundamental para conocer realmente el calado de la operación (aparte de los indicadores objetivos) porque ellos son quienes viven la realidad del día a día en el barrio.

5. Estudio de dos actuaciones de Regeneración Urbana Integral



Imagen 75: Regeneración urbana en el barrio de La Mina, Sant Adrià del Besòs; Fuente: www.barrilamina.cat

En este punto se analizará dos intervenciones de RUI llevadas a cabo en dos ciudades catalanas. Las grandes similitudes que presentan las características de los barrios con la realidad valenciana, hace que las actuaciones sean más próximas y asimilables. Para el desarrollo de este apartado se ha tenido acceso a los *Informes de Evaluación Final*⁸⁴ de las actuaciones de RUI catalanas, los cuales se redactan una vez finalizada la intervención para conocer el resultado y alcance de la misma. Según la propia *Llei de Barris*⁸⁵ dicho informe contendrá una evaluación de los resultados de la actuación desde de la perspectiva de la funcionalidad urbanística y territorial, la estructura económica y comercial, las implicaciones ambientales, la cohesión social y la equidad de género en el uso del territorio.

Con este análisis se podrá partir de unos ejemplos reales y determinar cuáles fueron sus aciertos, fallos y debilidades. Estableciendo así unos principios más prácticos y dando respuesta a cómo ha de ser la RUI en Valencia. Una vez estudiadas las experiencias inglesa, francesa y catalana desde un punto de vista más teórico que práctico (políticas de regeneración, agentes intervinientes) es imprescindible analizar algunas actuaciones para aprender de éstas. En este caso se han seleccionado dos actuaciones de RUI ejecutadas en dos ciudades catalanas; La Mariola en Lérida y Salt 70 en Salt. La primera elección ha sido fruto de los buenos resultados obtenidos; mientras que por el contrario la experiencia de la segunda no ha sido satisfactoria. Es decir, se trata de dos ejemplos con dos resultados finales diferentes.

⁸⁴ <http://ecatalunya.gencat.cat/portals/faces/public/barris>

⁸⁵ Decreto 369/2004 de 7 de septiembre, por el cual se desarrolla la *Ley 2/2004, de 4 de junio, de mejora de barrios, áreas urbanas y poblaciones que requieren una atención especial*. Generalitat de Catalunya. 2004

5.1 Barrio de La Mariola, Lérida



Imagen 76: Localización; Fuente: www.icc.es

El barrio de La Mariola en Lérida⁸⁶ fue uno de los proyectos de intervención seleccionados en la primera convocatoria de la *Llei de Barris* (año 2004). La superficie del ámbito de trabajo era de 56,71Ha y contaba con una población de 11.200 personas. La cofinanciación con la Generalitat de Catalunya ha sido del 50%, invirtiéndose más de once millones de euros en total.

Breve descripción del barrio



Imagen 77: La Mariola; Fuente: Elaboración propia a partir de una fotografía aérea de www.bing.com/maps/

La Mariola se encuentra en el extremo sudoeste del núcleo urbano de la ciudad de Lérida. Se caracteriza por la notable existencia de edificios de viviendas de promoción pública de diferentes tipologías, construidos durante la dictadura franquista. Los Ayuntamientos democráticos dotaron de equipamientos y servicios al barrio. Sin embargo, La Mariola seguía presentando problemas urbanísticos y principalmente socio-económicos. La concentración de edificios residenciales de promoción pública y el precio de vivienda más bajo de la ciudad, hizo que se asentara la población con menores recursos económicos.

En el aspecto social destaca la concentración de población en riesgo de exclusión social, los problemas vinculados con el bajo nivel de formación y la baja ocupación de la población local. La concentración de minorías étnicas es otra de las características más significativas del entorno; con una población compuesta por un 60% de gitanos y un 16% de inmigrantes extracomunitarios (porcentaje superior a la media de la ciudad). Además existen problemas relacionados con comportamientos incívicos que ofrecen una imagen negativa del barrio y contribuyen a la estigmatización del mismo.

⁸⁶ GUTIÉRREZ, Aaron; Paül, Daniel. *Memòria final i de continuïtat del projecte del barri de la Mariola de Lleida*. Lleida: Empresa Municipal d'Urbanisme de Lleida, 2011

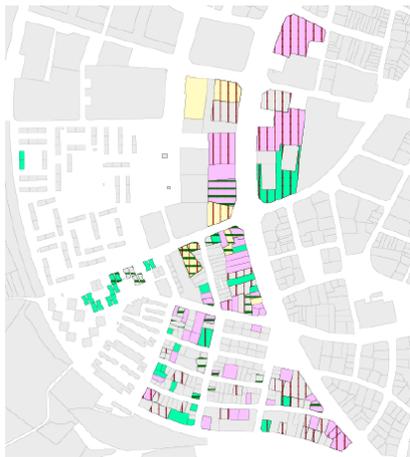


Imagen 78: Localización de los bajos Comerciales de La Mariola;
Fuente: Informe d'Evaluació Final

En la temática económica La Mariola se caracteriza por una débil oferta comercial y de servicios. Localizándose prácticamente casi todos en la ronda de borde con el resto de la ciudad (al este) y en sus inmediaciones. En parte esto es consecuencia de la tipología residencial de edificación abierta. Esta situación obliga a los residentes a desplazarse fuera del barrio y hace que no haya ninguna actividad que impulse y regenere el área en términos económicos. Por otro lado, el bajo nivel de formación hace que la población tenga dificultades para acceder al ámbito laboral.

Las problemáticas urbanísticas y residenciales podían resumirse en el déficit de zonas verdes, la degradación del espacio público, el elevado nivel de basura y suciedad en el espacio público, el mal estado de conservación de los edificios, las viviendas de reducidas dimensiones, sin ascensor y de mala calidad constructiva.



Imagen 79: La Mariola; *Fuente:* www.bing.com/maps/

Como se ha podido comprobar estas condiciones de partida son similares a los barrios de la ciudad de Valencia ya analizados con anterioridad en el presente trabajo. Se trata de edificaciones residenciales construidas durante los 60 y 70 para albergar a las clases obreras (o de etnia gitana como es La Mariola) con sus correspondientes déficits urbanísticos, espaciales y constructivos. Su población, al igual que en Valencia, tiene problemas de formación, empleo y discriminación social y racial. Estas características se repiten a lo largo de la geografía española porque corresponden al momento del desarrollismo económico de los años 60 y la emigración masiva del campo a la ciudad.

Objetivos planteados en el *Pla de Millora*

En el *Pla de Millora* del barrio de La Mariola se definió el siguiente objetivo general:

“La regeneración y la cohesión urbana y social del barrio de La Mariola a medio y largo plazo a través de un proceso de integración progresiva y mantenida al conjunto urbano de Lérida, fortaleciendo relaciones y conexiones en los diferentes ámbitos.”⁸⁷

La concepción del proyecto de regeneración como una actuación a medio y largo plazo va a ser clave y crucial para el “éxito” de la misma. A lo largo del punto tercero del presente trabajo se ha hecho especial hincapié en la importancia que tiene la visión a largo plazo en la RUI. Especialmente en los temas socio-económicos; ya que no pueden solventarse tan rápidamente como los urbanísticos. Por ello, se valora positivamente el planteamiento de este objetivo general.

Este objetivo general a su vez se dividía en cinco:

1. Aumentar los niveles de calidad urbana, creando y recreando espacios públicos, equipamientos y servicios; habilitando nuevas zonas para peatones, mejorando el entorno físico y medioambiental del barrio, reforzando las conexiones viarias, así como los espacios comunes de la edificación.
2. Desarrollar la actividad económica de proximidad, especialmente los comercios de compra diaria, servicios a la población y espacios urbanos colectivos de actividad económica.
3. Promover y desarrollar procesos de inclusión social, fomentando la iniciativa social, el aprendizaje y el desarrollo personal, así como la integración laboral de los colectivos que padecen especiales dificultades.
4. Potenciar la vida cultural, la oferta de actividades e infraestructuras culturales y lúdicas, generando servicios de atracción para la ciudad y para la misma población residente.
5. Potenciar la vida cívica, las relaciones ciudadanas y el asociacionismo, generando a la vez un entorno de mayor seguridad y de respeto a las normas de convivencia.

En estos cinco subobjetivos se ha echado en falta alguno relacionado con la creación de empleo, así como una formación especializada, orientada al mundo laboral real y abierta a todos. También es verdad que en el año 2004 (momento en el cual se redactó el Plan) la situación económica era favorable. Se valora positivamente el especial énfasis dedicado a los aspectos sociales que abarcan tres de los cinco subobjetivos. Esta especial atención a los temas sociales va a determinar en gran medida el resultado final de la operación. Cabe recordar una vez más que la RUI va más allá de las mejoras del espacio público y residencial. Si no se trabaja con esmero las deficiencias y carencias sociales la situación crítica de los barrios nunca se

⁸⁷ VVAA. *Projecte del Pla de Barris de la Mariola*. Lleida: Empresa Municipal d'Urbanisme de Lleida, 2004

corregirá. También hay que destacar el impulso que se quiere dar al asociacionismo vecinal porque la participación ciudadana es fundamental en un proyecto de RUI y en la vida democrática de cualquier Ayuntamiento.

Por otro lado, para realizar estos objetivos se establecieron ocho ejes de actuación, los cuales englobaban a su vez a 34 actuaciones, son los siguientes:

1. Mejora del espacio público y dotación de zonas verdes.
2. Rehabilitación y equipamiento de los elementos colectivos de los edificios.
3. Provisión de equipamientos para uso colectivo.
4. Incorporación de las tecnologías de la información en los edificios.
5. Fomento de la sostenibilidad.
6. Equidad de género en el uso del espacio urbano.
7. Programa de mejora social, urbanística y económica.
8. Accesibilidad y supresión de barreras arquitectónicas.

Estos ocho ejes de actuación son genéricos y prácticamente comunes a todos los proyectos de RUI en Cataluña. La clave está en las actuaciones concretas y cómo se han desarrollado. Cada proyecto de RUI es único y la delimitación de las actuaciones en ocho ejes se hace para así poder establecer una comparativa entre las intervenciones de RUI. Los cinco subobjetivos mencionados con anterioridad arrojan más luz sobre la voluntad y las acciones del *Pla de Millora* de La Mariola.

Repartiment pressupostari del Pla de Millora de la Mariola per eixos d'actuació, comparativa amb el conjunt de programes beneficiaris de la Llei de Barris

Eixos d'actuació	Mariola		Conjunt programes de la Llei de Barris
	M€	%	%
1: Millora de l'espai públic i dotació d'espais verds	4,2	37,9	45,8
2: Rehabilitació i equipament dels elements col·lectius dels edificis	0,26	2,3	9,8
3: Provisió d'equipaments per a l'ús col·lectiu	3,8	34,3	21,8
4: Incorporació de les tecnologies de la informació en els edificis			1,2
5: Foment de la sostenibilitat del desenvolupament urbà	0,8	7,2	4,3
6: Equitat de gènere en l'ús de l'espai i dels equipaments	0,23	2,1	2
7: Programes que comportin la millora social, urbanística i econòmica	0,87	7,8	8,7
8: Accessibilitat i supressió de les barreres arquitectòniques	0,93	8,4	6,4
Total	11,09	100	100

Tabla 33: Reparto presupuestario del Pla de Millora de La Mariola por ejes de actuación, comparativa con el conjunto de programas beneficiarios de la Llei de barris; *Fuente:* Informe d'Evaluació Final

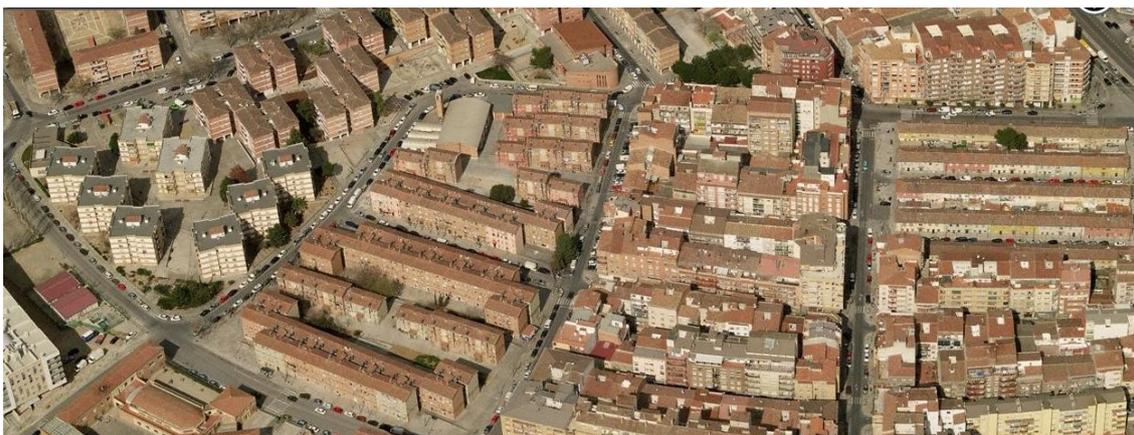


Imagen 80: La Mariola; Fuente: www.bing.com/maps/

La participación ciudadana era un punto clave para garantizar el éxito de la operación mediante el conocimiento directo de las necesidades y una mayor involucración por parte de los residentes. La voluntad de los redactores del Plan respecto a la participación ciudadana quedó reflejada en el Proyecto Inicial:

“Las actuaciones previstas, así como la estrategia en su conjunto, han de contar con la complicidad activa de los diferentes grupos del barrio. Por eso el proyecto ha de diseñarse y aplicar un sistema de trabajo dirigido a escuchar, recoger y compartir propuestas de los mismos vecinos y de las organizaciones de la comunidad, para que, progresivamente se genere una apropiación del Plan por la misma población”.⁸⁸

Pese a esta voluntad la realidad fue bien distinta. Acorde al Informe de Evaluación Final la participación ciudadana se ha caracterizado por una débil implicación y sensibilización de una parte significativa de los vecinos, unido a la falta de redes sociales y canales efectivos de comunicación y codecisión. Por lo que, la participación ciudadana quedó reducida a las consultas y gestión diaria de la Oficina del Pla de Barris; convirtiéndose ésta en el baluarte difusor del Plan.

A decir verdad, estas circunstancias ensombrecen el Plan en su conjunto. Las experiencias europeas demuestran que la participación ciudadana es fundamental para la obtención de buenos resultados en la RUI. Para que esto se produzca tienen que darse dos circunstancias, una Administración que quiera trabajar conjuntamente con la ciudadanía y unos residentes que quieran involucrarse en la transformación de su barrio. En el caso de La Mariola ha fallado la segunda parte. Esto puede ser consecuencia de una población que desconfía de las Instituciones, falta de costumbre en la sociedad o desidia por considerar que la RUI es cosa del Ayuntamiento.

⁸⁸ VVAA. *Projecte del Pla de Barris de la Mariola*. Lleida: Empresa Municipal d'Urbanisme de Lleida, 2004

Resultados obtenidos por el *Pla de Millora*

Según el Informe de Evaluación Final y de forma muy sintética se puede resumir que el 76,3% de las actuaciones del Plan han cumplido sus objetivos (especialmente en los ámbitos de mejora del espacio público y la rehabilitación); el 16,3% han cumplido sus objetivos aunque las actuaciones no se han desarrollado según el proyecto inicial; y el 7,5% no se han llevado a término por el replanteamiento de los objetivos iniciales⁸⁹.

A continuación, se mostrará qué actuaciones han conseguido los objetivos planteados en el Plan Inicial y según que campos de trabajo:

Promoción económica:

- Transformación de los bajos de los edificios en locales comerciales.
- Campañas de promoción del barrio.

Estas dos actuaciones han logrado los objetivos 2 y 3; desarrollar la actividad económica de proximidad y promover y desarrollar procesos de inclusión social respectivamente.

La tipología residencial de edificación abierta sin bajos comerciales es la principal causante de la falta de servicios de proximidad en el barrio, básicamente porque no tienen ningún lugar en el que desarrollarse. Por ello se valora positivamente la transformación de los bajos de los edificios en locales comerciales; ya que es fundamental. Además, esta actuación dotará de vida a las calles porque la gente ya tiene algo que hacer allí, aumentando la sensación de seguridad del barrio (hay más ojos vigilando). Otro aspecto a tratar sería la capacidad económica de los residentes, de cuya situación depende el futuro de los negocios de La Mariola.

Formación e inserción laboral:

- Plan Mariola de Ocupación
- Cursos y talleres de formación temática variada
- Actividades de asesoramiento desde la Oficina del Pla de Barri
- Sesiones de acogida
- Actuaciones desarrolladas por el Departamento de Trabajo de la Generalitat de Catalunya (fuera del Plan)
- Convenios de colaboración con diversas entidades, como la Fundación Secretariado Gitano (fuera del Plan)

Estas actuaciones han logrado los objetivos 2 y 3; desarrollar la actividad económica de proximidad y promover y desarrollar procesos de inclusión social respectivamente.

En este campo de trabajo se consideran positivas las actuaciones de formación y empleo. Además, ya se atisba una de las claves de los buenos resultados del Plan, la colaboración y las acciones en paralelo para mejorar las condiciones socio-

⁸⁹ GUTIÉRREZ, Aaron; Paül, Daniel. *Memòria final i de continuïtat del projecte del barri de la Mariola de Lleida*. Lleida: Empresa Municipal d'Urbanisme de Lleida, 2011

económicas de La Mariola. Es decir, las actuaciones fuera del Plan que a su vez han contribuido a que éste alcanzara sus objetivos. Se quiere hacer especial mención a este hecho porque es muy importante la colaboración de las Administraciones y las organizaciones; ya que las causas de la vulnerabilidad exceden los límites estrictos del barrio y la continuidad de las acciones sociales tiene que ir más allá del periodo estricto de ejecución del Plan.



Imagen 81: Ampliación de los equipamientos docentes de La Mariola; Fuente: <https://maps.google.es/>

Trabajo a favor de la equidad de género e igualdad de oportunidades:

- Realización de diversos cursos y talleres
- Talleres realizados en colaboración con la regiduría de Servicios Personales (fuera del Plan)
- Taller de iniciación en la informática en colaboración con la Universidad de Lérida (fuera del Plan)
- Convenio con la Fundación Secretariado Gitano (fuera del Plan)

Estas actuaciones han conseguido los objetivos 3 y 5; promover y desarrollar procesos de inclusión social y potenciar la vida cívica respectivamente.

En este caso hay más acciones fuera del Plan que dentro. Hay que destacar de forma positiva la colaboración con la Fundación Secretariado Gitano porque aproxima el Plan y la Administración a una población que suele desconfiar de las Instituciones. Esto es imprescindible en un entorno con un 60% de población de etnia gitana. Gracias a esta Fundación la participación ciudadana se ve incrementada y organizada.

Dinamización sociocultural:

- Talleres de *garrotins* para escolares
- Taller de grafitis
- Ciclo de cine a la fresca
- Construcción del nuevo Museo de la Ciencia, del Clima y del Medio Ambiente

Estas actuaciones han cumplido los objetivos 3, 4 y 5; promover y desarrollar procesos de inclusión social; potenciar la vida cultural y potenciar la vida cívica respectivamente.

La inclusión de actividades culturales genera un tipo de actividad desconocida en el barrio. El planteamiento de éstas es asequible para una población de bajo nivel educativo; por lo que supuestamente les atraerán. A priori no parece conveniente plantear eventos muy sofisticados porque pueden sufrir el rechazo de una población que no los comprenda. Hay que destacar positivamente la inclusión en el proyecto de la construcción de un nuevo museo. Esta nueva dotación a escala municipal podrá ser el foco de atracción del resto de la ciudadanía al barrio; ya hay algo que hacer allí. Con esta afirmación no se está haciendo una defensa de “la arquitectura del espectáculo”; sino que se pretende reforzar la idea regeneradora que propician determinados equipamientos colectivos. Con el nuevo museo se sobrepasa la escala de barrio y se “derriban” las barreras existentes (prejuicios, estigmatización). Aunque la ubicación de éste es bastante cuestionable en referencia al proyecto de regeneración.

Mediación social y ciudadana:

- Promoción de grupos de mujeres
- Actividades dirigidas a la población gitana
- Actividades dirigidas a la población joven
- Promoción de la educación cívica y la ciudadanía
- Soporte a las comunidades de escalera del barrio
- Apertura de la Oficina del Pla de Barri
- Trabajar con el AMPA para potenciar las escuelas del barrio y mejorar la relación, implicación y participación de las familias en la escuela y el entorno de sus hijos (fuera del Plan)
- Charlas de los *Mossos d'Esquadra* sobre seguridad ciudadana, en colaboración con el Departamento de Interior, Relaciones Institucionales y Participación de la Generalitat de Catalunya (fuera del Plan)

Estas actuaciones han conseguido cumplir los objetivos 3, 4 y 5; promover y desarrollar procesos de inclusión social; potenciar la vida cultural y potenciar la vida cívica respectivamente.

Estas acciones son positivas para así poder crear un sentimiento de ciudadanía y pertenencia a la ciudad. Cabe recordar que una de las características de estos entornos son los sentimientos de vulnerabilidad en su población. Por ello, este tipo de actividades buscan devolver la dignidad a estas personas; para que no tengan que ocultar o avergonzarse de donde viven. Por otro lado, la cercanía de la *Oficina del Pla de Barri* ha hecho que este fuera más cercano a los residentes; resolviendo todo tipo de dudas, consultas y trámites al respecto. No obstante, se ha echado en falta la existencia de grupos de apoyo y refuerzo escolar. Estos grupos reducirían las cifras de fracaso y absentismo escolar. Se trata de una población con un bajo nivel educativo, por lo que sus hijos no pueden encontrar en casa a nadie que les ayude con los deberes o a comprender la materia.

Transformaciones urbanísticas:

- Creación de la nueva Rambla de la Mercè
- Mejoras de las calles
- Ajardinamiento de las calles y los jardines Primer de Maig

- Arbolado
- Mejoras en el riego y las plantaciones faltantes en las plazas interiores
- Mejoras en el entorno de la ludoteca, guardería y residencia
- Mejora de la iluminación
- Instalación de mobiliario urbano
- Eliminación de barreras arquitectónicas
- Recuperación para el uso público de espacios ocupados por depósitos
- Desaparición del cableado aéreo
- Actuaciones de mejora en algunos bloques residenciales por parte de ADIGSA (fuera del Plan)

Estas actuaciones han cumplido los objetivos 1 y 5; aumentar los niveles de calidad urbana y potenciar la vida cívica respectivamente.

Las actuaciones de mejora urbanística han supuesto el 37,9% del presupuesto total. Los resultados de estas acciones son inmediatos y no solamente repercuten en el medio físico. Como ya se ha explicado con anterioridad en el presente trabajo este tipo de medidas también influye indirectamente en los aspectos socio-económicos. Las deficiencias en el espacio público de estos entornos son bastante graves y “atractivas” para la Administración. Es decir, su solución y ejecución son relativamente sencillas; pero lo que más atrae es que sus resultados son inmediatos. Desafortunadamente esto puede hacer que se decanten más por estas actuaciones que por las de índole socio-económico.



Imagen 82: Nuevo Centro de Atención Primaria de La Mariola; Fuente: <https://maps.google.es/>

Articulación del barrio con el conjunto urbano:

- Nueva Rambla
- Edificio emblemático de uso cultural y tecnológico, Museo del Medio Ambiente y el Clima (todavía en construcción)
- Construcción de un edificio para el servicio de ludoteca
- Puesta en funcionamiento del casal infantil y ludoteca
- Ampliación de la caseta del Jardín Primer de Maig
- Construcción de un nuevo Centro de Atención Primaria, CAP (fuera del Plan)
- Construcción de nuevas guarderías (fuera del Plan)
- Ampliación del recorrido de la línea de autobús (fuera del Plan)

- Reurbanización del Gran Paseo de Ronda (fuera del Plan)
- Mejora de la accesibilidad desde el barrio al Parque Científico y Tecnológico Agroalimentario de Gardeny (fuera del Plan)

Estas actuaciones han logrado los objetivos 1 y 5; aumentar los niveles de calidad urbana y potenciar la vida cívica respectivamente.

Por un lado, hay que reconocer el acierto del Plan en el planteamiento de los equipamientos colectivos. Es decir, éstos se han planteado desde una perspectiva más allá del ámbito estricto del barrio; por lo que se convertirán en focos de atracción y de interacción entre las distintas realidades de la ciudad (museo, ludoteca). Igualmente desde fuera del Plan también se ha apostado por este modelo con la construcción de nuevas guarderías y el CAP. Se valora muy positivamente el trabajo conjunto y coordinado desde dentro y fuera del Plan para poder mejorar la calidad de vida de los habitantes de La Mariola.

Dotación de equipamientos y acceso a los servicios públicos:

- Edificio emblemático de uso cultural y tecnológico, Museo del Medio Ambiente y el Clima (todavía en fase de construcción)
- Construcción y puesta en funcionamiento de un edificio para el servicio de ludoteca
- Ampliación de la caseta del Jardín Primer de Maig
- Apertura del nuevo servicio Materno Infantil “lo Marraco”
- Construcción de un nuevo Centro de Atención Primaria, CAP (fuera del Plan)
- Reforma de las escuelas (fuera del Plan)
- Ampliación del instituto (fuera del Plan)
- Construcción de dos nuevas guarderías municipales (fuera del Plan)

Estas actuaciones han conseguido los objetivos 1 y 3; aumentar los niveles de calidad urbana y promover procesos de inclusión social respectivamente.

En este punto se destacaría lo ya comentado en el apartado anterior. Es más, se señala positivamente el carácter **impulsor** del Plan en la RUI de La Mariola. En este caso se puede apreciar como las Consellerías de Educación y Sanidad han intervenido para realizar acciones necesarias en la mejora del área. Hay que advertir que dichas acciones pertenecen a sus políticas ordinarias; siendo el Plan el detonante final para llevarlas a término.

Protección y mejora medioambiental:

- Estudio de eficiencia energética y del reciclaje de residuos en 10 edificios públicos del barrio
- Ajardinamiento de las calles y los jardines Primer de Maig
- Arbolado
- Mejora del riego y plantaciones faltantes en plazas interiores
- Construcción de nuevos edificios siguiendo criterios de sostenibilidad

- Convenio con el Departamento de Acción Social y Ciudadana para la instalación de placas solares en la Llar de Sant Josep; encargándose el Plan de la instalación y el Departamento del mantenimiento

Estas actuaciones han cumplido los objetivos 1 y 5; aumentar los niveles de calidad urbana y potenciar la vida cívica respectivamente.

Desafortunadamente este campo de trabajo se encuentra poco desarrollado; centrándose en ajardinar y en alguna leve mejora medioambiental en los equipamientos. Se echa en falta actuaciones relacionadas con la eficiencia energética residencial, dadas las características constructivas de la edificación. Hecho que se agrava en la actualidad dada la actual crisis energética. También harían falta talleres de trabajo para concienciar a la población sobre la sostenibilidad ecológica.



Imagen 83: Mejora del espacio público de La Mariola; Fuente:<https://maps.google.es/>

Impacto sobre la calidad de vida de la población local:

- Creación de una Oficina para realizar atención personalizada del Plan
- Instalación de ascensores en 18 bloques en colaboración con la Agència d'Habitatge de Catalunya y el Ayuntamiento (fuera del Plan)
- Programa "Salut als Barris" con el Departamento de Salud (fuera del Plan)
- Programa Nereu con el Instituto Nacional de Educación Física de Catalunya (fuera del Plan)

Estas actuaciones han logrado cumplir los objetivos 1 y 3; aumentar los niveles de calidad urbana y promover procesos de inclusión social respectivamente.

En verdad todo el conjunto de las actuaciones repercute sobre la calidad de vida. En este caso la actuación más destacable sería la instalación de ascensores; aunque ésta ha sido fuera del Plan. Las características edificatorias y el envejecimiento de los residentes hacen que estas acciones sean necesarias.

Como resultado de estas actuaciones en el Informe se establecen los siguientes indicadores para conocer el grado de éxito del Plan:

- *Una mayor circulación de ciudadanos desde y hacia el barrio*; esto ha sido fruto de la implantación de una nueva Ludoteca, una nueva guardería y sobretodo el nuevo Centro de Atención Primaria (con unas 90.000 visitas al año) en el centro del barrio y dando servicio a un gran volumen de población de la ciudad. Este resultado también ha sido fruto de las actuaciones que han hecho más permeable el efecto barrera que existía en el contorno del área.
- *Un incremento del nivel de renta de sus habitantes*; no se disponen de datos aunque dada la actual crisis económica y las entrevistas realizadas a vecinos, se puede afirmar que las rentas han disminuido en algunas familias del barrio.
- *Un entorno urbano de mayor calidad*; la mayoría de los entrevistados del barrio considera que el entorno urbano ha mejorado enormemente.
- *Una mejora de la vivienda y de sus zonas comunes*; se han ejecutado actuaciones como la mejora de fachadas y la instalación de ascensores.
- *Una reducción de la población atendida por los servicios sociales*; esto no ha sido posible debido al envejecimiento de la población y a la aplicación Ley de dependencia en Cataluña durante la ejecución del Plan.
- *Una disminución de la inseguridad ciudadana y los comportamientos incívicos*; las entrevistas realizadas y la prensa local muestran una mejora en estos aspectos.
- *Una mayor oferta de servicios de proximidad para la población*; el barrio ha incrementado el número de servicios sociales de proximidad por las iniciativas llevadas a cabo por el Plan o en paralelo.
- *Una mejora de la imagen de La Mariola en el conjunto de la ciudad*; la prensa local así lo constata de forma generalizada.
- *Un incremento de las personas foráneas que acuden a residir al barrio*; el padrón municipal muestra un incremento de la población entre 2007 y 2009 de 982 personas; además la construcción de nuevas promociones ha atraído gente de otros barrios de Lérida.
- *Una mejora de las relaciones entre el Ayuntamiento, las instituciones y los ciudadanos*; la instalación de la Oficina del Plan en el barrio se ha percibido de forma muy positiva por los residentes.

Ante este listado de indicadores fijados en el Proyecto de Regeneración la actuación obtiene un balance positivo. La excepción sería el incremento de la renta; ya que las circunstancias de la actual crisis económica se escapan a cualquier medida del Plan.

Valoración de los resultados

Del balance global de los resultados de la actuación pueden destacarse los siguientes tres puntos clave recogidos en el Informe de Evaluación Final:

- En primer lugar, sobresalen las transformaciones urbanísticas porque han tenido una mayor capacidad de impacto sobre el barrio. Incidiendo estas actuaciones sobre la calidad de vida de los vecinos; tales como: dotación y mejora de zonas verdes, supresión de barreras arquitectónicas, mejora del alumbrado público, renovación de aceras, etc.

Este tipo de actuaciones son siempre las más vistosas y fácilmente reconocibles. Además, todos los residentes disfrutaban de la transformación del espacio público; ya que no todos tienen necesidad de participar en los programas socio-económicos. El fallo puede darse si el proyecto se centra en exceso en las mejoras del medio físico; ya que sus efectos son limitados. Hay que encontrar el correcto equilibrio porque la RUI tiene “tres patas”; medio físico, social y económico.

- El siguiente punto clave ha sido la inversión en nuevos equipamientos de uso colectivo; aunque ya se disponía de una relativa buena dotación faltaban servicios específicos para las familias (ludoteca). El modelo de intervención no ha planteado sólo respuestas a los problemas y déficits del barrio; sino que ha actuado también buscando las oportunidades.

Este punto se valora positivamente porque proyectar el uso de los equipamientos para más allá del barrio ayudará a integrarlo en el resto de la ciudad. Además, como ya se ha comentado con anterioridad, para lograr este objetivo ha existido una colaboración entre las diferentes Administraciones que ha permitido impulsar la regeneración del barrio desde el punto de vista dotacional (reforma y ampliación de centros docentes, construcción de un nuevo centro de salud, el nuevo museo). Este compromiso tendría que existir en todas las operaciones de RUI, puesto que es fundamental para lograr buenos resultados. No obstante, la ubicación del Museo del Clima sí que es bastante cuestionable porque está en un extremo del barrio, en las afueras. Hubiera sido preferible una localización más vinculada con la trama del entorno, como ha sido el caso del nuevo Centro de Atención Primaria.



Imagen 84: Museo del Clima; Fuente: www.tonigirones.com/es/clima

- El último punto clave ha sido la acción social. Dada la realidad social y sus necesidades, en el Plan Inicial se hacía hincapié en una acción pública y continua a medio y largo plazo en temas sociales. Por ello, el peso de las actuaciones sociales ha sido superior a la media del conjunto de los programas de mejora de barrios de Cataluña. Los agentes sociales del barrio han destacado dichas actuaciones como fundamentales y positivas para revertir la situación de La Mariola; señalando la necesidad de continuar en esta línea para solucionar los problemas que sigue teniendo el barrio.

La acción social desarrollada en el Plan de La Mariola es lo que marca la principal diferencia con otros proyectos similares de la *Llei de Barris*. Los buenos resultados obtenidos son consecuencia directa de la especial atención y trabajo dedicado a los temas sociales. Esto ha de servir de lección para todo futuro proyecto de regeneración integral. Otro aspecto muy positivo es que desde el inicio se contemplaron las medidas sociales a medio y largo plazo; la problemática social no se puede cambiar y corregir tan rápidamente como la urbanística. También hay que destacar que el Plan ha supuesto el primer paso, el desencadenante, de las nuevas políticas sociales del barrio; tras la finalización del Plan estas políticas han seguido realizándose. Por otro lado, el coste de las actuaciones sociales es bastante inferior al de las urbanísticas; solamente se trata de tener voluntad y paciencia.

Según se recoge en el Informe de Evaluación Final, entre la población de La Mariola existe un relativo bajo conocimiento del Plan y su contenido. Las acciones más conocidas son las urbanísticas y las mejor valoradas las sociales. Se considera que la intervención ha conseguido un impacto más que notable en la mejora del medio físico y en la dotación de una mejor calidad urbanística. En el tema socio-económico los resultados han sido más modestos; hay que recordar que estos temas necesitan una continuidad prolongada en el tiempo. Consecuentemente, todavía es necesario llevar a cabo actuaciones respecto a los temas sociales. Por lo que desde el Ayuntamiento de Lérida ha llegado a solicitar la continuidad del *Pla de Millora*.

Conclusiones

En este apartado se pretende dar una visión sintética de todas las cuestiones relativas al proyecto de RUI de La Mariola ya tratadas con anterioridad. Por ello y a modo de resumen las fortalezas encontradas en la actuación son:

- Plantear la intervención como una actuación de regeneración y cohesión urbana y social a medio y largo plazo.
- El carácter impulsor o catalizador del Plan, haciendo que se desarrollen actuaciones fuera del mismo y a la vez vinculadas en la mejora y regeneración del barrio, logrando una coordinación entre las diferentes Administraciones.
- El esfuerzo y énfasis dedicado a las acciones sociales, implicando una mayor inversión en éstas que la media de proyectos similares en Cataluña; y llegando a ser las mejor valoradas por los vecinos, por lo que ha sido determinante para la obtención de los buenos resultados.
- El planteamiento de los equipamientos colectivos buscando la oportunidad de atraer a gente de más allá del barrio; a esto también han contribuido enormemente las actuaciones fuera del Plan como el centro de salud, las guarderías o las ampliaciones y mejoras de los centros docentes.
- La construcción del Museo del Clima, se trata de una dotación a nivel municipal que pretende dignificar y atraer gente al entorno de La Mariola. Sin embargo, la localización de este museo es bastante cuestionable; ya que se encuentra a las afueras del barrio, no está realmente integrado en éste. Los efectos positivos

que pueda generar se tendrán que ver con el tiempo porque todavía está en fase de ejecución.

- La promoción económica mediante el desarrollo de los comercios y servicios de proximidad, la transformación de los bajos en locales comerciales.
- La transformación del espacio público y ejecución de zonas verdes.
- La colaboración con las organizaciones locales y en especial con la Fundación Secretariado Gitano.
- El cumplimiento de los objetivos del 76,3% de las actuaciones.

Estos puntos han de servir de ejemplo para las futuras intervenciones de RUI en Valencia. Son claros ejemplos positivos de cómo realizar las actuaciones de regeneración. Se aprovecha para volver a incidir en la importancia que tiene la visión del proyecto a medio y largo plazo; porque sólo así se podrá corregir la espiral de decadencia en la que se encuentran sumidos este tipo de barrios. Otro aspecto muy acertado ha sido la especial consideración que han recibido las acciones sociales; hecho crucial en un proyecto de esta índole y decisivo en el resultado final.



Imagen 85: Reforma de la rambla de La Mariola; Fuente: <https://maps.google.es/>

El principal fallo que tienen muchos proyectos de regeneración es el peso excesivo de los aspectos urbanísticos y el abandono de los campos de trabajo socio-económicos. En La Mariola las mejoras urbanísticas han supuesto el 37,9% del presupuesto total, siendo la partida de mayor inversión, pero se ha buscado un mayor equilibrio con el resto. Las acciones sociales no son excesivamente costosas, simplemente se necesita voluntad política para llevarlas a cabo y tener en cuenta que los resultados se verán a largo plazo. Desafortunadamente la voluntad política que rige los planes prefiere los resultados inmediatos (criterios electoralistas), de ahí el fracaso de bastantes proyectos de regeneración.

Por el contrario y pese a sus buenos resultados generales, se han podido detectar las siguientes debilidades o aspectos a mejorar:

- La falta de políticas de generación de empleo, es necesario algo más que los servicios prestados por las Oficinas de Ocupación. Para esto hace falta la

colaboración entre el sector privado y el público, fijando estrategias económicas a un nivel como mínimo regional.

- La falta de acciones sociales vinculadas al apoyo y refuerzo escolar teniendo en cuenta el reducido nivel educativo de la población.
- La falta de actuaciones relacionadas con la eficiencia energética en el sector residencial.
- La falta del conocimiento del Plan y su contenido por una parte significativa de la población del barrio.
- La débil participación ciudadana.

La participación ciudadana es fundamental en los procesos de este tipo; pero según recoge el Informe de Evaluación Final ha faltado que una parte significativa de la población se involucrara en el proyecto. Habría que estudiar más detalladamente esta situación para no volver a cometer los mismos errores. Aunque parte puede erradicar en que la población desconfíe o no se sienta identificada con las Instituciones (el 60% de la población es de etnia gitana).

Por otro lado, hay que señalar la falta de actuaciones de desarrollo económico que permitan la generación de empleo. La conversión de los bajos en locales comerciales es necesaria pero insuficiente al respecto. Cabe destacar que este tipo de operaciones no tiene porque localizarse en el ámbito estricto del barrio. Es verdad que son muy complejas y que se depende en gran medida de la colaboración con el sector privado y de las fluctuaciones de la economía en general. Tener un empleo es vital y si existe una elevada tasa de paro en el área la operación de regeneración urbana no surtirá efecto. La problemática socio-económica se mantendrá e incrementará con el tiempo. El trabajo proporciona el modo de vida y dignidad al individuo.

La falta de actuaciones relativas a la eficiencia energética en el sector residencial es una deficiencia considerable del Plan. Las características constructivas de los edificios residenciales de La Mariola obligan a ello. Aunque se hayan ejecutado obras de mejora de algunas fachadas y cubiertas han sido desde el punto de vista de resolver las patologías constructivas, no el de mejorar la eficiencia energética. Tanto la crisis económica como la energética se están cebando con la población de las áreas vulnerables. Los recursos limitados de estas poblaciones hacen que la Administración tenga que tomar partido e involucrarse porque mejoraría la calidad de vida de los residentes y la sostenibilidad ecológica de la sociedad en su conjunto.

5.2 Barrio de Salt 70, Salt



Imagen 86: Localización; Fuente: icc.es

El barrio de Salt 70⁹⁰, en el municipio de Salt, fue uno de los beneficiarios de la primera convocatoria de la *Llei de Barris* en 2004. El área definida en el proyecto incluía todos los crecimientos residenciales producidos en los años 60 y 70 en la población. Esto suponía un ámbito de trabajo que abarcaba el 23% del suelo urbano (45Ha); y cuya población representaba el 70,35% (21.173) del total de los habitantes de Salt.

Breve descripción del barrio



Imagen 87: Salt 70; Fuente: Elaboración propia a partir de una fotografía aérea de www.bing.com/maps/

La población de Salt forma parte de un continuo urbano con la ciudad de Gerona. El sector de Salt 70 se corresponde más a un criterio temporal que formal. No existe ningún criterio morfológico porque no tiene una tipología o tejido que lo identifique como barrio. El ámbito se corresponde a la zona desarrollada durante la máxima etapa de crecimiento del municipio, los años 60 y 70. Las características urbanísticas y edilicias del conjunto son similares a las ya estudiadas en el punto 2 del presente trabajo, es decir, son parecidas a los demás barrios obreros surgidos como fruto del desarrollismo a lo largo de la geografía española. Las cuales pueden resumirse en: falta de dotaciones, espacio público de baja calidad, viviendas mínimas, deficiencias constructivas, falta de accesibilidad.

Pese a ser una zona de principal atención por parte de la Administración Local en la etapa democrática, el barrio seguía mostrando déficits y problemas. En el momento de la adjudicación del Fondo de la *Llei de Barris* presentaba una importante concentración de viviendas junto a una falta relevante de equipamientos colectivos y de espacios públicos. También se incrementó el número de inmigrantes; hecho que propició un aumento de la densidad y una mayor presión sobre los servicios básicos.

⁹⁰ GMG Plans i Projectes. *Informe d'avaluació final del projecte d'intervenció integral "Salt 70"*. Salt: Ajuntament de Salt, 2010



Imagen 88: Salt 70; Fuente: www.bing.com/maps/

El perfil de la población de Salt 70 se caracteriza por tener un bajo nivel de ingresos, déficits formativos y una situación laboral precaria, inestable y muy volcada al mundo de la construcción. Por lo que en el barrio existe un volumen de población en situación o riesgo de exclusión social. Se destacan los siguientes datos:

- La densidad residencial era de 176 viv/Ha
- El 3,71% de los edificios estaban en mal estado o ruinoso
- El 9,41% de los edificios no disponían de agua corriente y utilizaban el agua proveniente de los pozos
- El 46,64% de los edificios de 4 o más plantas no tenía ascensor
- El 74,8% de las zonas verdes previstas en el planeamiento no se habían ejecutado
- El 18,2% de los locales estaban inactivos (Censo 2001)
- El incremento de la población el periodo 1998-2003 fue del 18,2%
- El 19,7% de la población era inmigrante extracomunitario

Ante estas circunstancias los principales obstáculos de Salt 70 son el tamaño, la elevada densidad y la heterogeneidad del ámbito. El proyecto se puede clasificar como demasiado ambicioso porque involucra al 70% de la población del municipio. A continuación se mostrarán los resultados; aunque ya se advierte que hubiera sido aconsejable trabajar en áreas urbanas más pequeñas o intervenir en diferentes fases.

Objetivos planteados en el *Pla de Millora*

En el Proyecto de Intervención Integral aprobado por el Ayuntamiento de Salt destacaban las actuaciones relativas a la mejora del espacio público, la dotación de equipamientos y un amplio número de programas de dinamización comercial, inserción laboral y atención a los colectivos más vulnerables.

Sin embargo, la adjudicación del Fondo de la *Llei de Barris* supuso una serie de modificaciones de las actuaciones inicialmente previstas. Sobre todo en el programa de mejora social, urbanística y económica, cuyas actuaciones sufrieron un recorte del

presupuesto inicial del 76%, pasando a representar un 3,3% del presupuesto total del proyecto adjudicado. Igualmente las actuaciones relacionadas con el programa de provisión de equipamientos colectivos se redujeron un 56% respecto al presupuesto inicial⁹¹.

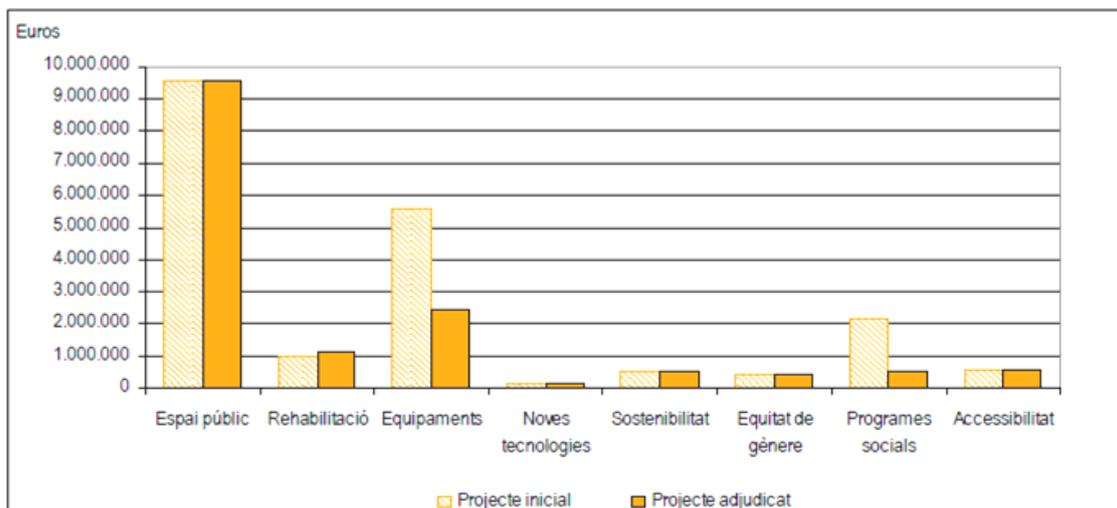


Gráfico 5: Diferencias entre el presupuesto inicial y el adjudicado Fuente: Informe d'Evaluació Final de Salt 70

Es obvio que las modificaciones del Proyecto Inicial durante el trámite de adjudicación del Fondo van a tener unas consecuencias gravísimas. Como ya se ha podido comprobar en el estudio de la experiencia de La Mariola, las acciones sociales son vitales e imprescindibles para la regeneración del barrio. En el caso de Salt 70 éstas sufrieron un recorte del 76% de su presupuesto inicial. A esto hay que unirle la reducción en un 56% del presupuesto para equipamientos colectivos; otro punto conflictivo más. Otro de los aciertos de La Mariola fue la dotación de equipamientos colectivos que incluso atraían a gente de fuera del barrio. Si el barrio tiene carencias en este sentido es incomprensible la reducción sufrida. Los proyectistas conocían las claves para obtener unos buenos resultados. El problema surgió con las instancias superiores de la Generalitat, las cuales están más condicionadas por criterios políticos que técnicos. Esto se evidencia en la partida de mejora del espacio público; ha permanecido invariable porque se trata de actuaciones cuyos resultados son inmediatos y percibidos por toda la población de Salt.

Finalmente las actuaciones resultantes tras las modificaciones fueron:

1. *Mejora del espacio público y dotación de zonas verdes*
 - Programa de pavimentación de calles
 - Acciones de plantación y reposición de arbolado
 - Programa de alumbrado
 - Plan plurianual de mobiliario urbano
 - Mejora y reforma de calles
 - Dotación de contenedores enterrados
 - Mejora de la red de alcantarillado

⁹¹ GMG Plans i Projectes. *Informe d'avaluació final del projecte d'intervenció integral "Salt 70"*. Salt: Ajuntament de Salt, 2010

- Soterramiento de líneas eléctricas
- Acciones del programa de recogida selectiva
- Dotación de parte del sector SRV-2 del Plan General
- Espacio libre zona Can Patrac
- Programa de compra de suelo
- Expropiación Unidad SRV-2 del Plan General
- Instalaciones de ocio

Estas actuaciones están dentro de la línea general de mejora urbana. Son relativamente fáciles de ejecutar y sus resultados son inmediatos. No obstante, las desviaciones de estas partidas pueden afectar a otras del proyecto; ya que el presupuesto global está adjudicado y no hay margen de maniobra.

2. Rehabilitación y equipamiento de los elementos colectivos de los edificios

- Programa piloto de ascensores
- Programa piloto de elementos comunes
- Campaña de conexión a la red de alcantarillado
- Campaña de conexión a la red de agua potable
- Programa piloto de escaleras de emergencia

Llama la atención que en ámbito de trabajo todavía existiera gente sin conexión a las redes de agua potable y alcantarillado. Esto también es fruto de la heterogeneidad residencial, conviven bloques residenciales con viviendas entre medianeras. La necesidad de ascensores en estos barrios también es una constante.

3. Provisión de equipamientos para el uso colectivo

- Fase ateneo y salas de la entidad Coma Cros
- Centro Cívico Mas Mota
- Centro Cívico Guimerà
- Centro Abierto Juvenil

El presupuesto de esta partida se redujo un 56%; por lo que los resultados no serán los deseados por el Proyecto Inicial. Llama la atención que los equipamientos se hayan reducido a centros cívicos, a modo de cajón de sastre donde se puede llevar a cabo cualquier iniciativa. Esta circunstancia lógica ante el recorte puede desencadenar en un equipamiento poco práctico y funcional porque no se sabe bien qué finalidad tiene. A priori estas dotaciones solamente están destinadas para los vecinos por lo que no atraerán a gente de fuera de Salt 70. Esto contrasta enormemente con La Mariola, donde además existía una colaboración y coordinación con los Departamentos de la Generalitat para aprovechar el efecto impulsor del Plan y corregir los déficits del barrio.

4. Incorporación de las tecnologías de la información en los edificios

- TICs y cableado en los edificios

5. Fomento de la sostenibilidad del desarrollo urbano

- Medidas de ahorro en inmuebles del sector
- Energía solar (Centro Guimerà)
- Campaña para favorecer el reciclaje
- Proyecto de carril bici

Estas medidas son claramente insuficientes en un contexto de crisis energética y económica. Falta una intervención más seria y comprometida con la eficiencia energética en el sector residencial. El proyecto de carril bici necesita estar conectado a la red bici de la ciudad, no puede ser independiente.

6. *Equidad de género en el uso del espacio urbano y los equipamientos*

- Desarrollo del plan de seguridad urbana
- Espacio de habitabilidad Mas Mota
- Espacio de habitabilidad Guimerà
- Espacio de huertos para actividades formativas

7. *Programas de mejora social, urbanística y económica*

- Programa Laos Salt de integración
- Plan de Civismo y Agente Cívico

El fortísimo recorte del 76% en las acciones sociales ha quedado patente en estos programas que a primera vista son insuficientes. No existe ningún programa de formación, educación o de índole económica. Cómo pretenden que el Plan ayude a la población si ésta tiene unas graves deficiencias formativas y tiene una elevada tasa de desempleo. Tampoco hay alguna medida para corregir el índice de locales comerciales inactivos cercanos al 20%. Ni existen acciones desde fuera del Plan que complementen a éste, como ocurría en La Mariola. Se aprovecha para insistir una vez más en el planteamiento de la RUI, ésta aborda de forma integral el medio físico, social y económico. En el caso de Salt 70 el concepto integral es muy cuestionable.

8. *Accesibilidad y supresión de las barreras arquitectónicas*

- Plan de accesibilidad del sector

Finalmente, en relación al presupuesto total otorgado, las actuaciones con un mayor peso económico han sido las correspondientes al espacio público (62,9%), equipamientos (16,1%) y rehabilitación (7,3%)⁹². La intervención en Salt 70 se ha prolongado dos años más de los previstos inicialmente y ha supuesto un coste de 15.200.000 euros financiados en un 50% por la Generalitat, en un 45% por el Ayuntamiento y en un 5% por otras subvenciones. Cabe destacar que el Plan sufrió modificaciones económico-financieras, cuyo origen estuvo en los retrasos en las adjudicaciones y en el plan de saneamiento económico del Ayuntamiento.

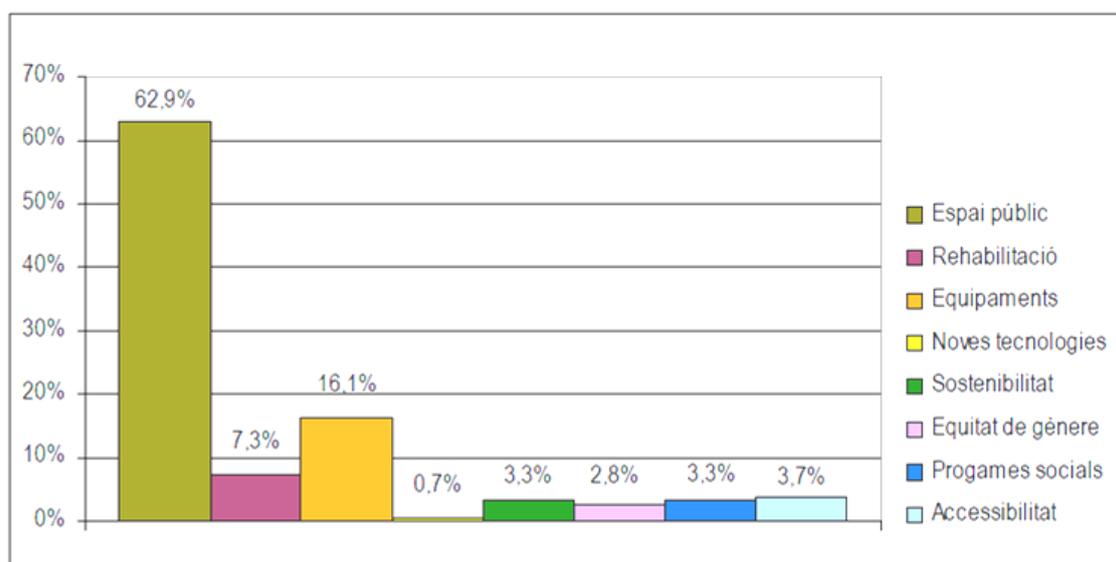


Gráfico 6: Porcentajes de las partidas presupuestarias; Fuente: Informe d'Evaluació Final Salt 70

⁹² GMG Plans i Projectes. Informe d'avaluació final del projecte d'intervenció integral "Salt 70". Salt: Ajuntament de Salt, 2010

El gran contraste en la distribución del presupuesto entre los ocho campos de actuación es bastante llamativo. Con un 62,9% del total invertido en la mejora del espacio público resulta difícil clasificar la intervención como regeneración integral; se podría reducir a una actuación de mejora urbana. No obstante, la cantidad invertida no determina el resultado final, de hecho Salt 70 ha tenido un presupuesto un 38% superior a La Mariola. Si se comparan las inversiones entre Salt 70 y La Mariola sobresalen: espacio público 62,9% frente a 37,9%; equipamientos 16,1% ante 34,3% y programas sociales 3,3% y 7,8% respectivamente. Se puede comprobar la gran diferencia existente entre los dos proyectos y que conllevará dos resultados completamente distintos. Por otro lado, Salt 70 tenía una población de 21.173 personas y una superficie de 45Ha; y La Mariola contaba con 11.200 residentes y un área de 56,71Ha. Lo más llamativo de estos datos es que Salt 70 prácticamente dobla en población a La Mariola; y pese a ello las inversiones en equipamientos colectivos y acciones sociales son porcentualmente menos de la mitad.

Resultados obtenidos por el Pla de Millora

Las actuaciones que menos modificaciones han sufrido han sido las de mejora del espacio público, siendo las relacionadas con la rehabilitación en las comunidades de propietarios las que han presentado mayor dificultad⁹³. Por otro lado, una serie de actuaciones se han modificado por motivos diversos o no se han llevado a término en beneficio de otras consideradas más importantes. Esto hay que unirlo a las desviaciones del presupuesto de determinadas partidas que han obligado a compensar unas actuaciones con otras. Cuantitativamente el Proyecto de Intervención Integral en Salt 70 puede resumirse en:

- La creación de una Oficina de Barrio para la gestión del Plan
- La potenciación de un Órgano de participación ciudadana Laos-Salt
- 2.000 ml de calles reurbanizadas
- 2.500 m² de espacios libres ejecutados
- 136 subvenciones de rehabilitación otorgadas
- 991 viviendas conectadas a la red pública de agua potable y 4.000 personas beneficiadas
- 203 comunidades de vecinos beneficiados de los servicios de mediación

Ante estos datos queda evidenciado el débil impacto que ha tenido el Plan en el barrio de Salt 70. Es decir, la intervención solamente ha tenido resultados en los campos relativos al medio físico. Respecto a la temática social solamente destacan la creación de un Órgano de participación ciudadana y los servicios de mediación en las comunidades de vecinos. Ambas son claramente insuficientes frente a la problemática socio-económica del barrio. Como ya se ha venido advirtiendo la falta de inversión en equipamientos colectivos y acciones socio-económicas ha supuesto unos resultados francamente mejorables. Las operaciones de RUI han de estar equilibradas entre los medios físico, social y económico.

⁹³ GMG Plans i Projectes. *Informe d'avaluació final del projecte d'intervenció integral "Salt 70"*. Salt: Ajuntament de Salt, 2010

Con el objetivo de paliar las carencias en los aspectos socio-económicos del Plan, tanto desde el Ayuntamiento como de diferentes Departamentos de la Generalitat se crearon varios programas cuando éste ya estaba finalizado. Aunque desde el punto de vista oficial éstos surgieron como fruto del efecto catalizador del Plan. Siendo dichos programas:

- Oficina de Promoción Económica (2009), se creó con el objetivo de favorecer el desarrollo local y ofrecer servicios en los ámbitos del empleo, la igualdad de oportunidades, la formación y la creación de empresas.

Esta oficina aparece ya tarde teniendo en cuenta que el proyecto tenía que durar cuatro años 2005-2009 y tuvo una prórroga hasta 2010. Oficina surgida como resultado de la nula atención prestada por el Plan a los temas económicos y laborales.



Imagen 89: Mejora del espacio público de Salt 70; Fuente: <https://maps.google.es/>

Como aspecto positivo hay que destacar al menos su creación y esperar que tenga un correcto funcionamiento dada la actual crisis económica.

- Escuela Taller, se propone como una nueva vía de formación para los jóvenes dado el alto nivel de fracaso escolar.

A fecha de la elaboración del Informe de Evaluación Final, 2010, esta Escuela Taller todavía no se había ejecutado. Sin embargo su planteamiento se considera correcto; ya que plantea una alternativa práctica y realista para los jóvenes del barrio.

- Oficina local de vivienda, surgió para dar solución a la problemática de la vivienda y la alta densidad residencial.

La cuestión de la alta densidad residencial es un tema importante y cuya solución es compleja. El papel de esta oficina se queda corto si no se habilitan nuevas zonas residenciales y asequibles que permitan descongestionar la elevada densidad.

- Plan Local de Vivienda 2010-2015, proponía diversas líneas de actuación para Salt 70. Enfatizando el revertir del proceso de degradación a través de

programas que requieren una inversión pública y políticas urbanísticas y sociales muy intensivas.

A priori parece un Plan ambicioso y cercano a un proyecto de RUI. No obstante, dadas las actuales circunstancias de crisis económica y de falta de financiación difícilmente se habrá llevado a cabo. Cabe recordar que el *Pla de Millora de Salt 70* que se está analizando sufrió recortes y retrasos como consecuencia de los problemas financieros del Ayuntamiento de Salt.

- Diversas medidas promovidas por los Departamentos de la Generalitat, programa de salud y programa de trabajo, cuyos objetivos eran complementar al Plan.

La necesidad de desarrollar acciones sociales en un área vulnerable como Salt 70; y la práctica falta de éstas a consecuencia de los recortes presupuestarios durante la adjudicación hizo imprescindible una compensación por parte de la Generalitat. En contraste con La Mariola se echa en falta un mayor compromiso por parte de la Generalitat; como la construcción de equipamientos y la mejora de los existentes, cuyas competencias pertenecen a los Departamentos de ésta (sanidad, educación).

Pese al Proyecto de Intervención Integral la comparativa de los indicadores de vulnerabilidad de obligado cumplimiento (estudiados con anterioridad) entre los años de comienzo y final del Plan no muestra una variación significativa; sino que la situación ha empeorado⁹⁴. Si se analizan los indicadores uno a uno sí que pueden encontrarse cambios positivos. Por ejemplo, los relacionados con el medio físico tales como la reducción del déficit de zonas verdes, la mejora del transporte público, la mejora de las deficiencias del parque residencial (instalación de agua potable, ascensores). Resulta obvio al tratarse de una intervención prácticamente dedicada en exclusiva a la mejora del espacio público. Si los indicadores relativos al medio físico no hubieran experimentado ninguna mejoría sí que habría resultado un caso alarmante.

Sin embargo, los aspectos socio-demográficos no han experimentado cambio positivo alguno; en parte es consecuencia de la actual crisis económica. La población del barrio ha aumentado de forma considerable en relación al resto de Salt, siendo 7,41 puntos superior. Este crecimiento ha sido fruto del asentamiento de inmigrantes extracomunitarios, quienes han pasado de ser el 19,7% de la población al comienzo de la actuación al 49,1% al final de ésta. A su vez, la cantidad de personas en situación o riesgo de exclusión social se ha incrementado notablemente y la tasa de paro en el ámbito es la más alta del municipio.

Por un lado hay que contemplar las escasas acciones sociales desarrolladas por el Plan; y por el otro los cambios socio-económicos acontecidos durante la ejecución del proyecto. La suma de ambos ha generado una situación crítica en Salt 70. Esto pone de manifiesto la necesaria flexibilidad que ha de tener la RUI; ya que se enfrenta a un entorno en cambio constante. Desafortunadamente dicha flexibilidad se puede ver

⁹⁴ GMG Plans i Projectes. *Informe d'avaluació final del projecte d'intervenció integral "Salt 70"*. Salt: Ajuntament de Salt, 2010

entorpecida por una rígida burocracia y la falta de ampliaciones del presupuesto aprobado. Por lo que se refuerza aún más la idea de disponer acciones sociales a largo plazo; porque esto permitiría adaptarse a las circunstancias.

Los resultados también son consecuencia de una falta de participación ciudadana (al igual que en La Mariola, aunque con diferente final). Según se recoge en el Informe es preciso seguir trabajando en la implicación de los vecinos en el desarrollo del barrio. Por un lado está la nula tradición de la participación ciudadana, se está ante una población no acostumbrada a participar e incluso reticente y contraria a esta idea. Por el otro, los grandes déficits existentes y la crisis conformaron un clima que dejó los procesos participativos en segundo término. Es decir, se optó por dar solución a los problemas a la forma tradicional, desde una instancia superior y sin la colaboración ciudadana. Se aprovecha para volver a insistir en la importancia que tiene la involucración de los vecinos en la redacción y ejecución del Proyecto de RUI; sólo así las actuaciones se ajustarán más a la problemática y se generará un sentimiento de pertenencia de ellos hacia el Plan.

El desarrollo de las actuaciones del Plan no ha supuesto una importante mejora del barrio Salt 70 en comparación con el inicio del mismo. Las problemáticas demográficas, económicas y sociales continúan persistiendo y algunas de ellas se han acentuado; pero la corrección de las carencias urbanísticas ha permitido como mínimo iniciar el proceso de transformación del barrio.

Valoración de los resultados

La valoración de los resultados finales está condicionada por la crisis económica, la extensión y heterogeneidad del ámbito y la creciente problemática social. Las encuestas realizadas a los vecinos⁹⁵ han mostrado que no están satisfechos con el Plan, haciendo especial hincapié en los problemas de convivencia e inseguridad. La reducción y la falta de ejecución de gran parte de los programas sociales, así como la falta de ejecución de equipamientos de barrio, están detrás de los débiles resultados alcanzados por el Plan. Todavía quedan bastantes frentes abiertos, especialmente los de carácter social y económico.

Las nefastas consecuencias que tuvieron las modificaciones del Proyecto Inicial durante la fase de adjudicación son obvias. Los drásticos recortes presupuestarios en las acciones sociales y los equipamientos colectivos hicieron que el Plan se redujera a la mejora del medio físico. Si el objetivo del Plan es corregir las acciones que originan la vulnerabilidad de la población es imprescindible trabajar los temas socio-económicos. La falta de actuaciones en este sentido en Salt 70 propiciaron que el barrio fuera todavía más vulnerable; a esto también hay que sumarle la crisis económica que comenzó una vez estaba ejecutándose el proyecto de regeneración.

⁹⁵ GMG Plans i Projectes. *Informe d'avaluació final del projecte d'intervenció integral "Salt 70"*. Salt: Ajuntament de Salt, 2010

El ejemplo de la experiencia de Salt 70 pone de manifiesto la importancia que tienen las actuaciones de carácter socio-económico. Si éstas no son tenidas en cuenta o relegadas a un segundo plano la espiral de decadencia de las áreas vulnerables no revertirá. En este caso la decadencia del barrio ha aumentado. El peso excesivo de las actuaciones de mejora del espacio público (62,9%) han monopolizado la intervención de regeneración; propiciando un sentimiento de frustración con el Plan. Puede que el Proyecto Inicial estuviera correctamente redactado y propusiera una intervención equilibrada entre las tres patas de la RUI (medio físico, social y económico); pero el Proyecto Ejecutado ha dejado bastantes aspectos a subsanar.



Imagen 90: Mejora del espacio público en Salt 70; Fuente: <https://maps.google.es/>

También hubiera sido beneficioso para Salt 70 la colaboración entre los gestores del Plan y las diferentes Administraciones para potenciar la regeneración del barrio. Es decir, aprovechando el impulso del Plan los Departamentos de la Generalitat deberían haber actuado de forma similar a como lo hicieron en La Mariola. Las actuaciones llevadas a cabo una vez finalizado el Plan de Salt 70 y explicadas anteriormente no son comparables. Aunque las Instituciones así lo quieran insinuar. En realidad en este caso se trata de soluciones parche dado el fracaso del Proyecto de Regeneración, las cuales vuelven a ser insuficientes.

Por otro lado, a diferencia del Plan de La Mariola no se ha observado que el objetivo general de la intervención sea la regeneración del barrio a medio y largo plazo. Es decir, no se ha detectado que existiera esta voluntad desde un principio (tampoco se ha tenido acceso al Proyecto Inicial de Salt 70). Considerar las operaciones de RUI a medio y largo plazo es determinante para las acciones socio-económicas. No obstante, los recortes en el presupuesto del Proyecto Inicial hicieron inviable este planteamiento.

Ante esta realidad el Ayuntamiento decidió continuar con las acciones de mejora dentro de la orden del Departamento de Política Territorial y Oras Públicas *PTO/79/2010, de 18 febrer, per la qual s'aproven les bases reguladores de les subvencions destinades als ajuntaments de Catalunya que hagin completat les actuacions dels projectes d'intervenció integral a l'empara de la Llei 2/2004, de 4 de*

*juny, de millora de barris, àrees urbanes i viles que requereixen una atenció especial.*⁹⁶ Las nuevas acciones surgidas tras el final del Plan se plantearon con el objetivo de seguir incidiendo en un barrio que concentra una especial problemática social, urbanística y económica. Con tal de salir de la espiral negativa en la que se encuentra se considera muy importante seguir trabajando lo más cerca posible de la población. Esta continuidad del Plan estaba prevista para el periodo 2010-2012; lamentablemente no se ha podido tener información al respecto de su ejecución. Aunque lo más probable es que haya sido pospuesto dadas las difíciles circunstancias económico-financieras de la Administración pública en general y el cambio de prioridades del Ejecutivo catalán.

Las nuevas actuaciones propuestas en el Plan de Continuidad son:

1. *Mejora del espacio público y dotación de zonas verdes*
 - Reurbanización y urbanización de varias calles

2. *Rehabilitación y equipamiento de los elementos comunes de los edificios*
 - Fondo para la rehabilitación de los elementos colectivos de los edificios

3. *Provisión de equipamientos para el uso colectivo*
 - Adquisición y adecuación de un Local Social
 - Dinamización inicial del Local Social

4. *Incorporación de las tecnologías de la información en los edificios*
 - Habilitación de un punto de acceso libre a internet en el nuevo equipamiento social

6. *Equidad de género en el uso del espacio urbano y de los equipamientos*
 - Programa de trabajo con las mujeres

7. *Desarrollo de programas que comporten una mejora social, urbanística y económica del barrio*
 - Programa de mediación comunitaria
 - Programa de promoción y protección de la salud
 - Programa para la mejora de los comercios
 - Implementación de proyectos ocupacionales de mejora del empleo
 - Programa de seguridad y mediación
 - Oficina de Gestión del Plan

Se evidencia como en las nuevas acciones propuestas se decantan más por las acciones socio-económicas. Un hecho lógico tras analizar y conocer los resultados del *Pla de Millora*. No obstante, se echa en falta aspectos relacionados con la formación y el apoyo escolar imprescindibles en un entorno con bajos niveles educativos.

⁹⁶ GMG Plans i Projectes. *Informe d'avaluació final del projecte d'intervenció integral "Salt 70"*. Salt: Ajuntament de Salt, 2010

Además, la eficiencia energética residencial vuelve a no ser considerada, al igual que otras medidas que potencien la sostenibilidad. A decir verdad, este Plan de Continuidad parece que sean las actuaciones del Proyecto Inicial que se quedaron al margen del Proyecto de Ejecución. Porque si se tiene en cuenta el gran incremento de la población inmigrante en Salt 70 (pasaron de ser el 20% al 50% al finalizar el Plan) faltaría algún programa destinado a la integración de la misma.

Conclusiones

En primer lugar se van a destacar los aspectos positivos que ha tenido el Proyecto de Regeneración en el barrio de Salt 70. Aunque tras el anterior análisis ya se puede deducir que no van a ser numerosos.

Se valora acertadamente los objetivos que inspiraron el Proyecto Inicial y mencionados al comienzo del Informe de Evaluación Fina. Éstos dieron lugar a un trabajo en el que sobresalían las actuaciones relativas a la mejora del espacio público, la dotación de equipamientos y un amplio número de programas de dinamización comercial, inserción laboral y atención a los colectivos más vulnerables. Se considera justo destacar esto porque manifiesta el buen conocimiento de los redactores del Plan respecto a la RUI. Cabe señalar que los poco satisfactorios resultados finales de la operación son consecuencia directa de las modificaciones y recortes realizados por las instancias superiores de la Generalitat Catalana y no por la ignorancia en la materia por parte de los profesionales que elaboraron el Proyecto de Regeneración. No obstante, se ha echado en falta que el Plan hubiera orientado las actuaciones del mismo a medio y largo plazo. Es decir, es imprescindible saber que un entorno urbano no se regenera integralmente en un periodo de cuatro años. Los cambios socio-económicos son lentos y precisan de tiempo.

A colación de la necesidad de las mejoras socio-económicas que sólo son posibles a medio y largo plazo. Se aprovecha para reconocer al Ayuntamiento de Salt la voluntad que tiene en mejorar las condiciones del barrio de Salt 70 mediante el Plan de Continuidad y el compromiso adquirido por el Consistorio en seguir trabajando por corregir la problemática del área. Con esta actitud reconocen que el *Pla de Millora* no ha alcanzado los resultados esperados; y han optado por seguir dedicándole sus esfuerzos en lugar de descartar y abandonar el proceso de transformación. Desafortunadamente hay que tener en consideración las dificultades financieras por las que está atravesando la Administración.

Irónicamente el caso de Salt 70 es ejemplar en el sentido de cómo no han de hacerse las cosas y de la importancia que llegan a tener las acciones socio-económicas. El excesivo peso dado a la mejora del espacio público, un 62,9% del presupuesto, ha hecho que se trate más de una intervención urbanística típica que un proyecto de RUI. Salt 70 y La Mariola son dos claras muestras de cómo ha de ser la RUI; el primero en clave negativa y el segundo en positiva.

El débil impacto de la actuación de RUI en Salt 70 es fruto de los recortes presupuestarios acontecidos durante los trámites de adjudicación del Fondo. Los terribles ajustes en las acciones sociales (76%) y en los equipamientos colectivos (56%) han de servir de ejemplo de los desastrosos resultados que pueden acarrear. La falta de equipamientos colectivos y de espacios públicos existentes al comienzo del Plan no se han corregido tras el cumplimiento de éste. Si a esto se le suma que ya existía un volumen considerable de población en situación o riesgo de exclusión social antes de intervenir y que tras concluir la operación de regeneración, dicha situación ha empeorado. Entonces, ¿de qué ha servido el *Pla de Millora*? Únicamente ha mejorado el espacio público y en zonas concretas del barrio.

Ante estos resultados es normal que las encuestas reflejen que los vecinos no estén satisfechos con el Plan. La reducida participación ciudadana y la falta de flexibilidad frente a un entorno en cambio constante (crisis económica, aumento de la inmigración de 19,7% a 49,1%) también son partícipes del resultado final. Y si a esto se le suma la falta de colaboración entre los Departamentos de la Generalitat y los gestores del Plan para desarrollar acciones conjuntas de transformación como ocurrió en La Mariola. Se llega a tener la combinación perfecta para obtener unos pobres resultados.

6. Conclusiones

El estudio y análisis realizado en el presente trabajo han podido dar solución a las cuestiones planteadas al comienzo del mismo. A continuación se mostrará de forma didáctica mediante el formato pregunta-respuesta las conclusiones alcanzadas.

¿Qué es la Regeneración Urbana Integral?

La Regeneración Urbana Integral comprende una serie de acciones orientadas a realizar mejoras en los aspectos físicos, sociales y económicos de una determinada área urbana. Como la propia palabra **integral** implica, las medidas vincularán los tres aspectos ya señalados de forma conjunta y con objetivos en común. Hay que insistir que no se trata simplemente de actuaciones orientadas a mejorar el espacio público, las dotaciones y la calidad de las viviendas, es decir, acciones de mejora urbanística. Sino que también implican todas aquellas dirigidas a corregir y subsanar las deficiencias que pueda tener un área a nivel social y económico. Las actuaciones de Regeneración Urbana Integral deberán de buscar el equilibrio óptimo entre estos tres campos para obtener un correcto resultado.

Se estima conveniente destacar lo crucial y determinante del concepto **integral**. Éste significa que las actuaciones incluirán medidas en los campos físicos, sociales y económicos. Trabajando con todas las facetas que influyen en la calidad de vida de los residentes de un barrio. La experiencia ha demostrado que si solamente se aborda esta cuestión desde la perspectiva urbanística la situación de partida no se corregirá. Los aspectos socio-económicos son vitales para el bienestar de las personas. Subsanaando estas carencias junto a las urbanísticas, se mejorará las condiciones de vida en el barrio, el barrio en sí mismo y la ciudad en su conjunto.

¿Dónde es necesaria la Regeneración Urbana Integral?

La Regeneración Urbana Integral es necesaria en las áreas urbanísticas o barrios clasificados como vulnerables o desfavorecidos. El término vulnerable⁹⁷ expresa la posibilidad de ser herido o recibir lesión, física o moralmente. Desde el punto de vista urbano indica que el espacio se encuentra frente a una posible situación crítica, “*de forma que de no actuarse sobre las bases del problema el área entrará en crisis pudiéndose producir una degradación funcional y social del ámbito que lo conduzca a la marginación*”⁹⁸. Es decir, que el concepto alude al riesgo que tiene la población de un determinado ámbito urbano concreto de ser afectada por unas condiciones desfavorables que harían posible la caída de ésta en una situación crítica. Por tanto, el concepto de vulnerabilidad urbana no solamente se refiere a la existencia de un entorno cuya degradación física y social ya se ha consolidado; sino que hace especial incidencia en las señales previas que se puedan estar produciendo. Se trataría de advertir los problemas para poder subsanarlos con suficiente antelación.

⁹⁷ VV.AA. *Diccionario de la lengua española*, Real Academia Española. 2001

⁹⁸ Hernández Aja, Agustín. “Áreas vulnerables en el centro de Madrid”. *Cuadernos de Investigación Urbanística*, nº 53. Instituto Juan de Herrera (2007) p.5.

Es decir, sería necesario intervenir en los barrios que presenten vulnerabilidad urbana. Según el *Análisis urbanístico de Barrios Vulnerables en España*⁹⁹, se entiende por vulnerabilidad urbana “*como aquel proceso de malestar en las ciudades producido por la combinación de múltiples dimensiones de desventaja, en el que toda esperanza de movilidad social ascendente, de superación de su condición social de exclusión o próxima a ella, es contemplada como extremadamente difícil de alcanzar. Por el contrario, conlleva una percepción de inseguridad y miedo a la posibilidad de una movilidad social descendente, de empeoramiento de sus actuales condiciones de vida*”¹⁰⁰.

Se considera oportuno señalar que la Regeneración Urbana Integral se centrará en aquellas zonas que presenten unas mayores debilidades que el resto de su entorno para reforzarlas y equiparlas al conjunto de la ciudad. Hay que destacar e insistir que el concepto de barrio vulnerable no es sinónimo de barrio conflictivo. Se trata de áreas urbanas con una serie de deficiencias y problemas que de no ser abordados a tiempo pueden ir aumentando hasta derivar en situaciones graves de marginalidad. Aquí radica la importancia de actuar a tiempo con la Regeneración Urbana Integral.

¿Cómo se determina dónde es prioritaria la Regeneración Urbana Integral?

En el punto dos del presente trabajo se han podido analizar diferentes métodos para clasificar y determinar las áreas urbanas como vulnerables o desfavorecidas. Prácticamente se basan en una batería de indicadores que miden diferentes aspectos de la realidad urbana del barrio en cuestión y de sus habitantes. Establecer cuáles son, su definición y cómo medirlos es de vital importancia para poder clasificar las áreas. Tras el estudio se ha podido concluir que éstos además de medir datos objetivos han de incluir indicadores subjetivos de la población residente.

En primer lugar está el Observatorio de la Vulnerabilidad Urbana en España¹⁰¹ que es el organismo encargado de medir la vulnerabilidad urbana en todo el territorio nacional. Desafortunadamente la metodología empleada presenta una serie de aspectos a mejorar. Al ser un análisis urbanístico para el conjunto del Estado la base de datos con la que trabaja es el Censo de Población y Vivienda. Este es su principal defecto porque los censos solamente se actualizan cada diez años, existiendo un margen de tiempo hasta la publicación de los mismos que puede oscilar en un par de años. Además, a esta circunstancia hay que añadirle el periodo que transcurre desde la toma de datos, su publicación y la realización de los análisis de vulnerabilidad. Consecuentemente, los análisis urbanísticos sobre vulnerabilidad nunca son actuales.

El estudio llevado a cabo ha demostrado que los censos no están pensados para elaborar dichos análisis. Se necesitan más datos y que sean más cercanos a la

⁹⁹ VV.AA. *Análisis urbanístico de Barrios Vulnerables en España. Sobre la Vulnerabilidad Urbana*. Ministerio de Fomento, Instituto Juan de Herrera DUYOT. 2010

¹⁰⁰ HERNÁNDEZ, Agustín. “Áreas vulnerables en el centro de Madrid”. *Cuadernos de Investigación Urbanística*, nº 53. Instituto Juan de Herrera (2007) p.8.

¹⁰¹ http://www.fomento.gob.es/MFOM/LANG_CASTELLANO/DIRECCIONES_GENERALES/ARQ_VIVIENDA/SUELO_Y_POLITICAS/OBSERVATORIO/

realidad urbana y social. Sería recomendable que los informes fueran redactados por las Administraciones Locales porque conocen mejor la realidad y disponen de datos más actualizados. Aunque una supervisión de éstos por parte de un organismo del Estado sería razonable para asegurar la veracidad de los mismos.

El Observatorio determina la vulnerabilidad de un área en función de tres indicadores: tasa de paro, porcentaje de población analfabeta y sin estudios y porcentaje de viviendas sin servicio de aseo. La vulnerabilidad se produce cuando cualquiera de los tres supere en un 50% a la media nacional. Además en 2006 se introdujo un cuarto indicador: el porcentaje de población inmigrante; la vulnerabilidad surge cuando supere el 20%. Estos indicadores son insuficientes para determinar la vulnerabilidad urbana. Sería necesario una media ponderada de un listado de indicadores aún mayor y que recogieran más datos objetivos y subjetivos de la realidad urbana.

Por el contrario, el método empleado por la *Llei de Barris* de la Generalitat de Cataluña es más apropiado para medir la vulnerabilidad. Ésta no se establece cuando el barrio sobrepasa el valor estimado de un indicador concreto; sino que surge de la suma de toda la puntuación de los indicadores. Este sistema impide que circunstancias coyunturales impliquen que un área sea vulnerable. Por tanto, la mejor forma de determinar el grado de vulnerabilidad de un barrio es mediante la consideración de todos, no solamente de uno de ellos porque puede distorsionar la realidad.

¿Por qué hay que intervenir en los barrios de la periferia de los años 60 y 70 de la Ciudad de Valencia?

Desafortunadamente ni el Ayuntamiento de Valencia, ni la Generalitat Valenciana han publicado ningún estudio de Vulnerabilidad Urbana. Por ello hay que remitirse al *Análisis de Barrios Vulnerables* realizado desde el Estado, con todos los puntos críticos ya comentados con anterioridad. Los análisis efectuados por el Observatorio de la Vulnerabilidad Urbana en España para la ciudad de Valencia detectaron los barrios vulnerables en 1991, 2001 y 2006 ¹⁰². En estos análisis se detectó que la mayoría de los barrios vulnerables eran aquellos construidos durante las décadas de los años 60 y 70 en la periferia urbana; de hecho en 2001 se trataban del 75% (seis de ocho) y en 2006 del 85% (once de trece). Ante estos datos resulta evidente el porqué hay que intervenir en estos entornos.

Valencia 1991

En 1991 ¹⁰³ la vulnerabilidad urbana afectaba a una pequeña parte de la población total de la ciudad (2.6%) y a una superficie equivalente al 3% del suelo urbano. Se producía en dos áreas con dos tipologías urbanas diferentes. En el caso del Cabanyal un antiguo asentamiento histórico con algunos desarrollos de vivienda plurifamiliar

¹⁰²http://www.fomento.es/MFOM/LANG_CASTELLANO/DIRECCIONES_GENERALES/ARQ_VIVIENDA/SUELO_Y_POLITICAS/OBSERVATORIO/Analisis_urba_Barrios_Vulnerables/Informes_CCAA.htm

¹⁰³http://barriosvulnerables.fomento.es/portal/barrios/listaBarrios.php?den_prov=Valencia/Val%E8ncia&fecha=1991

obrera de los años 60; y respecto a Rovella se trata de un barrio de nueva planta de los años 60-70 basado en los principios urbanísticos del movimiento moderno.

Valencia 2001

En el año 2001 el número de barrios vulnerables aumentó de dos a ocho¹⁰⁴. Estableciendo una comparación con el estudio de Vulnerabilidad Urbana de 1991 se puede constatar que en dicho periodo de diez años la población vulnerable aumentó en un 63,41%. Por otro lado, seis de las ocho áreas vulnerables pertenecen a una forma de crecimiento urbano comprendida entre los años 60-70. La localización de cinco de estas seis en el conjunto de la ciudad es de periferia.

Valencia 2006

En 2006 las áreas estadísticas vulnerables pasaron de ocho a trece¹⁰⁵. La vulnerabilidad urbana implicaba a una población de 129.073 habitantes; correspondiente al 16,03% del total de la ciudad (805.304 hab). Dicha cantidad ha aumentó un 51,90% respecto al mismo porcentaje del anterior estudio y un 83,78% respecto al primero. Once de las trece áreas urbanísticas vulnerables pertenecían al periodo de los años 60-70 y tenían una situación de periferia.

Se estima que los datos son preocupantes y demuestran como la falta de intervenciones de Regeneración Urbana Integral en la ciudad de Valencia han hecho que la situación empeore con el tiempo. Localizándose la mayor parte de la problemática en los barrios construidos durante las décadas de los años 60-70 en la periferia. Aquí radica la importancia de este trabajo, el porqué se estudia y se propone la regeneración en estos entornos urbanos. Si no se realiza ningún tipo de acciones al respecto la vulnerabilidad aumentará afectando al conjunto de la ciudad y las soluciones a tomar implicarán un mayor número de recursos y medios. No se puede dilatar más en el tiempo la toma de medidas de Regeneración Urbana Integral.

¿Qué características tienen los barrios de la periferia de los 60 y 70?

Ante la primacía de la vulnerabilidad en los conjuntos urbanos construidos durante estas décadas es necesario saber cuáles son sus características. Es imprescindible conocer si éstas son las causantes en parte de la situación actual; en qué grado el urbanismo y la tipología edilicia de la época han marcado a estos barrios.

Los barrios vulnerables de los 60 y 70 detectados presentan un grado de compacidad y de morfología urbana que favorece la mezcla de usos (terciario en planta baja); salvo excepciones. Sin embargo presentan bastante homogeneidad en su tejido social y urbano. Apenas tienen hitos o espacios representativos que identifiquen al barrio respecto al resto de la ciudad. La propia compacidad ha dificultado la inserción de las dotaciones públicas. Éstas se han tenido que ir construyendo en las afueras de estos

¹⁰⁴http://barriosvulnerables.fomento.es/portal/barrios/listaBarrios.php?den_prov=Valencia/Val%E8ncia&fecha=2001

¹⁰⁵http://barriosvulnerables.fomento.es/portal/barrios/listaBarrios.php?den_prov=Valencia/Val%E8ncia&fecha=2006

barrios o en vacíos urbanos. La difícil inserción de los equipamientos en las tramas consolidadas y su falta de cercanía para parte de la ciudadanía puede generar situaciones de infradotación y sentimientos de vulnerabilidad. Afortunadamente están comunicados con el resto de la ciudad; aunque el transporte público presente deficiencias en el servicio. La presencia de vías rápidas en sus límites no impide que sus residentes puedan desplazarse a otros lugares; aunque no se trata de una accesibilidad cómoda ni asumible para las personas con movilidad reducida.

Estos barrios están constituidos por más de un 60% de edificaciones de las décadas de los 60 y 70¹⁰⁶. En principio esta realidad no tendría que ser un signo de fragilidad. Sin embargo, la técnicas constructivas, los materiales y las tipologías residenciales empleadas en aquellos años de frenesí y desarrollismo constructivo; sí que pueden ser las causantes de las deficiencias actuales; tanto a nivel de las viviendas como del espacio público y dotaciones. La superficie de las viviendas en estas zonas está por debajo de la media en la ciudad. Hecho que demuestra que estos barrios fueron dirigidos para la clase obrera. Además, la densidad de la población en las áreas vulnerables es la mayor de la ciudad. Consecuencia de la compacidad urbana, del tamaño de las viviendas y del grado de ocupación de las mismas. Por otro lado, conocer el precio medio del metro cuadrado de las viviendas de segunda mano ha servido para saber el grado de aceptación social que tienen estas zonas. Sus precios son los más bajos de la ciudad; por lo que la población que tiene posibilidades de elegir donde vivir no opta por estos barrios.

Se considera que tanto el modelo urbanístico como el residencial, empleados durante estas dos décadas son causantes directos de la vulnerabilidad urbana en estos barrios. Llama la atención que esta situación se produzca en toda la geografía española, no sólo en la ciudad de Valencia. El abuso de estos modelos propició que en amplias áreas urbanas se diera una falta de espacio donde ubicar las dotaciones públicas, bajas calidades de las viviendas y monotonía urbana y social, las cuales han dado lugar con los años a la problemática actual.

¿Qué objetivos persigue la Regeneración Urbana Integral?

El principal objetivo de la Regeneración Urbana Integral es corregir las situaciones de fragilidad que se den en las áreas urbanísticas clasificadas como vulnerables. Las acciones incluirán medidas en los medios físico, social y económico; interviniendo de forma simultánea en los tres campos y buscando el equilibrio óptimo entre éstos. Toda Regeneración Urbana Integral tiene que concebir un programa capaz de cambiar los mecanismos que hacen que determinadas áreas hayan dejado de ser atractivas. Porque como afirma Francisco José Rubio en su *Guía de regeneración urbana saludable*¹⁰⁷, el declive de estas zonas residenciales se debe a la interacción de todo un conjunto de factores que se influyen mutuamente y que, por tanto, arrastran al barrio a una espiral de declive descendente. Esto significa que se debe actuar

¹⁰⁶ <http://www.valencia.es/estadistica>

¹⁰⁷ RUBIO, Francisco José. *Guía de regeneración urbana saludable*. Valencia: Generalitat Valenciana, 2008

modificando una serie de condiciones sociales, económicas, organizativas y físicas interdependientes, que de forma conjunta promueven la degradación del barrio. Es decir, hay que actuar de forma **integral**.

Estas afirmaciones ponen de relevancia la importancia que tiene el principio de integralidad en la regeneración urbana. Intervenir sobre tejidos urbanos existentes, cuyos problemas están entrelazados entre sí y que a la vez se retroalimentan, deja patente que hay que actuar sobre las causas que los originan y que la solución no consiste únicamente en mejoras urbanísticas (espacio público, zonas verdes). Si no se actúa sobre todos los campos (físico, social, económico) la operación de regeneración no surtirá efecto y se tratará simplemente de ornato público.

¿Qué soluciones ofrece la Regeneración Urbana Integral?

En primer lugar hay que señalar que no existe una solución o soluciones tipo para todas las actuaciones de Regeneración Urbana Integral, cada caso es único. No obstante, sí que pueden definirse una serie de estrategias comunes a todas ellas:

- Mejoras del estado físico: parque residencial, espacio público, dotaciones, transporte, eficiencia energética, sostenibilidad ecológica.
- Mejoras de los aspectos económicos: tejido económico, condiciones laborales, formación, desempleo.
- Mejoras de las características sociales: educación, inserción social de los inmigrantes, tercera edad, equidad de género.
- Fomento de la diversidad urbana y potenciación de la vida en las calles.

Por otro lado, el concepto de *Regeneración Urbana Saludable*¹⁰⁸ (Francisco José Rubio) establece que sí existe una relación directa entre la Regeneración Urbana Integral, la salud y el bienestar de las personas. Porque la calidad de vida de las personas está condicionada por las características del entorno, siendo su influencia determinante en la aparición de sentimientos de vulnerabilidad. Además, según diversos estudios a medida que mejora la calidad ambiental de los barrios, mejora el estado de las viviendas y la salud de la población en general.

Es evidente que no se puede establecer una receta única que funcione para todos los casos de regeneración. Sin embargo, las problemáticas de estos barrios suelen tener denominadores comunes que hacen posible que se puedan desarrollar una serie de estrategias genéricas. Esto permitirá que se puedan establecer unos planes o programas a nivel regional y estatal en determinadas cuestiones; tales como formación, educación, empleo o desarrollo económico. Se aprovecha para volver a recalcar la importancia que tienen hoy en día la eficiencia energética de los edificios; porque ante una crisis energética y económica hay que corregir todos los problemas derivados de los pésimos métodos constructivos utilizados. Reducir al máximo el consumo de energía a la vez que se potencia el confort de los usuarios; también tiene su variante social y especialmente en los barrios vulnerables.

¹⁰⁸ RUBIO, Francisco José. *Guía de regeneración urbana saludable*. Valencia: Generalitat Valenciana, 2008

¿Cuánta experiencia existe respecto a la Regeneración Urbana Integral?

En el presente trabajo se ha estudiado la experiencia en este tema de dos países europeos con mucha trayectoria al respecto, Inglaterra y Francia¹⁰⁹, y prácticamente la única a nivel nacional, Cataluña¹¹⁰. De estos tres casos sobresalen:

Inglaterra:

Destaca el mayor protagonismo que han ido adquiriendo las Administraciones Locales con el tiempo; abordar la Regeneración desde una estrategia nacional; la redacción de estrategias territoriales de desarrollo económico y la participación ciudadana en las fases de redacción y ejecución del proyecto. Sería necesario mejorar el punto de vista integral porque la división según el tipo de programas específicos de acceso competitivo y la existencia de diversos fondos hace que se pierda este concepto y aumente el peso de la burocracia. Otros aspectos cuestionables son la visión de las mejoras físicas desde el principio de inversión-rentabilidad y la desconfianza que suscita la colaboración público-privada en las operaciones de Regeneración.

Francia:

La Regeneración es tratada directamente por el Estado mediante dos agencias la ANRU (medio físico) y la ACSÉ (medio socio-económico); esta división dificulta la visión integral. La ANRU decide dónde y cómo se va a actuar y los Ayuntamientos firman un convenio con cada Agencia. La Administración Local recibe asistencia financiera de las Agencias, realiza las actividades técnicas y coordina para garantizar la integralidad. Sin embargo, los resultados han producido un débil impacto socio-económico por la escasa participación de los residentes y la excesiva especialización urbanística de los profesionales. El *Plan Espoir Banlieus* surgió para complementar las políticas sociales de la ACSÉ.

Cataluña:

La iniciativa, redacción y ejecución le corresponde a las Administraciones Locales. La financiación se basa en la cofinanciación Regional-Local mediante un Fondo único y flexible dispuesto por la Generalitat Catalana. Los Ayuntamientos acceden al Fondo por un proceso competitivo, garantizando así la calidad de los proyectos y el compromiso de éstos con la actuación. Sería aconsejable reducir la burocracia política generada (comisiones, comités), adaptar el periodo de actuación de cuatro años a las circunstancias sociales y tratar los temas socio-económicos desde una visión regional.

Con el análisis de estos tres casos se demuestra lo fácil que es perder la visión integral de la regeneración urbana, pese a la voluntad de mantenerla. Ya sea por la redacción de un excesivo número de programas o por la derivas (normalmente

¹⁰⁹ APARICIO, Ángel; di Nani, Roberta. *Modelos de Gestión de la Regeneración urbana*. Madrid: SEPES, 2011

¹¹⁰ MIER, María Jesús; Botey, Ramon; equipo de la Oficina de Barris. "Quatre anys d'aplicaió de la Llei de barris" *La Llei de barris, una aposta col·lectiva per la cohesió social*. Barcelona: Generalitat de Catalunya, 2009

urbanísticas) que terminan desvirtuando los objetivos iniciales. El estudio de tres modelos diferentes de gestionar estas operaciones ha puesto de manifiesto que no es recomendable especializar en temáticas concretas a los agentes intervinientes ni a los programas porque esto impide la integralidad. Lo más conveniente es abordar los temas de la regeneración con un carácter multidisciplinar y flexible.

¿Qué se puede aprender de los antecedentes?

Gracias al análisis y estudio de estos tres modelos de gestión de regeneración urbana se han podido establecer una serie de principios que han permitido sentar las bases para el modelo Valenciano propuesto. Dichos principios son:

- Establecer una estrategia de regeneración a nivel nacional y regional.
- Determinar las áreas urbanísticas vulnerables mediante un sistema que contemple el máximo de variables objetivas y subjetivas.
- Simplificar y flexibilizar los programas y fondos en uno único de carácter multidisciplinar e integral.
- Asegurar la concepción y visión integral de los proyectos.
- Dotar de un solo Fondo para incentivar las actuaciones.
- Crear una Oficina Técnica como único interlocutor entre las Administraciones.
- Suprimir las Comisiones y Comités de carácter político y no técnico.
- Redactar los proyectos de regeneración con una visión multidisciplinar, integral y con actuaciones en los medios físico, social y económico.
- Involucrar a todas las Administraciones para impulsar los procesos de regeneración, especialmente en los temas económicos.
- La iniciativa, redacción y ejecución de los proyectos ha de ser a nivel local.
- Establecer periodos de tiempo más realistas para las acciones socio-económicas.
- Hacer partícipes a los residentes en las fases de proyecto y ejecución.
- Fomentar el equilibrio entre las intervenciones en los medios físico, social y económico.
- Evitar una excesiva deriva urbanística de las actuaciones.

Estos enunciados de elaboración propia han sido fruto de las conclusiones alcanzadas tras trabajar con la temática de la Regeneración Urbana Integral. Reflexionando sobre varios modelos de gestión y múltiples actuaciones ejecutadas; cuyos resultados finales han sido determinantes para redactar este listado. Incidiendo en el concepto integral como fundamento básico para revertir las problemáticas de vulnerabilidad urbana.

¿Qué se puede extraer del estudio de dos actuaciones concretas?

En este trabajo se han analizado dos intervenciones de Regeneración Urbana Integral con el fin de aprender de ellas, de sus fortalezas y debilidades. Se seleccionaron dos casos en ciudades catalanas, La Mariola en Lérida y Salt 70 en Salt, por la gran similitud que presentan las características de estos barrios con los de la ciudad de Valencia; haciendo posible una extrapolación de las dos experiencias.

La Mariola fue seleccionada a modo de actuación ejemplar por sus buenos resultados obtenidos¹¹¹. De esta operación se destacan los siguientes aciertos:

- Planteamiento de la intervención a medio y largo plazo.
- Efecto catalizador que permitió desarrollar acciones fuera del Proyecto y a la vez vinculadas en la mejora del barrio.
- Gran dedicación e importancia de las acciones sociales.
- Diseño de los equipamientos colectivos con una visión más allá del ámbito.
- Construcción de una dotación a nivel municipal (museo del clima).
- Promoción económica, fomento de la mezcla de usos.
- Transformación del espacio público.
- Colaboración con las organizaciones locales.
- Coordinación entre las Administraciones.

Pese a los objetivos conseguidos se han detectado una serie de carencias vinculadas a la falta de políticas de generación de empleo, refuerzo escolar y la eficiencia energética. Aunque su principal punto débil ha sido la escasa participación ciudadana.

Sin embargo, Salt 70¹¹² presentó unos pobres resultados tras la intervención de regeneración. Estos pésimos resultados finales fueron consecuencia directa de las modificaciones y recortes realizados por la Generalitat Catalana al proyecto inicial durante la fase de adjudicación del Fondo. El ejemplo de Salt 70 demuestra la importancia que tienen las acciones socio-económicas. Los terribles ajustes en las acciones sociales (76%) y en los equipamientos colectivos (56%) han de servir para ilustrar las desastrosas consecuencias que puede generar la falta de trabajo en estos campos. A esto hay que sumarle la reducida participación ciudadana, la falta de flexibilidad en un entorno en cambio constante y la escasa colaboración entre los Departamentos de la Generalitat y los gestores del proyecto.

Se estima oportuno destacar que estas dos experiencias han servido para dejar constancia real de la importancia que tienen las acciones sociales en los barrios vulnerables. El coste de éstas no es excesivo y solamente hace falta voluntad política para llevarlas a cabo dado que los resultados son visibles a medio y largo plazo. También ha puesto de manifiesto la necesidad de coordinación entre las diferentes administraciones para aprovechar el efecto impulsor de la operación y así potenciar el barrio y subsanar las carencias. A mejorar quedarían pendientes las cuestiones relativas al desarrollo económico y al empleo. Aunque las experiencias europeas ya han demostrado que para estos fines es necesario como mínimo tomar medidas a nivel regional porque el ámbito municipal no puede por sí solo.

¹¹¹ GUTIÉRREZ, Aaron; Paül, Daniel. *Memòria final i de continuïtat del projecte del barri de la Mariola de Lleida*. Lleida: Empresa Municipal d'Urbanisme de Lleida, 2011

¹¹² GMG Plans i Projectes. *Informe d'avaluació final del projecte d'intervenció integral "Salt 70"*. Salt: Ajuntament de Salt, 2010

¿Cómo podría aplicarse la Regeneración Urbana Integral en Valencia?

En primer lugar habría que establecer un método para determinar la vulnerabilidad urbana. Ya que el empleado por el Observatorio Nacional para la Vulnerabilidad Urbana en España no es del todo convincente. En el sistema propuesto los indicadores se clasifican en cinco campos: vulnerabilidad socio-demográfica, vulnerabilidad socio-económica, vulnerabilidad residencial, vulnerabilidad urbana y vulnerabilidad subjetiva. Esta batería de indicadores de elaboración propia ha surgido como la combinación de los aspectos mejor valorados de los casos de estudio y proponiéndose a la vez criterios nuevos que se consideraban necesarios para la correcta medición de la vulnerabilidad urbana en Valencia.

El siguiente paso consiste en desarrollar unas políticas de Regeneración Urbana Integral. Para este caso se ha propuesto la creación de un único y flexible Fondo económico que actúe como instrumento financiero de la Generalitat Valencia y el Estado Español para fomentar las operaciones de regeneración. Sobre las Administraciones Locales recae la redacción y ejecución de los proyectos; para acceder a la financiación del Fondo lo han de hacer de forma competitiva entre sí. Resultando finalmente una cofinanciación entre las diferentes Administraciones.

Respecto a los agentes intervinientes se tendrían que crear tres Oficinas Técnicas de carácter multidisciplinar, cada una correspondiente a una escala de actuación: regional, municipal y barrio. Se evita la creación de Comités y Comisiones de carácter político por ser objeto de excesiva burocracia y reducida efectividad. La Oficina Técnica Autonómica se encargaría principalmente de gestionar el Fondo, seleccionar los proyectos y controlar su ejecución. La Municipal, por su parte, tendría que analizar el municipio, redactar y ejecutar los proyectos. Sobre la de Barrio recaería atender a los ciudadanos, promover la participación ciudadana, gestionar los trámites y recoger las desviaciones que se produzcan.

Los proyectos de regeneración deberán incluir mejoras y acciones en los medios físico, social y económico; tales como: mejora del espacio público, programas de inserción social, educación, formación o programas de empleo y desarrollo de la actividad económica. Entre todas las actuaciones se deberá buscar el equilibrio entre los tres campos para asegurar unos correctos resultados. Además, los criterios de selección se basarán en los grados de: intensidad de los problemas del barrio, intervención integral, implicación de la Administración Local y participación ciudadana. Por otro lado, los proyectos una vez ejecutados estarán sometidos a un Informe de Evaluación Final en el que se analizarán entre otros, el grado de ejecución, la consecución de los resultados, las desviaciones del programa y el grado de satisfacción de los residentes.

Con estas propuestas se está generando un nuevo modelo de gestión de Regeneración Urbana Integral para la ciudad de Valencia y toda la comunidad autónoma en su conjunto. La limitada experiencia valenciana en el sector, ha hecho que primara el planteamiento de un sistema de regeneración frente a la opción de proyectar soluciones concretas para un barrio determinado. Gracias a esta tarea desempeñada se ha podido determinar el qué, cómo y dónde se ha de actuar.

7. Bibliografía

General:

APARICIO, Ángel; di Nani, Roberta. *Modelos de Gestión de la Regeneración urbana*. Madrid: SEPES, 2011

BABALIS, Dimitra. *Bioclimatic Design & Urban Regeneration for Sustainable Development*. Florencia: Polistampa, 2003

JACOBS, Jane. *The Death and Life of Great American Cities*. Random House, 1961 (*Muerte y vida de las grandes ciudades*. Madrid: Capitán Swing, 2013)

MIER, Maria Jesús; Botey, Ramon; equipo de la Oficina de Barris. “Quatre anys d’aplicaió de la Llei de barris” *La Llei de barris, una aposta col·lectiva per la cohesió social*. Barcelona: Generalitat de Catalunya, 2009

OFICINA DE ESTADÍSTICA DE VALENCIA. *Dades estadístiques de la ciutat de València N1 gener-Març 2013*. Valencia: Ayuntamiento de Valencia, 2013

OFICINA DE ESTADÍSTICA DE VALENCIA. *Recull estadístic de la ciutat de Valencia 2012*. Valencia: Ayuntamiento de Valencia, 2013

RUBIO, Francisco José. *Guía de regeneración urbana saludable*. Valencia: Generalitat Valenciana, 2008

RUEDA, Salvador. *Plan de Indicadores de Sostenibilidad Urbana para Vitoria-Gasteiz*. Agencia de Ecología Urbana de Barcelona. Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, 2010

VELÁZQUEZ, Isabela; Verdaguer, Carlos. *Regeneración urbana integral. Tres experiencias europeas innovadoras: Ile de Nantes, Coin Street y Barrio de la Mina*. Madrid: SEPES, 2011

VV.AA. *Análisis urbanístico de Barrios Vulnerables en España. Sobre la Vulnerabilidad Urbana*. Ministerio de Fomento, Instituto Juan de Herrera DUYOT. 2010

VV.AA. *Análisis urbanístico de Barrios Vulnerables en España. Síntesis metodológica y créditos*. Ministerio de Fomento, Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio IJH/ETSAM, 2010

VV.AA. *Análisis urbanístico de Barrios Vulnerables en España. Síntesis metodológica y créditos Adenda 2006*. Ministerio de Fomento, Instituto Juan de Herrera DUYOT. 2010

VV.AA. *Diccionario de la lengua española*, Real Academia Española. 2001

VV.AA. *Guía de arquitectura de Valencia*. Valencia: ICARO-CTAV-COACV, 2007

VVAA. *Regeneración urbana en Europa. Documento de síntesis*. Valladolid: Instituto Universitario de Urbanística de la Universidad de Valladolid, 2010

VVAA, *The place of inhabitants, resident's participation in creating sustainable housing and neighborhoods*. Bruselas: CECODHAS, 2011

VVAA, *Urban Regeneration in Europe: The place of social housing in integrated urban policies*. Bruselas: CECODHAS, 2009

Anteproyecto de Ley de rehabilitación, regeneración y renovación urbana. Ministerio de Fomento.

Ley 8/2013 de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas (BOE 27.06.2013) Gobierno de España

Ley 2/2004, de 4 de junio, de mejora de barrios, áreas urbanas y poblaciones que requieren una atención especial. Generalitat de Catalunya. 2004

Decreto 369/2004 de 7 de septiembre, por el cual se desarrolla la Ley 2/2004, de 4 de junio, de mejora de barrios, áreas urbanas y poblaciones que requieren una atención especial. Generalitat de Catalunya. 2004

Decreto 53/2012, del 22 de mayo por el cual se modifica el Decreto 369/2004, del 7 de septiembre, por el cual se despliega la Ley 2/2004, del 4 de junio, de mejora de barrios, áreas urbanas y villas que requieren una atención especial.

Informes Pla de Barris:

BARCELONA ACCIONS PER L'HABITATGE. *Projecte d'Intervenció Integral del Maresme-Besòs*, Barcelona: Ajuntament de Barcelona, 2008

BARCELONA ACCIONS PER L'HABITATGE. *Projecte d'Intervenció Integral barris de Torre Baró i Ciutat Meridiana Nou Barris Barcelona 2006-2010*, Barcelona: Ajuntament de Barcelona, 2006

CIREM, *Enquesta de satisfacció ciutadana respecte el Pla Integral de Sant Cosme*, El Prat de Llobregat: Ajuntament del Prat de Llobregat, 2011

GMG Plans i Projectes. *Informe d'avaluació final del projecte d'intervenció integral "Salt 70"*. Salt: Ajuntament de Salt, 2010

GMG Plans i Projectes. *Informe d'avaluació final del projecte d'intervenció integral a Santa Eugènia i Can Gibert del Pla*, Girona: Ajuntament de Girona, 2011

GUTIÉRREZ, Aaron; Paül, Daniel. *Memòria final i de continuïtat del projecte del barri de la Mariola de Lleida*. Lleida: Empresa Municipal d'Urbanisme de Lleida, 2011

HOMS, Oriols; Fabrés, Pere. *Informe d'avaluació final del Pla Integral de Sant Cosme*, El Prat de Llobregat: Ajuntament del Prat de Llobregat, 2011

MOROLLÓN, Mar. *Informe d'avaluació final del projecte d'intervenció integral al barri de la Marca de l'Ham, Figueres*, Figueres: Ajuntament de Figueres, 2012

PMI. *Informe d'avaluació final del Pla de Millora Integral de Casablanca*, Sant Boi de Llobregat: Ajuntament de Sant Boi de Llobregat, 2011

VVAA. *Informe final Pla Integral de Campclar 2005-2012*, Tarragona: Ajuntament de Tarragona, 2012

VVAA. *Pla de millora del barri de l'Erm de Manlleu: un projecte de regeneració urbana*, Manlleu: Ajuntament de Manlleu, 2012

VVAA. *Projecte del Pla de Barris de la Mariola*. Lleida: Empresa Municipal d'Urbanisme de Lleida, 2004

Artículos:

APARICIO, Ángel. "Políticas de regeneración urbana en EEUU". Cuadernos de Investigación Urbanística. Instituto Juan de Herrera, 1999

CASANOVA, Helena; Hernández, Jesús. "Factor tiempo y regeneración urbana", *Temas de disseny*, 2013, nº28

HERNÁNDEZ, Agustín. "Análisis urbanístico de barrios desfavorecidos: catálogo de áreas vulnerables españolas". *Cuadernos de Investigación Urbanística*, nº19. Instituto Juan de Herrera, 1997

HERNÁNDEZ, Agustín. "Áreas vulnerables en el centro de Madrid". *Cuadernos de Investigación Urbanística*, nº 53. Instituto Juan de Herrera (2007) p.5-8.

ORTIZ, Ana. "Regeneración urbana, espacio público y sentido de lugar. Un caso de estudio de Ciudad de México", *Provincia*, 2006, nº15 pp 41-63

POZUETA, Julio. "El espacio público en la rehabilitación/regeneración urbana"

SCHLACK, Elke; Turnbull, Neil. "Capitalizando lugares auténticos, artistas y emprendimientos en la regeneración urbana", *Arg*, 2011, nº79 pp28-42

TAPADA, Teresa; Arbaci, Sonia. "Proyectos de regeneración urbana en Barcelona contra la segregación socioespacial (1986-2009): ¿solución o mito?", *ACE: architecture, city and environment*, 2011, nº17 pp.187-222

TIRONI, Manuel; "Poblenou (re)inventado: paisajes creativos, regeneración urbana y el plan 22@ de Barcelona", *Identidades: territorio, cultura, patrimonio*, 2010, nº 2

Páginas web consultadas en el periodo octubre 2013-mayo 2014:

General:

Agència d'Ecologia Urbana de Barcelona

<http://bcnecologia.net/>

Cátedra Municipios Sostenibles UPV:

<http://www.upv.es/contenidos/CAMUNISO/>

Instituto Nacional de Estadística:

<http://www.ine.es>

Planos, ortofotos, fotografías aéreas y a pie de calle:

<http://www.terrasit.gva.es/>

<http://ww.bing.com/maps/>

<https://maps.google.es/>

<http://www.icc.es/>

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal:

<https://www.redalyc.org>

Valencia:

Ayuntamiento de Valencia:

<http://www.valencia.es>

Fotografías antiguas de Valencia:

<https://es-es.facebook.com/valenciaantigua>

<http://valenciadesaperecida.blogspot.com.es>

Oficina de Estadística de Valencia:

<http://www.valencia.es/estadistica/>

Pla de Barris de Catalunya:

Informes del Pla de Barris:

<http://ecatalunya.gencat.cat/portal/faces/public/barris>

Imágenes del Pla de Barris:

<https://www.barrimina.cat>

<https://www.granollers.cat>

<https://www.lapremsadelbaix.com>

<https://www.santboi.cat>

<https://www.tarragona.cat>

<https://www.tonigirones.com/es/clima>

Experiencias europeas:

Agence Nationale pour la Cohésion sociale et l'Égalité des chances (ACSE):

<http://www.lacse.fr/>

Agence Nationale pour la Régénération Urbaine (ANRU):

<http://www.anru.fr/>

Europe Social Housing Observatory:

<http://www.housingeurope.eu>

Homes and Communities Agency:

<http://www.homesandcommunities.co.uk/>

RESTATE:

<http://www.restate.geog.uu.nl>

Vulnerabilidad Urbana en España:

Ministerio de Fomento:

https://www.fomento.gob.es/mfom/lang_castellano/

Observatorio de la Vulnerabilidad Urbana en España:

http://www.fomento.gob.es/MFOM/LANG_CASTELLANO/DIRECCIONES_GENERALES/ARQ_VIVIENDA/SUELO_Y_POLITICAS/OBSERVATORIO/

Análisis de Barrios Vulnerables en España:

http://www.fomento.gob.es/MFOM/LANG_CASTELLANO/DIRECCIONES_GENERALES/ARQ_VIVIENDA/SUELO_Y_POLITICAS/OBSERVATORIO/Analisis_urbano_Barrios_Vulnerables/default.htm

Metodología del Análisis de Barrios Vulnerables en España:

http://www.fomento.es/MFOM/LANG_CASTELLANO/DIRECCIONES_GENERALES/ARQ_VIVIENDA/SUELO_Y_POLITICAS/OBSERVATORIO/Analisis_urbano_Barrios_Vulnerables/Descripcion_estudio_metodologia.htm

Informes por Comunidades Autónomas de Barrios Vulnerables:

http://www.fomento.es/MFOM/LANG_CASTELLANO/DIRECCIONES_GENERALES/ARQ_VIVIENDA/SUELO_Y_POLITICAS/OBSERVATORIO/Analisis_urbano_Barrios_Vulnerables/Informes_CCAA.htm

Barrios Vulnerables de Valencia en 1991:

http://barriosvulnerables.fomento.es/portal/barrios/listaBarrios.php?den_prov=Valencia/Valencia&fecha=1991

Barrios Vulnerables de Valencia en 2001:

http://barriosvulnerables.fomento.es/portal/barrios/listaBarrios.php?den_prov=Valencia/Valencia&fecha=2001

Barrios Vulnerables de Valencia en 2006:

http://barriosvulnerables.fomento.es/portal/barrios/listaBarrios.php?den_prov=Valencia/Valencia&fecha=2006

Carta de Leipzig:

https://www.fomento.gob.es/NR/rdonlyres/9BC567F2-1AD6-46D1-8A07-17EE0BD64269/111500/LeipzigCharte_Es_cle139ba4.pdf

