

# Análisis de las políticas estatales y europeas de regeneración urbana y rehabilitación de barrios

Agustín HERNÁNDEZ AJA & Ángela MATESANZ PARELLADA  
& Carolina GARCÍA MADRUGA & Iván RODRÍGUEZ SUÁREZ  
Universidad Politécnica de Madrid.

## 1. Introducción

La experiencia que aquí se presenta es un resumen de los resultados y reflexiones extraídas del proyecto «Análisis de las políticas estatales y europeas de regeneración urbana y rehabilitación de barrios» llevado a cabo desde el Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio (DUyOT) de la Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Madrid (ETSAM) de la Universidad Politécnica de Madrid (UPM) en el marco del convenio suscrito con el Ministerio de Fomento, a través de la Dirección General de Suelo y Políticas Urbanas.

El encargo del Ministerio de Fomento surge tras haberse realizado, durante los años 2009 y 2010, el segundo Catálogo de Barrios Vulnerables; y en base a la necesidad de reflexionar sobre las políticas de rehabilitación urbana que se habían producido en España al amparo de los distintos programas públicos de vivienda; políticas que superaban la intervención sobre el edificio y tenían por objeto la reincorporación a la ciudad de los barrios objeto de intervención. Dada la diversidad de intervenciones y de sus resultados, y con el objetivo de enclavar el estudio dentro del marco europeo de la Regeneración Urbana Integrada definido en la Declaración de Toledo (junio de 2010), se consideró interesante y oportuno analizar las políticas estatales de regeneración y rehabilitación implementadas en España en las últimas décadas.

### Finalidad y objetivos del proyecto

Se partió de la siguiente hipótesis: pese a que en sus primeras etapas el marco de las ayudas parecía tan solo dedicado a la intervención en el soporte edificado, muchos proyectos habían tenido desde el principio el objetivo de revertir las carencias urbanas, sociales y ambientales de los barrios objeto de la intervención. Dando por supuesto que más allá de los objetivos de rehabilitación de las viviendas, las ciudades españolas habían desarrollado planes y proyectos de dimensión urbana que habrían desarrollado una cultura específica de la rehabilitación con el objetivo de «generar ciudad», una cultura urbanística, que aunque con resultados evidentes sobre nuestras ciudades, carecía de un relato formal.

La finalidad del proyecto fue la de analizar las políticas públicas en rehabilitación urbana, realizadas al amparo de las políticas estatales y europeas, implementadas en los últimos veinte años. El trabajo se estructuró en tres bloques:

- El estudio del marco legislativo y su evolución.
- La localización de las actuaciones realizadas en las ciudades de más de 50.000 habitantes y capitales de provincia realizadas en el marco de los planes de vivienda estatales (1992-2010).

---

Este artículo se ha desarrollado a partir del Análisis de 20 experiencias de rehabilitación urbana en España, realizado en el marco del «Análisis de las políticas estatales y europeas de regeneración urbana y rehabilitación de barrios», dirigido por Agustín Hernández Aja y desarrollado gracias a un convenio entre el Ministerio de Fomento y la Sección de Urbanismo del Instituto Juan de Herrera. Ver «Magnitudes de 20 años de planes y programas de rehabilitación y regeneración urbana».

- El análisis en profundidad de 20 casos que permitiera determinar las actuaciones realizadas en la intervención y sus resultados (de los que aquí se presentan dos ejemplos significativos).

El objetivo del trabajo fue el determinar el marco en el que se desarrollan las políticas estatales en materia de rehabilitación de barrios y áreas urbanas, y realizar un diagnóstico de la cultura de intervención a partir del estudio de la evolución temporal de 20 experiencias, con el fin de comparar éstas con los objetivos de las políticas estatales. Comprobando la hipótesis de que la prácticas analizadas habían ido más allá de la resolución de los problemas materiales de la edificación y la urbanización de su entorno para atender a las necesidades reales de sus habitantes con un compromiso implícito de reincorporar, en condiciones de igualdad, barrios y habitantes a la ciudad a la que pertenecían.

A continuación se presenta el marco general del proyecto de «*Análisis de las políticas estatales y europeas de regeneración urbana y rehabilitación de barrios*», desarrollando por un lado las magnitudes del análisis de los seis planes de vivienda estudiados y por otro la metodología aplicada para el análisis y diagnóstico de las 20 experiencias de rehabilitación, así como los principales resultados del mismo.

En una segunda parte, se presentan de manera sintética, los resultados de dos de los casos analizados en el proyecto, concretamente el caso de la «*Rehabilitación de los barrios de Trinidad y Perchel*» de la ciudad de Málaga y el caso de la «*Rehabilitación, regeneración y renovación urbana en Bilbao la Vieja, San Francisco y Zabala*» de la ciudad de Bilbao.

# Magnitudes de 20 años de planes y programas de rehabilitación y regeneración urbana

Agustín HERNÁNDEZ AJA & Carolina GARCÍA MADRUGA

Universidad Politécnica de Madrid.  
agustin.hernandez@upm.es & carolina.gmadruga@upm.es

## 1. Resultados del análisis del marco estatal de vivienda

### Los planes de vivienda 1989-2012

En el periodo del estudio se aprobaron 6 planes de vivienda, aunque su coincidencia con varios cambios de gobierno (siete ministros diferentes) y tres cambios en el partido gobernante, produjo modificaciones en los planes o adelantos en el final de su periodo de aplicación (ver FIG. 1). Debido a los cambios de gobierno con distinto signo político, no se ejecutaron los programas de los años 1998 y 1999 (Plan 1996-1999) y 2005 (Plan 2002-2005).

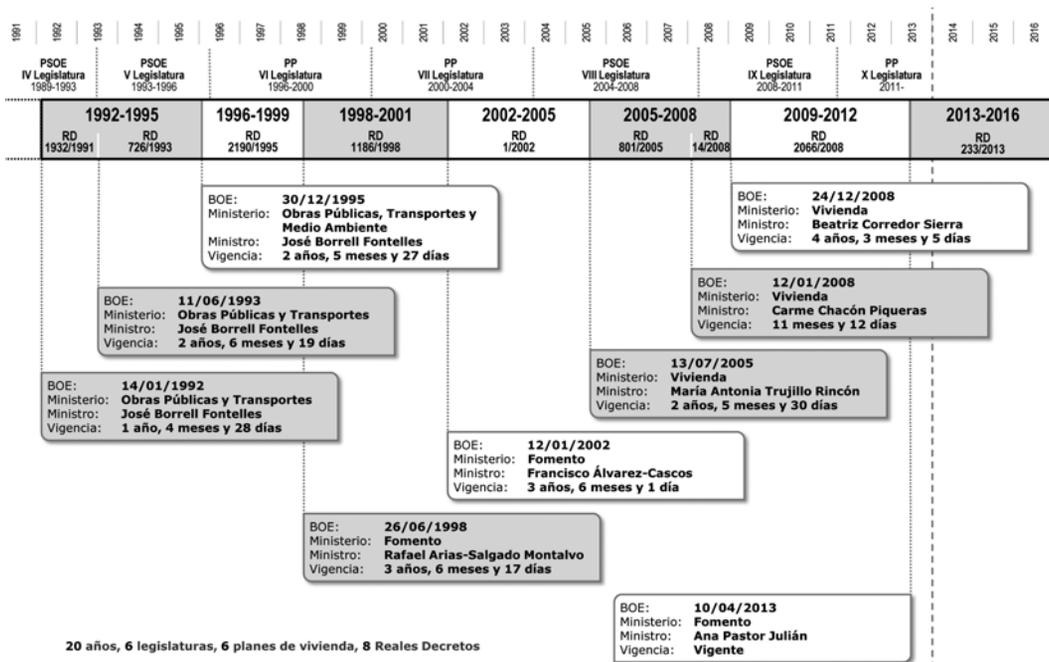


Fig. 1/ Cuadro cronológico de los planes de vivienda

Fuente: Elaboración propia.

Este artículo se ha desarrollado a partir del Análisis de 20 experiencias de rehabilitación urbana en España, realizado en el marco del «Análisis de las políticas estatales y europeas de regeneración urbana y rehabilitación de barrios», dirigido por Agustín Hernández Aja y desarrollado gracias a un convenio entre el Ministerio de Fomento y la Sección de Urbanismo del Instituto Juan de Herrera. Ver «Magnitudes de 20 años de planes y programas de rehabilitación y regeneración urbana».

En todos los planes se incluyen objetivos de rehabilitación de viviendas pero la formalización del concepto de «Área de Rehabilitación Integral» (ARI), no aparece en el Plan de Vivienda 1992-1995 que no diferencia entre objetivos convenidos para rehabilitación aislada y áreas de rehabilitación integral.

En cualquier caso, la magnitud de los objetivos convenidos para viviendas protegidas de obra nueva fue de 1.900.100 viviendas durante el periodo, frente a la previsión de 741.200 viviendas rehabilitadas, de las que tan sólo 160.500 se destinaban a Áreas de Rehabilitación Integral (ver FIG. 2). Nos encontramos pues ante un escenario en el que las ARI suponían tan sólo el 6,1% de los objetivos de la política de vivienda del gobierno, muy lejos de las necesidades reales de barrios y ciudades que ya afloraron junto a los primeros planes de vivienda y que ahora se presentan como una necesidad ineludible si queremos garantizar la calidad de vida urbana de amplias zonas de nuestras ciudades.

Fig. 2/ Evolución del mercado inmobiliario residencial de vivienda libre y protegida (calificaciones definitivas) y objetivos convenidos con las CCAA para el desarrollo de los planes de vivienda estatales

Número de viviendas (miles)	Planes de vivienda estatales						Total
	1992 1995	1996 1999	1998 2001	2002 2005	2005 2008	2009 2012	
<b>Viv. libre-Iniciadas</b>	<b>718,3</b>	<b>482,6</b>	<b>1.767,4</b>	<b>1.670,8</b>	<b>2.070,6</b>	<b>223,0</b>	<b>6.932,6</b>
Viv. libre-Terminadas	679,6	419,2	1.338,1	1.452,8	2.269,7	776,3	6.935,6
<b>Viv. protegida-Total</b>	<b>268,1</b>	<b>201,9</b>	<b>369,2</b>	<b>305</b>	<b>426,5</b>	<b>455,3</b>	<b>2.025,8</b>
Obra nueva	217,4	156,8	238,9	140,1	245,5	205,6	1.204,3
Rehabilitación	50,7	45,0	130,2	164,8	181,0	249,7	821,5
<b>Vivienda total</b>	<b>986,4</b>	<b>684,5</b>	<b>2136,6</b>	<b>1975,8</b>	<b>2497,1</b>	<b>678,3</b>	<b>8.958,4</b>
<b>Objetivos convenidos</b>	<b>493,9</b>	<b>279,6</b>	<b>505,1</b>	<b>269,9</b>	<b>544,2</b>	<b>548,6</b>	<b>2.641,3</b>
Rehabilitación-Total	54,5	30,0	78,0	90,6	133,7	354,5	741,2
Rehabilitación-ARI		6,8	14,8	21,2	63,7	53,9	160,5
% Objetivos ARI/TOTAL mercado inmobiliario	0,0%	1,0%	0,7%	1,1%	2,6%	7,9%	1,8%

Fuente: Elaboración propia a partir de Estadística de Vivienda Protegida y Estadística de Vivienda Libre del Ministerio de Fomento y de los objetivos recogidos en los convenios firmados con las CCAA (Unidades: miles de viviendas).

Pero si ampliamos nuestra visión más allá de los objetivos y resultados de los distintos planes de vivienda y comparamos las viviendas contenidas dentro de los objetivos de los ARI con la magnitud de la producción inmobiliaria (ver FIG.3) podemos observar como el peso de los objetivos convenidos en viviendas rehabilitadas dentro de ARI fue marginal durante el auge inmobiliario.

El peso de los objetivos convenidos en ARI respecto al número de viviendas totales (privadas y protegidas) producidas fue: un 0,99% en el periodo 1996-1999, 0,69% en el periodo 1998-2001, 1,07% en el periodo 2002-2005, 2,55% entre 2005-2008 y solo fue que alcanzó una tasa del 7,95% en el periodo de la crisis inmobiliaria 2009-2012.

En cualquier caso, el total de viviendas convenidas en ARI en todos los periodos supone tan sólo el 1,79% del total de viviendas ejecutadas entre 1992 y 2012, podríamos decir que el país perdió la mejor de sus oportunidades para regenerar sus barrios y ciudades, ya que prefirió crear un nuevo espacio urbano que ahora nos es difícil pagar y por tanto es de esperar que nos sea difícil mantener.

Lo más desconcertante de este proceso, en el que la rehabilitación de barrios quedó prácticamente fuera de la acción urbanística, es que nuestras ciudades habían prosperado gracias a la cultura urbanística de la transición, en la que se consideraba como objetivo la «recuperación de la ciudad» y sus gentes y en las que se habían formado unos importantes cuadros técnicos,

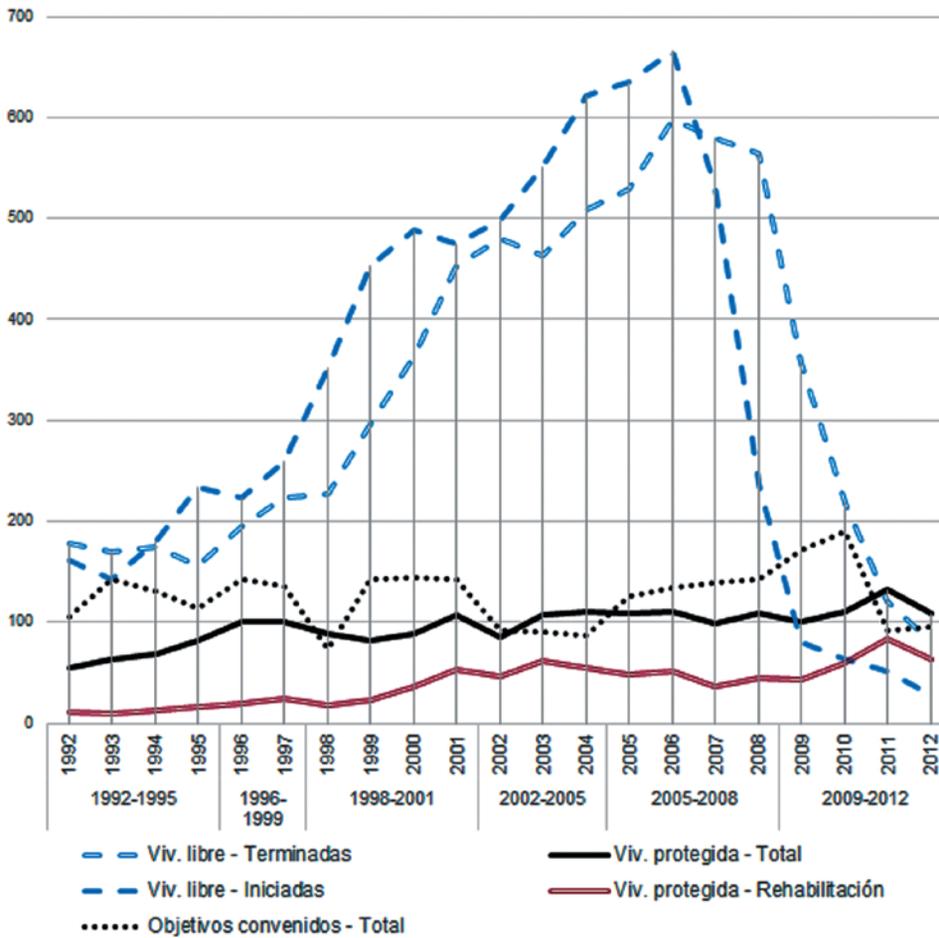


Fig.3/ Evolución del mercado inmobiliario residencial de vivienda libre y protegida (calificaciones definitivas) y objetivos convenidos con las CCAA para el desarrollo de los planes de vivienda estatales. 1992-2012

Fuente: Elaboración propia a partir de Estadística de Vivienda Protegida y Estadística de Vivienda Libre del Ministerio de Fomento y de los objetivos recogidos en los convenios firmados con las CCAA (Unidades: miles de viviendas).

que pese a todo habían sabido durante estos últimos veinte años mantener una cultura de la rehabilitación integral de los barrios y ciudades apoyándose en los planes públicos en cualquiera de sus escalas (europea, estatal o autonómica) y formando equipos multidisciplinares que atajaban los problemas del barrio en todas sus dimensiones.

## 2. Los 20 casos: metodologías y técnicas innovadoras

Tal y como se indica anteriormente, más allá del análisis del marco legal, a través de los planes de vivienda, y del marco operacional, mediante la elaboración de un catálogo de las áreas de rehabilitación convenidas a través de los programas estatales, en el proyecto se analizaron veinte experiencias de rehabilitación urbana relevantes dentro del contexto estatal.

La finalidad de este análisis se dirigió a verificar si la experiencia de rehabilitación en España se ha basado en la eficacia de los procesos a través de la «cultura urbanística», que partiendo de un marco poco propicio para las intervenciones integradas, ha alcanzado éxitos importantes y avances en algunos campos. Esta hipótesis defiende, por tanto, que el grado de in-

tegralidad de muchos de los procesos de rehabilitación que se han dado en España en los últimos treinta años, tienen su origen en la gestión de sus técnicos y en el alto grado de implicación de los agentes participantes, que superan el marco normativo que regula las herramientas e instrumentos de la política de vivienda.

Para el análisis de estos casos se desarrolla una metodología dirigida a sistematizar la evaluación de la integralidad de los planes de rehabilitación y regeneración urbana, estableciéndose así un modelo de evaluación de los procesos de intervención, desde una óptica integral, que pudiera servir de guía a futuras actuaciones y que permitiera a su vez comprender el desarrollo cronológico de cada una de las intervenciones.

## Metodología para el análisis de la gestión y los agentes

Para comprender los procesos de rehabilitación resulta imprescindible el análisis del proceso en su conjunto atendiendo a su gestión y a la intervención de los distintos agentes. Para realizar una descripción pormenorizada, que permitiera posteriores comparaciones, se tuvieron en cuenta los datos objetivos de la operación, que permitían situarla en su contexto espacial y temporal, y describir su evolución en el tiempo. Además de los datos objetivos referentes a las actuaciones llevadas a cabo, el análisis de la gestión y de la actuación de cada uno de los agentes implicados, tema generalmente no explicitado en ningún documento, se llevó a cabo por medio de entrevistas a técnicos, mayoritariamente urbanistas, con una visión global de las actuaciones.

Teniendo en cuenta estas premisas, la información se estructuró en tres partes:

- Aspectos generales: incluía datos sobre el contexto municipal, una descripción general, información sobre el planeamiento y otras actuaciones urbanas, intervenciones realizadas en el área y financiación.
- Entrevista a uno o varios técnicos relacionados con la experiencia, con una visión completa de la actuación, buscando esclarecer el funcionamiento de la operación desde el punto de vista de la gestión, teniendo en cuenta a los instrumentos, agentes participantes y aspectos tratados.
- Informe general: basado en la documentación recopilada, en el que se detalló el desarrollo completo de los casos estudiados desde sus orígenes hasta su finalización o hasta la fecha de estudio.

## Metodología para el análisis de los aspectos tratados

El objetivo de esta metodología era establecer un modelo de evaluación de los procesos de intervención que pudiera servir de guía a futuras actuaciones y que permitiera a su vez comprender el desarrollo de cada una de las intervenciones y el grado de efectividad en los factores urbanos, de la edificación, sociales, ambientales y económicos de las medidas puestas en marcha. Partiendo del establecimiento de esas cinco áreas básicas de actuación se determinaron una serie de categorías a analizar en ellas. Este modelo jerárquico se organiza en niveles organizados en áreas, categorías y criterios específicos de actuación.

## 3. Resultados de los 20 casos

Extraer conclusiones del análisis de las veinte experiencias fue difícil por la variedad en las fórmulas de desarrollo y gestión de las actuaciones y agentes que las llevan a cabo. A pesar de que muchas de ellas coincidían en el tipo de actuación, Área de Rehabilitación Integral, Área de Renovación Urbana o URBAN, se puede afirmar que existen tantas experiencias como modelos de gestión desarrollados.

### Resultados desde la perspectiva de cooperación íteradministrativa y la gestión (ver FIG. 4)

Entre los casos analizados se buscaron experiencias con cierta madurez y recorrido, de manera que se pudieron analizar una gran variedad de figuras, instrumentos y herramientas que

fueron desde las primeras declaraciones como *Bien de Interés Cultural* de los cascos históricos en los años setenta, pasando por la consolidación durante los años ochenta de instrumentos de planeamiento de diversa índole y con diversa capacidad de intervención, incluidos en los Planes Generales de los primeros ayuntamientos democráticos, seguidos por las declaraciones de Áreas de Rehabilitación Integral (ARI) y los programas URBAN a partir de los 90.

En general, en la mayoría de los casos, las distintas intervenciones desarrolladas a lo largo del tiempo se complementaban unas con otras, buscando la continuidad de la financiación, que se sumaba o impulsaba a través de los distintos programas. En el conjunto de las experiencias, coincidentes en su mayoría con barrios vulnerables de los distintos catálogos del ministerio de Fomento (1991, 2001 o 2006); se encontró que la mayor parte de ellas, concentraban varias actuaciones financiadas por las distintas administraciones (europea, estatal, autonómica o local). Primando la financiación municipal, que apareció en todos los casos, y la estatal que sólo estaba ausente en tres, en los que sin embargo existía financiación europea. Desde el punto de vista de la gestión económica, y como resultado de las entrevistas realizadas, se definió como un problema importante las limitaciones de financiación de los residentes a la hora de afrontar la intervención en su vivienda.

Fig. 4/ Síntesis de resultados de la integralidad de gestión y agentes

	Organismos de gestión en las distintas actuaciones del proceso de rehabilitación					Presencia de participación vecinal activa		Reuniones con		
	Gestión de ayudas		Gestión de la actuación			ALTO	BAJO	TÉC.	POL.	VEC.
	OF.REH	OTRO	SOC. MUNI.	AYTO.	OTRO					
Urban B° de la Zona Norte. Alicante (1993)	■			■		■		■		
Urban Ciudades del Acero. Avilés, Ccorvera (1993)		■		■						
ARI B° de Poble Sec. Barcelona (1996)	■				CON.	■		■		■
Urban Puerta Abierta. Bilbao (1991)	■		■					■	■	
Urban Hospital de la Marina. Cartagena (1994)		■				■				■
ARI Ctro. Histórico. Lleida (1992)	■		■			■		■		
ARI Ctro. Histórico. Logroño (1980)				■			■		■	
ARI B° San Cristóbal de los Ángeles. Madrid (2000)	■			■		■		■		■
ARI Sector I de Lavapiés. Madrid (1997)	■		■							
ARI Trinidad-Perchel. Málaga (1981)		■			S.AUT	■		■		
Urban Mérida (2007)					E.EXT	■		■		
ARI Barriada la Soledad y Plg. de Levante. Palma (2001)	■				CON.	■		■		■
Urban Ctro. Histórico. / Rochapea. Pamplona (1986)	■			■		■		■		■
ARI Santander (1993)	■		■			■		■		■
ARI Grupo Sta. Mª del Mar. Tenerife (2006)		■			CON.	■		■		
ARI Cdad. Histórica. Santiago de Compostela (1990)		■			CON.	■		■		
ARI Barriada Plg. Sur. Sevilla (2003)	■				COM.	■		■		
ARU B° de Sta. Mª de Benquerencia. Toledo (2001)		■			S.AUT	■		■		■
ARI B° de la Rondilla Valladolid (2006)		■				■		■		■
ARI Rabal del B° del Arrabal Zaragoza (2005)	■		■			■		■		■

En la tabla se incluyen exclusivamente las intervenciones consideradas como principales en cada caso y presenta el resultado de la interpretación del equipo de trabajo sobre dichas intervenciones en base a las entrevistas realizadas y a las visitas de campo.

Fuente: Elaboración propia. Leyenda: Gestión de ayudas: Of.Reh: oficina de rehabilitación / Gestión de la actuación: Soc. Mun.: Sociedad Municipal, Ayto: Servicios municipales, Con: Consorcio, S.Aut: Sociedad Autónoma, E.Ext: Empresa externa, Com: Comisionado / Reuniones con: Tec: Técnicos, Pol: Políticos, Vec: Vecinos.

Aunque tal y como se detalló en cada uno de los casos, los procesos y la gestión de los mismos ha sido variada, se puede destacar que en la mayoría de ellos, la gestión de la actuación ha sido municipal, bien a través de los servicios técnicos de los ayuntamientos, de sociedades municipales o de consorcios con otras administraciones. Por otro lado, la tramitación de las ayudas fue realizada mayoritariamente a través de oficinas de rehabilitación, aunque en 8 de los 20 casos se pusieron en marcha otros mecanismos.

#### Resultados desde la perspectiva de la integración de agentes (ver FIG. 4)

A la luz de las entrevistas realizadas, se pudo concluir que el sector público es el que contó con mayor presencia dentro de los procesos de rehabilitación urbana analizados. Estando siempre presentes la administración regional y municipal, y en la mayor parte de los casos también la estatal. El 84% de los técnicos entrevistados destacaron, como factor de éxito de la operación, la presencia de los vecinos y el 58% destacó también la presencia del tercer sector. La presencia de las empresas privadas como motor de la operación sólo se encontró en cinco casos.

Los técnicos consideraron que los residentes habían tenido un grado de participación alto en 13 de los 20, aunque en algunos, se limitó a su participación sólo al inicio del proceso. Así mismo, en la mayor parte de las entrevistas se determinó la importancia de la existencia de organismos de participación, bien en forma de asambleas conjuntas, jornadas, «Mesas de Rehabilitación» o planes de desarrollo.

Por otro lado, el grado de participación de técnicos de las distintas áreas se consideró alto en todos los casos, a excepción de los de Toledo y Santander, mientras que el grado de participación de los gestores privados y de las empresas variaba mucho en cada caso.

#### Resultados desde la perspectiva de integración de áreas (ver FIG. 5)

El conjunto total de las actuaciones, independientemente del programa, tienen su principal peso en el área de edificación, predominando la rehabilitación frente a la renovación. La nueva construcción se da en casos contados, generalmente relacionada con la construcción de equipamientos del programa URBAN o con la construcción de viviendas en las Áreas de Renovación Urbana. La mayor parte de las actuaciones incluyen operaciones de reurbanización en algunos casos vinculada a operaciones puntuales de remodelación urbana.

Se concluyó que el modelo de las actuaciones apenas ha variado a lo largo del periodo de estudio en los planes analizados (solo se dan ligeras modificaciones en las condiciones que han de cumplir las obras). Estas actuaciones se centran en los aspectos físicos de la rehabilitación: rehabilitación de viviendas, rehabilitación de edificios y obras de urbanización y reurbanización, y equipos de gestión de la rehabilitación (oficinas de rehabilitación y ventanillas únicas de vivienda).

Entre los programas que se desarrollan en paralelo a las operaciones de intervención física sobre la edificación, destacan los sociales, referidos a la atención a los ancianos, niños o a la integración de minorías, y algunos de corte socio-económico orientados a la formación y al empleo. También aparecen, aunque en menor medida, programas que cubren aspectos económicos que van desde la formación empresarial a la promoción del comercio o el turismo. En cuatro de los casos se menciona la existencia de planes de desarrollo o diagnóstico comunitario también en Bilbao, Bilbao La Vieja, San Francisco y Zabala y en los casos de los barrios del Norte de Alicante y el Polígono Sur de Sevilla, se pone de manifiesto que el plan integral incluye distintas actuaciones dentro de las áreas temáticas tratadas.

Sin embargo, los aspectos considerados como de mayor interés entre los técnicos son mayoritariamente los referidos a la propia rehabilitación, física o urbana (5 de las 9 respuestas) y tras ellos, los que tienen que ver con la participación, algunos aspectos sociales y los programas de realojo.

Fig. 5/ Síntesis de resultados de la integralidad de áreas tratadas

	C. BbVv	Tipo de actuación		Caracterización de las actuaciones							Áreas temáticas tratadas					
		ARI	URBAN	Otro	Urbanismo			Edificación				Urb	Ed.	M.A.	SE	
					Reur	Remd	Urbz	Reh	Rnv	NVA						
Urban B° de la Zona Norte. Alicante (1993)	91/01	*		PI												
Urban Ciudades del Acero. Avilés, Ccorvera (1993)	91															
ARI B° de Poble Sec. Barcelona (1996)	91/01/06			PB												
Urban Puerta Abierta. Bilbao (1991)	91/01/06			ARI CA												
Urban Hospital de la Marina. Cartagena (1994)	91/01/06															
ARI Ctro. Histórico. Lleida (1992)	91/01/06			PB												
ARI Ctro. Histórico. Logroño (1980)	91/01/06															
ARI B° San Cristóbal de los Ángeles. Madrid (2000)	01/06			PDC / PB					*							
ARI Sector I de Lavapiés. Madrid (1997)	91/01/06															
ARI Trinidad-Perchel. Málaga (1981)	91/01															
Urban Mérida (2007)	01															
ARI Barriada la Soledad y Plg. de Levante. Palma (2001)	91/01			PRI / AUP												
Urban Ctro. Histórico. / Rochapea. Pamplona (1986)	91/01			ARI CA												
ARI Santander (1993)																
ARI Grupo Sta. Mª del Mar. Tenerife (2006)																
ARI Cdad. Histórica. Santiago de Compostela (1990)																
ARI Barriada Plg. Sur. Sevilla (2003)	91/01			PI												
ARU B° de Sta. Mª de Benquerencia. Toledo (2001)		ARU														
ARI B° de la Rondilla Valladolid (2006)																
ARI Rabal del B° del Arrabal Zaragoza (2005)																

En la tabla se incluyen exclusivamente las intervenciones consideradas como principales en cada caso y presenta el resultado de la interpretación del equipo de trabajo sobre dichas intervenciones en base a las entrevistas realizadas y a las visitas de campo.

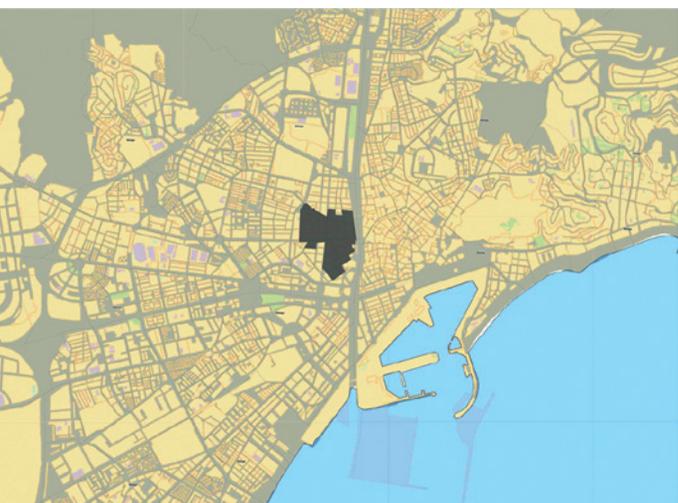
Fuente: Elaboración propia. Leyenda: BBVv: Barrios Vulnerables, ARI: Área de Rehabilitación Integrada, \*o de renovación urbana, PI: Plan Integral, PB: Pla de Barris, ARI CA: Área de Rehabilitación Integral Autónoma, PDC: Plan de Desarrollo Comunitario, PRI: Plan de Reforma Interior, AUP: Área de Actuación prioritaria, ARU: Área de Renovación Urbana, REH.: Rehabilitación, RNV: Renovación, NVA: Nueva construcción, REUR: Reurbanización, REMD: Remodelación, URBZ: Urbanización, ED: Edificación, SO: Social, EC: Económico, URB: Urbano, M.A.: Medio Ambiente.

## 4. Conclusiones

Atendiendo a estos resultados y a las cuestiones observadas en el conjunto de los casos, se puede apuntar una cierta similitud en determinados casos, entre operaciones coetáneas y entre aquellas estudiadas en las mismas comunidades autónomas, que en muchos casos han seguido un mismo modelo de gestión.

En general se detecta una escasa integralidad en las operaciones, aunque destacan los esfuerzos y mejoras realizados en las planteadas a partir del año 2000 en las que se incorporan nuevas preocupaciones y aspectos desde su origen. En algunos casos, una intervención limitada a aspectos parciales, ha provocado que no se haya dado una solución definitiva a los problemas de los barrios. Por otro lado, se considera que la participación e implicación tanto de todos los agentes, políticos, técnicos y ciudadanos, como de las distintas administraciones, es clave para el éxito de las operaciones.

A pesar de que la rehabilitación urbana cada vez cobra mayor importancia en los discursos políticos, en parte como posible salida al maltrecho sector de la construcción, y de la larga tradición de las operaciones de rehabilitación en nuestro país, que comenzaron a finales de los años setenta, la falta de documentación sobre este tema plantea la necesidad de realizar estudios consistentes que evalúen y analicen lo hasta ahora realizado.



Localización de los barrios Trinidad y Perchel. Fuente: Instituto Geográfico Nacional: Cartociudad y elaboración propia.

# Rehabilitación de los barrios Trinidad y Perchel

Ángela MATESANZ PARELLADA  
 Universidad Politécnica de Madrid  
 angela.matesanz@upm.es

CRÉDITOS DEL PROYECTO	
<b>CASO:</b>	Trinidad y Perchel.
<b>FUNCIÓN:</b>	Rehabilitación de los barrios de Trinidad y Perchel.
<b>INTERVENCIONES:</b>	Programa de operaciones piloto de actuación conjunta en áreas urbanas y asentamientos rurales, Plan Especial de Rehabilitación de los barrios de Trinidad y Perchel, [Modificaciones: PERI Trinidad Perchel (PGOU83), PAM-R4(PGOU97)], Plan Especial de Reforma Interior Perchel Alto (PERI Perchel Alto, PERI C-2); Proyecto de Desarrollo Comunitario y Dinamización Social.
<b>AGENTES:</b>	Ayuntamiento de Málaga: Gerencia de Urbanismo de Málaga, Patronato Municipal de Remodelación de Trinidad-Perchel, Patronato Municipal de Vivienda y Servicios Sociales, Instituto Municipal de Vivienda, Centro de Servicios Comunitarios del Distrito Centro; Junta de Andalucía: Empresa Pública del Suelo de Andalucía (EPSA); Ministerio Obras Públicas, Transporte y Medio Ambiente, Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, Dirección General de Acción Territorial y Urbanismo; Asociaciones de vecinos.
<b>LOCALIZACIÓN:</b>	Málaga, España.
<b>FECHA:</b>	Primera actuación aprobada en 1981 – actualidad.
<b>CREDITOS:</b>	Fotografías del Archivo de la Dirección General de la Vivienda, la Arquitectura y el Urbanismo – Ministerio de Fomento.

## 1. Contexto

Los barrios de Trinidad y Perchel se sitúan en el centro de Málaga, al oeste del casco histórico, del que les separa el río Guadalmedina. Se trata de dos arrabales de origen árabe; Perchel, con un típico trazado de calles intrincadas, y Trinidad, con una estructura más ortogonal, con tradicionales viviendas de dos plantas con «corralón», en algunos casos sustituidos paulatinamente por otras tipologías.

Este artículo se ha desarrollado a partir del Análisis de 20 experiencias de rehabilitación urbana en España, realizado en el marco del «Análisis de las políticas estatales y europeas de regeneración urbana y rehabilitación de barrios», dirigido por Agustín Hernández Aja y desarrollado gracias a un convenio entre el Ministerio de Fomento y la Sección de Urbanismo del Instituto Juan de Herrera. Ver «Magnitudes de 20 años de planes y programas de rehabilitación y regeneración urbana».

Fig. 1/ Cronología general del caso

1971	Plan General de Ordenación Urbana de Málaga.
1975	Expediente de Expropiación de la calle Jaboneros. Aparición de la asociación de vecinos de Trinidad.
1977	Legalización de la Asociación de vecinos de la Trinidad.
1978	Redacción del Plan Especial de los barrios de Trinidad y Perchel (S.Moreno, D.Quero, E.Leira).
1979	Inclusión de Trinidad- Perchel en el <i>Programa de operaciones piloto de actuación conjunta en áreas urbanas y asentamientos rurales</i> de la Dirección General de Acción Territorial y Urbanismo (Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo), Estudio Previo para la Declaración de Trinidad Perchel como Área de Rehabilitación Integrada.
1981	Aprobación Definitiva del Plan Especial.
1982	Formación del Patronato Municipal de Remodelación de Trinidad-Perchel.
1983	Las competencias en urbanismo y vivienda pasan del Estado a la Junta de Andalucía (RD3481/83). Declaración del Área de Rehabilitación Integrada Trinidad-Perchel. Nuevo Plan General de Ordenación Urbana de Málaga Incluye el PERI Trinidad-Perchel.
1985	Firma de dos Convenios entre la Consejería de Obras Públicas y Transportes de la Junta de Andalucía y el Ayuntamiento de Málaga. Relanzamiento de Plan de Rehabilitación.
1986	Aprobación definitiva Plan Especial de Reforma Interior Trinidad Perchel (Incorporación PGOU83).
1987	Inicio de los Expedientes de Expropiación.
1989	Fuertes inundaciones en Málaga que afectan a la zona. Formulación Definitiva del PERI C-2 Perchel Alto.
1994	Nueva Declaración como Área de Rehabilitación (Plan 92-95).
1997	Nuevo Plan General de Ordenación Urbana de Málaga.
1998	Se dan por terminadas las Obras de Reurbanización.
1999	Aprobación definitiva del PAM-R4(Planeamiento Aprobado Modificado-R4 correspondiente a Trinidad-Perchel).
2004	Proyecto de Desarrollo Comunitario y Dinamización Social.
2006	Declaración de los Núcleos de Trabajo Social de Trinidad Sur y Perchel Norte como Zonas con Necesidades de Transformación.
2011	Aprobación Definitiva del Plan General de Ordenación Urbana de Málaga 2011.
2012	Concesión del Proyecto Europeo Urbact-USER.

Fuente: Elaboración propia.

## Desencadenante e inicios del Plan de Rehabilitación. Vivienda y urbanización

A finales de los años sesenta, debido a la posición de centralidad adquirida tras el espectacular desarrollo urbano producido a lo largo de esa década, se fijaron fuertes intereses especulativos sobre Trinidad y Perchel, barrios de «clases populares» y fuerte identidad, que presentaban problemas de degradación urbana.

La puesta en marcha, en 1975, del expediente de expropiación de la calle Jaboneros, principal eje de Trinidad, por la ampliación propuesta por el PGOU de 1971, desencadenó fuertes protestas de los vecinos que habían visto unos años antes como parte de los residentes del Perchel eran expulsados del barrio por la ampliación de la Alameda. Estas protestas fueron apoyadas por el Colegio de Arquitectos de Málaga, que, en un momento de fuerte movilización social y política y gran influencia de la corriente rehabilitadora ejemplificada en el caso de Colonia, alegaba la necesaria paralización del expediente y pedía el desarrollo de un plan de rehabilitación integral del barrio, que garantizara la permanencia de sus vecinos. La presión popular llevó al Ayuntamiento a paralizar el proceso y convocar un concurso de ideas para la elaboración del Plan Especial de Rehabilitación, que ganó la propuesta planteada por el Colegio de Arquitectos con los propios vecinos, formalizada por Eduardo Leira, Salvador Moreno Peralta y Damián Quero en 1978 y aprobada en 1983. Paralelamente, en 1979, estos barrios formaron parte del *Programa de operaciones piloto de actuación conjunta en áreas urbanas y asentamientos rurales*, puesto en marcha por la Dirección General de Acción Territorial y Urbanismo (Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo) y, en 1983, tras la elaboración de un

estudio básico previo, la de Trinidad-Perchel se convirtió en una de las primeras declaraciones de Área de Rehabilitación Integrada<sup>1</sup>.

Pese a las iniciales dificultades que ralentizaron el desarrollo del proceso, éste fue relanzado en 1985, al hacerse efectivo el traspaso de competencias en urbanismo y política de vivienda a la Comunidad Autónoma andaluza, mediante el establecimiento de los mecanismos de gestión y ejecución de las ayudas y la creación del Patronato Municipal de Remodelación de Trinidad Perchel.

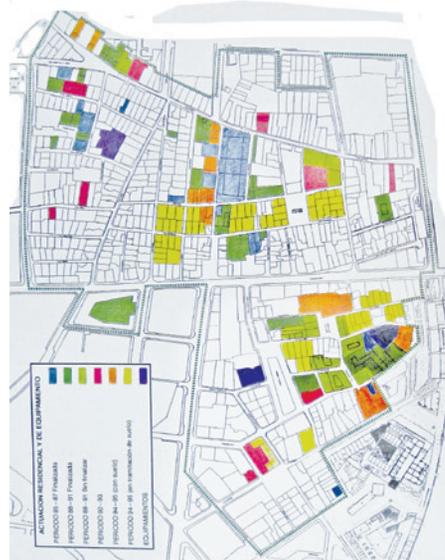
En 1989, año en el que se produjeron importantes inundaciones que afectaron a muchas viviendas, Joan Busquets ganó el «Proyecto Guadalmedina» para su sistematización hidráulica, que recogiendo las aportaciones de J. Seguí y Salvador Moreno Peralta se formularía como Plan Especial de Reforma Interior Perchel Alto (adecuación del anterior PERI C-2). Este plan, que modificaba la zona del Perchel Alto colindante con el río que había quedado fuera del PERI de Trinidad-Perchel, tenía como piezas fundamentales el Guadalmedina, la Iglesia de Santo Domingo y la inclusión de un gran hotel con centro de convenciones.

En 1994, a pesar de los avances realizados hasta entonces se consideró necesaria la mejora de la urbanización y el fomento de la rehabilitación privada y los equipamientos, por lo que el Área de Rehabilitación Integrada fue incluida en el Plan Estatal de Vivienda 1992-1995. Aunque en 1998 la Empresa Pública de Suelo de Andalucía (EPSA) dio por finalizadas las obras de reurbanización, aún queda pendiente la construcción de algunas viviendas existiendo solares por edificar.

## Persistencia de los problemas. Acciones sociales y de participación

El Plan Especial, como instrumento urbanístico, no incluía inicialmente como tales programas de índole social, aunque en paralelo a su desarrollo se crearon en el barrio el LEAJ (Lugar de Encuentro y Animación Juvenil), en 1984, y el Patronato Municipal de la Vivienda y Servicios Sociales del Ayuntamiento de Málaga, en 1987. En 1990, cuando se estaba realojando a parte de los vecinos, los problemas ocasionados por las inundaciones de 1989, provocaron que gran parte de la población marginal de Málaga, que había perdido sus viviendas, tuviera que ser realojada en los barrios de Trinidad y Perchel, que concentraban la mayor parte de las viviendas y suelos del entonces Patronato Municipal de Vivienda y Servicios Sociales. Esta concentración de población, en algunos casos problemática, dificultó, en parte, su situación en el tiempo, a pesar de la presencia y trabajo del Centro de Servicios Sociales. Por otro lado, el movimiento vecinal, que tanta fuerza tuvo en el barrio en los años setenta, y el alto grado de participación de sus habitantes fueron desapareciendo con los años.

En 2004, desde el Centro de Servicios Sociales Comunitarios del Distrito Centro, se inició el proceso de intervención que se consolidaría como «Desarrollo Comunitario y Dinamización Social de los barrios de Trinidad y Perchel» en el marco de su Programa de Cooperación Social, con la idea de producir cambios concretos en los barrios a través de la cultura.



Plano de Actuación residencial y de equipamientos 85-95. Fuente: Barrios Trinidad y Perchel «Málaga». Memoria Programa de las actuaciones en el Área de Rehabilitación RD726/93

<sup>1</sup> Según el Real Decreto 2555/1982 de 24 de septiembre sobre Rehabilitación integrada en centros urbanos, núcleos rurales y conjuntos histórico-artísticos.

## 2. Objetivos

---

A lo largo de los 35 años de rehabilitación de los barrios Trinidad y Perchel los principales objetivos de las diferentes actuaciones puestas en marcha han ido variando en función de las circunstancias, de las mejoras y carencias de los programas anteriores y de la implicación de los vecinos.

### Identidad, centralidad y permanencia de los residentes

El Plan de Rehabilitación de Trinidad Perchel de 1981, influido por los principios de la cultura urbanística del momento, buscaba la conservación de la identidad y permanencia de sus habitantes a través de la rehabilitación de las viviendas tradicionales, desarrollando un modelo basado en la comprensión del lugar (su estructura y valores) que ocupando una posición central en la ciudad estaba destinado a las clases populares. Por otro lado, siguiendo los ejemplos de rehabilitaciones italianas de la época, se buscaba inicialmente el funcionamiento autónomo del barrio, lo que se modificó con el tiempo considerando su relación con la ciudad en su conjunto.

### Rehabilitación privada y revitalización espacio público

Tras algo más de diez años de desarrollo del plan, la inclusión del área en el Plan de Vivienda 92-95 se planteó con el objetivo de fomentar la rehabilitación privada y revitalizar el Llano de la Trinidad y la plaza de la Iglesia de San Pablo, dos de los espacios públicos más característicos.

### Atención a los problemas sociales

Finalizadas prácticamente el grueso de las operaciones de rehabilitación física propuestas, a pesar de la existencia de solares vacíos en el barrio a la espera del desarrollo de las actuaciones residenciales correspondientes, la persistencia de problemas sociales llevó al Plan de Desarrollo Comunitario y Dinamización Social a buscar el fomento de la participación vecinal y su actuación en el barrio a través de uno de sus elementos más característicos, sus patios.

## 3. Estrategias

---

### Reinterpretación del hábitat tradicional

El retraso en la puesta en marcha del Plan, favoreció el deterioro de las viviendas, muy dañadas por las grandes inundaciones de 1989, lo que llevó a sustituir el inicial propósito de su rehabilitación por el de la renovación. La estrategia elegida fue la rehabilitación del lugar, a través de la definición, según el propio plan de *un nuevo hábitat que conjugara las exigencias de la vivienda moderna con el «espíritu» de la vivienda autóctona y las pautas tradicionales de usos de sus moradores*. Así se pretendía asegurar a través de la actuación singular de promoción pública la permanencia de la población residente y la recuperación del patrimonio.

### Incorporación de nuevos equipamientos a través de la recuperación del patrimonio

El Plan incluía además la incorporación en el barrio de algunos equipamientos asistenciales como el Corralón de Santa Sofía, edificio rehabilitado como alojamientos para ancianos, un centro de día o un centro social.

### Mayor claridad en el tejido urbano

A pesar del principio de conservación de la trama urbana, la flexibilidad del Plan permitió que a medida que avanzaban las expropiaciones y derribos, se plantearan nuevas calles y plazas, que permitieron esponjar la trama. Sin embargo, a pesar de estas intervenciones y de la sustitución de las infraestructuras urbanas, la atención al espacio público fue menor.

### Recuperación de elementos tradicionales para transformar la realidad social

Partiendo de uno de los principales éxitos del inicial Plan de Rehabilitación, el Plan de Desarrollo Comunitario desarrollado a mediados de los dos mil, plantea la recuperación y revalorización de los elementos tradicionales, como el corralón, espacio central de convivencia entre vecinos, a partir del desarrollo cada año de un concurso de patios.



Cartel de la IX Semana Popular de los Corralones de Trinidad y Perchel

Fuente: Ayuntamiento de Málaga.

## 4. Metodologías y técnicas innovadoras

El caso de Trinidad Perchel resultó uno de los pioneros de la rehabilitación urbana en España, contribuyendo, a partir de la regeneración de un área central basada en la introducción de vivienda pública en alquiler para la población autóctona, la conservación de su estructura urbana y del hábitat tradicional, tanto en los aspectos prácticos como en los teóricos y normativos.

### Análisis de las tipologías tradicionales

Tal vez el aspecto más innovador y exitoso de esta operación fue el de la reinterpretación de la vivienda tradicional, realizada por distintos arquitectos de la época y coordinadas por Salvador Moreno, a partir de los estudios sobre la tipología realizados por Antonio Cruz y Antonio Ortiz.

#### «Caso a caso»

La reducción de los desalojos transitorios y la adquisición a bajo coste, pudo darse gracias a la declaración de Área de Rehabilitación Integrada que permitió a la expropiación en trámite de urgencia. El Patronato se encargó de forma directa y «caso a caso» de los trámites de realojo y distribución de las viviendas, práctica que luego se realizó en otros muchos casos de rehabilitación buscando la permanencia de los vecinos.

## 5. Resultados

### Resultados a lo largo del proceso



Estado actual de la calle Jaboneros. Playa de aparcamientos junto a la plaza de la Iglesia de San Pablo Estado actual de la calle Trinidad

*Fuente:* Archivos propios.

A finales de los ochenta, tras los primeros años de desarrollo del Plan, se construyeron unas 400 viviendas (rehabilitadas y de nueva planta), gracias a la expropiación de 177 fincas. Por otro lado, el avance del Plan llevó a la aparición de nuevas calles y plazas y en 1998 se dieron por terminadas las obras de reurbanización, ejecutadas por EPSA, que afectaban a más de 50 calles y a ocho plazas. En ese momento se habían construido 616 viviendas, quedando pendientes 506 de las propuestas (144 de ellas en ejecución). La red de infraestructuras había sido totalmente remodelada y la relación con el río y con el casco antiguo mejorada gracias a la rehabilitación del Perchel Alto. Además los dos planes de rehabilitación permitieron la incorporación al área de nuevos equipamientos como alojamientos para ancianos (Corralón de Santa Sofía y la Aurora), un centro de día, el Centro de Servicios Sociales o la Comisaría en la antigua Casa de Socorro.

La intervención residencial, ha sido considerada uno de los principales aciertos del proceso, ya que las viviendas, en régimen de alquiler público y de escasa altura, permitieron frenar la especulación urbanística y suprimir a la degradación del barrio, y tuvieron una gran aceptación entre sus usuarios gracias a conservar las relaciones y la escala de la tipología tradicional.

Por otro lado, el trabajo desarrollado por el Centro de Servicios Sociales, más visible a través del concurso de corralones que va ya por su novena edición, ha obtenido avances notables en algunos aspectos como la mejora de la participación de los vecinos o la mejora del entorno.

### Debilidades del proceso

Aunque la operación supone un referente en la rehabilitación urbana en España, tal vez por la dificultad de la falta de experiencia en este complicado campo, se han detectado algunas debilidades a lo largo de su desarrollo. Por un lado, estas se relacionan con las dificultades encontradas en la gestión del proceso, con cambios de competencias, definición de las nuevas funciones en las administraciones y la ralentización burocrática de procedimientos que estaban naciendo de forma simultánea al desarrollo del plan. Por otro, las principales críticas se relacionan con la ausencia de un proyecto más global, que además de incluir las operaciones residenciales, tratara de forma simultánea o coordinada otros aspectos como los de índole, social, económica o ambiental, dado que la idea de que a través de pequeñas intervenciones de rehabilitación se generaría un proceso general en el barrio no funcionó.

A pesar de que las sucesivas intervenciones en uno u otro ámbito han ido planteando soluciones a parte de los problemas detectados a lo largo de los 35 años de rehabilitación urbana de Trinidad-Perchel, se siguen detectando algunos problemas como el deterioro del espacio público o la existencia de solares convertidos en zonas de aparcamiento.

Fig. 5/ Síntesis de resultados de la integralidad de áreas tratadas

Actuación	Urbanismo			Edificación			Áreas			
	Reur	Remd	Urbz	Reh	Rnv	NVa	Urb	Ed	MA	SE
Plan Especial de los barrios de Trinidad y Perchel. (Incluidas las adaptaciones a los PGOU: PERI Trinidad Perchel PGOU83 y PAM-R4 PGOU97; y las operaciones financiadas su declaración como ARI en 1983 y 1994 y por el Plan Andaluz de Vivienda).	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
PERI Perchel Alto; PERI C-2.	■	■				■	■	■	■	■
Proyecto de Desarrollo Comunitario y Dinamización Social.								■		■

En la tabla se presenta el resultado de la interpretación del equipo de trabajo en base a las entrevistas realizadas y a las visitas de campo.

**Leyenda:** Urbanismo: 1. Reurbanización; 2. Remodelación; 3. Urbanización / Edificación: 1. Rehabilitación; 2. Renovación; 3. Nueva construcción /Áreas: U: Urbanismo; V: Vivienda; M: Medio ambiente; S: Socioeconómico.. Sombreados en gris las áreas en las que intervine cada plan y su intensidad.

Fuente: Elaboración propia.

## Proyectos en marcha

Considerando la permanencia de parte de estos problemas en la tradicional zona, el Área de Derechos Sociales, la Junta Municipal del Distrito Centro y el Observatorio del Medio Ambiente Urbano (OMAU) presentaron un proyecto de mejora de estos barrios a la convocatoria europea URBACT-USER. Este proyecto concedido en febrero de 2013, y actualmente en desarrollo, plantea el diseño de una intervención global e intersectorial en una zona de viviendas de VPP de los barrios de Trinidad Sur y Perchel Norte (OMAU), a partir de la movilización de los usuarios en los espacios urbanos.

## 6. Publicaciones relacionadas

La bibliografía empleada para el análisis puede consultarse en «Trinidad-Perchel. Un caso pionero».Rehab.5 abril 2012.

(<http://www2.aq.upm.es/Departamentos/Urbanismo/blogs/re-hab/trinidad-perchel-un-caso-pionero-2/>), y en el apartado correspondiente a la intervención de Salvador Moreno Peralta, «El Caso de Trinidad-Perchel (Málaga)», el 30 de octubre de 2012 en el Seminario «Regeneración Urbana Integrada: Cohesión social, Responsabilidad ambiental e Integración urbana».

(<http://www2.aq.upm.es/Departamentos/Urbanismo/blogs/re-hab/files/2012/04/TP-Madrid-ETSA.pdf>Madrid, ETSAM, 30 de octubre de 2012. En:). [Consulta: 7/1/2014].



Localización de los Barrios de Bilbao La Vieja, San Francisco y Zabala. Fuente: Instituto Geográfico Nacional: Cartociudad y elaboración propia

# Rehabilitación, regeneración y renovación urbana en Bilbao la vieja, San Francisco y Zabala

Iván RODRÍGUEZ SUÁREZ  
 Universidad Politécnica de Madrid.  
 ivan.rsuares@upm.es

CRÉDITOS DEL PROYECTO	
<b>CASO:</b>	Bilbao La Vieja, San Francisco y Zabala.
<b>FUNCIÓN:</b>	Rehabilitación, regeneración y renovación urbana.
<b>INTERVENCIONES:</b>	Área de Rehabilitación Integrada (ARI); Plan Especial de Rehabilitación y Reforma Interior del Área de Bilbao La Vieja (PERRI); Proyecto Piloto Urban Bilbao Puerta Abierta; Plan Integral de Rehabilitación de Bilbao La Vieja, San Francisco y Zabala 2000-2004 (PIR 2000-2004); Plan Especial de Bilbao La Vieja, San Francisco y Zabala 2005-2009; Plan Global Comunitario de Acción en los Barrios de Bilbao La Vieja, San Francisco y Zabala 2012-2016.
<b>AGENTES:</b>	Ayuntamiento de Bilbao, SURBISA (Sociedad Urbanística de Bilbao SA), Lan Ekintza-Bilbao, Bilbao Ría 2000, Gobierno Vasco, Diputación Foral de Bizkaia, Mesa de Rehabilitación (asociaciones vecinales y grupos políticos).
<b>LOCALIZACIÓN:</b>	Bilbao, España.
<b>FECHA:</b>	Primera actuación aprobada en 1991 – actualidad.
<b>CRÉDITOS DE LAS IMÁGENES:</b>	IGN, SURBISA, Gobierno Vasco y archivo propio.

Este artículo se ha desarrollado a partir del Análisis de 20 experiencias de rehabilitación urbana en España, realizado en el marco del «Análisis de las políticas estatales y europeas de regeneración urbana y rehabilitación de barrios», dirigido por Agustín Hernández Aja y desarrollado gracias a un convenio entre el Ministerio de Fomento y la Sección de Urbanismo del Instituto Juan de Herrera. Ver «Magnitudes de 20 años de planes y programas de rehabilitación y regeneración urbana».

## 1. Contexto

Los barrios de Bilbao La Vieja, San Francisco y Zabala se localizan en la margen izquierda de la Ría de Bilbao, en el centro sur de la ciudad, y cuentan con unos 15.000 habitantes. El conglomerado urbano que forman los tres barrios se encontraba aislado del resto de la ciudad por la propia Ría, el monte Miribilla y el paquete de vías de ferrocarril que conduce a la estación de Abando. El barrio más antiguo es Bilbao La Vieja, constituido en torno al año 1300. San Francisco y Zabala se construyeron entre finales del siglo XIX y durante el siglo pasado para acoger a la población trabajadora, de las minas de Miribilla y de las actividades ferroviarias, que no encontraba acomodo en el ensanche burgués. El desarrollismo de las décadas de los 60 y 70 del siglo XX fue la época de apogeo de los barrios. En la actualidad estos barrios acogen a buena parte de la población inmigrante extracomunitaria de la ciudad de Bilbao.

Fig. 1/ Cronología general del caso

1991	Declaración de Área de Rehabilitación Integrada (ARI). Norma de ayudas municipales a la rehabilitación de edificios privados en el ARI de Bilbao La Vieja.
1992	Plan Estratégico de Revitalización de Bilbao Metropolitana.
1994	Plan Especial de Rehabilitación y Reforma Interior del Área de Bilbao La Vieja (PERRI). Plan General de Ordenación Urbana de Bilbao (PERRI como planeamiento incorporado). Modificación de los Estatutos de SURBISA (Sociedad Urbanística de Bilbao SA) para ampliar su ámbito de actuación al ARI y permitir que actúe como Sociedad Urbanística de Rehabilitación en el PERRI. Proyecto Piloto Urban Bilbao Puerta Abierta.
1995	Constitución de la Mesa de Rehabilitación y el Consejo Interinstitucional que definirán el Plan Integral de Rehabilitación 2000-2004.
1999	Creación de la Oficina de Rehabilitación que gestionará el Plan Integral de Rehabilitación 2000-2004 y los planes posteriores.
2000	Plan Integral de Rehabilitación de Bilbao La Vieja, San Francisco y Zabala 2000-2004 (PIR 2000-2004).
2002-2005	Urbanización de los muelles de La Merced, Martzana y Urazurrutia (Bilbao Ría 2000).
2004	Ampliación de la losa del Puente de Cantalojas sobre las vías de Renfe (Bilbao Ría 2000).
2005	Plan Especial de Bilbao La Vieja, San Francisco y Zabala 2005-2009.
2005	Colegio Público Miribilla (Bilbao Ría 2000).
2009	Mapa de Situación de Bilbao La Vieja, San Francisco y Zabala (diagnóstico participativo para el Plan Global Comunitario 2012-2016).
2010	Urbanización de la Plaza de Corazón de María y traslado de colegio público (Bilbao Ría 2000).
2010	Evaluación del Plan de Rehabilitación de Bilbao La Vieja, San Francisco y Zabala 2005-2009.
2012	Plan Global Comunitario de Acción en los Barrios de Bilbao La Vieja, San Francisco y Zabala 2012-2016.

Fuente: Elaboración propia.

### Los inicios de la regeneración del barrio. La rehabilitación edificatoria y urbanística

A principios de los años 90 los barrios se encontraban en una situación de importante deterioro, tanto en lo relativo al estado físico de la edificación y la urbanización, como a los graves problemas sociales de la población del área. La dinámica general de la ciudad tras la reconversión industrial de los años 80 y el elevado desempleo de un área tradicionalmente obrera, habían derivado en segregación respecto al resto de la ciudad y en la proliferación de actividades al margen de la ley —tráfico de drogas y prostitución—. Las inundaciones del año 1983 habían afectado a la parte baja del barrio.

El proceso de rehabilitación arrancó con varios programas y planes coetáneos. La primera intervención es la declaración de *Área de Rehabilitación Integral* (ARI) en el año 1991. La declaración de ARI, de acuerdo al Decreto 189/90 del Gobierno Vasco, conllevaba la necesidad de que el Ayuntamiento redactase un Plan Especial de Rehabilitación para el área y que encomendara su gestión a una Sociedad Urbanística de Rehabilitación.

El *Plan Especial de Rehabilitación y Reforma Interior de Bilbao La Vieja* (PERRI) se comenzó a redactar de forma simultánea al Plan General de Ordenación Urbana y se incluyó en éste como planeamiento incorporado. Ambos documentos fueron aprobados de forma definitiva en 1994. La delimitación del ARI coincide casi en su totalidad con la del PERRI. Al mismo tiempo el Ayuntamiento de Bilbao solicitó la financiación del Proyecto *Urban Bilbao Puerta Abierta*, que se desarrolló entre los años 1994 y 1997.

Tras las inundaciones del año 1983 el Ayuntamiento creó la *Sociedad Urbanística de Rehabilitación de Bilbao S.A.* (SURBISA). El objeto social de la empresa es «el desarrollo de las actividades de rehabilitación de naturaleza urbanística», inicialmente sobre el ámbito circunscrito al Casco Viejo de la Villa. En el año 1994, se amplió su objeto social al barrio de Bilbao La Vieja y SURBISA se convirtió en la Sociedad Urbanística de Rehabilitación exigida por el Decreto 189/90 para la gestión del Área de Rehabilitación Integrada desarrollada en el PERRI. En el año 2011 restaba por gestionar una unidad de ejecución, de las diez previstas en el PERRI.

## La concatenación de planes y la participación ciudadana

Debido al largo periodo temporal transcurrido y a la intensidad de las operaciones que planteaba el PERRI —centradas únicamente en cuestiones físico-espaciales—, éste se superpuso a diversos planes y proyectos complementarios que se desarrollaron con posterioridad.

En el año 1995 se creó la *Mesa por la Rehabilitación* que reunía a vecinos, grupos políticos, tejido asociativo y técnicos municipales. Ese mismo año se constituyó el *Consejo Interinstitucional* como foro de encuentro de las administraciones públicas con competencias en rehabilitación y órgano en el que se acuerdan las actuaciones y compromisos de las diferentes instituciones —Ayuntamiento de Bilbao, Diputación Foral de Bizkaia y Bilbao Ria 2000—. En el año 1999 se creó la *Oficina de Rehabilitación* para garantizar la presencia permanente de las instituciones en el barrio, coordinar sus actuaciones, favorecer los procesos de decisión, ofrecer información y acompañamiento social a los vecinos y hacer el seguimiento del proceso. Estas tres instituciones se encargarán de redactar y poner en marcha el *Plan Integral de Rehabilitación de Bilbao La Vieja, San Francisco y Zabala 2000-2004* (PIR 2000-2004).

En el año 2004 se redactó un nuevo plan para el barrio, el *Plan Especial de Bilbao La Vieja, San Francisco y Zabala 2005-2009*. En lo fundamental, el Plan 2005-2009 es una continuación del PIR 2000-2004, puesto que conserva su estructura operativa, con la Oficina de Rehabilitación, que pasa a denominarse Oficina del Plan Especial, ejerciendo la coordinación de las diferentes actuaciones, aunque involucra un mayor número de agentes en el proceso.

En el año 2009 se comenzó la elaboración del *Plan Global Comunitario de Acción en los Barrios de Bilbao La Vieja, San Francisco y Zabala 2012-2016*. El Plan se redactó con una metodología distinta a los anteriores, centrada en la participación ciudadana y en la elaboración de un «sueño de barrio», entendido como propuesta de futuro. El proceso se dividió en cuatro fases, en la primera de ellas se elaboró un *Informe sobre el mapa de situación* (2009), en la segunda el propio *Plan Global Comunitario «Imagina tu barrio»* (2011), la tercera y cuarta —en ejecución en 2013— son la puesta en marcha del propio Plan y la evaluación y seguimiento. A diferencia de los planes anteriores, se considera que los tres barrios tienen problemas distintos que requieren soluciones diferenciadas y se redacta un plan para cada uno de ellos.

## 2. Objetivos

Desde el inicio del proceso de regeneración de los barrios, y a lo largo de más de veinte años, los objetivos de las intervenciones han pasado de poner el acento en las intervenciones físicas y urbanísticas a centrarse en la participación, los aspectos sociales y la regeneración económica. En cualquier caso, las primeras intervenciones ya incluían intervenciones en los ámbitos económico y social. En los últimos planes uno de los objetivos prioritarios es la monitorización y evaluación permanente del proceso.



Edificios fuera de ordenación expresa para la apertura de la calle Claudio Gallestegui hasta en puente de San Antón (izquierda). Edificio de nueva construcción de vivienda de protección pública en la misma calle (derecha). Fuentes: SURBISA. PERRI. Plano 6-c Edificios fuera de ordenación expresa y diferida (izquierda). Gobierno Vasco. Irekia Gobierno Abierto (derecha)

### El objetivo de los primeros planes: abrir el barrio al resto de la ciudad

El objetivo principal de los dos primeros proyectos desarrollados en el barrio —Plan Especial PERRI y proyecto Urban— era la apertura del barrio al resto de la ciudad, generando una centralidad que atrajera visitantes del resto del área metropolitana. Ambos proyectos se desarrollaron de forma simultáneamente y eran complementarios: el PERRI se encargaba de las reformas físico-espaciales, mediante la rehabilitación edificatoria y la apertura de nuevas vías, y el URBAN de la regeneración socio-económica, mediante el fomento de la actividad económica, la formación y el empleo en el propio barrio.

### Los objetivos de regeneración integral en los ámbitos social y económico

El desarrollo del proyecto Urban puso de manifiesto la necesidad de incidir de forma simultánea sobre las cuestiones físicas, sociales y comunitarias. El Plan Integral de Rehabilitación 2000-2004 tenía como objetivos considerar la rehabilitación un proceso integral, donde conflúan distintos contenidos y agentes; la responsabilidad institucional en la puesta en marcha de las actuaciones y la cercanía a la realidad del barrio. Todo ello debía ser conseguido mediante la continuidad de las actuaciones, su coherencia y el consenso entre todas las partes implicadas.

Los dos siguientes planes, 2005-2009 y 2012-2016, son continuistas con el anterior y plantean objetivos en las mismas áreas: socio-comunitaria, desarrollo local y urbanística y edificatoria, con-

tinuación de las que arrancaron con el PERRI. Con el transcurso de los planes se ha ido convirtiendo en prioritaria la intervención en el ámbito social y se ha puesto el énfasis en la necesidad de mejorar los cauces de participación, la autorregeneración del barrio mediante la implicación de los vecinos y la necesidad de flexibilidad y evaluación continua durante su desarrollo.

### 3. Estrategias

Rehabilitación edificatoria, renovación urbana y apertura de nuevos viarios



Viviendas de protección pública de nueva construcción en la calle Olano y la Plaza de los Tres Pilares (izquierda, 1 y 2). Urbanización del muelle de Martzana. Fuente: archivo propio 2011

El PERRI preveía dos tipos de procesos para el barrio: la rehabilitación de parte del tejido y una operación de renovación de gran envergadura en el resto que incluía la colmatación de los suelos vacantes. Supuso el derribo de 48 edificios, que permitieron la apertura de nuevos ejes viarios —el principal sirve de conexión con el puente de San Antón— y la ampliación de algunos de los existentes. El realojo de sus ocupantes se realizó en las nuevas edificaciones sobre los suelos disponibles en la parte sur del barrio, entre la ladera de Miribilla y el tejido existente. Para el desarrollo de la operación, se delimitaron diez unidades de ejecución (ocho de ellas de iniciativa pública y gestionadas por expropiación) y cinco actuaciones públicas aisladas. Tanto los realojos como la construcción de las nuevas viviendas de protección pública fueron desarrolladas por el Gobierno Vasco.

#### Creación de una nueva centralidad metropolitana

El programa Urban planteaba un nuevo triángulo de actividad mediante la rehabilitación de tres edificios de propiedad municipal en desuso para convertirlos en equipamientos, mejorar la imagen del barrio y atraer población del resto de la ciudad: Bilbo-Rock, destinado a actividades musicales y de escena abierta; Bilbo-Arte, destinado a actividades creativas, formativas y experimentales; y el Centro Municipal de La Canteira, dedicado a actividades de promoción de empleo, semillero de empresas y formación ocupacional.

## Desarrollo local: economía y empleo

El proyecto Urban desarrolló un conjunto de programas de empleo y formación dirigidos a los desempleados del barrio, tanto para mejorar su empleabilidad como para participar en la propia rehabilitación de su barrio. Estos programas se centraban en la recuperación ambiental y de espacios públicos, la rehabilitación de vivienda y los sectores servicios sociales y comercio. Los planes posteriores continuaron desarrollando programas de empleo, formación y fomento de las actividades económicas locales.

## Ámbitos sociocomunitario y de educación y cultura

Si bien desde el inicio del proceso se contemplaron programas sociales y de educación y cultura, en el plan 2012-2016 se considera que es éste ámbito el que debe recibir atención prioritaria. Las actuaciones de los ámbitos urbanístico, edificatorio y de desarrollo local se reconocen como las más exitosas de las realizadas.

## Mejora de los órganos de participación y de coordinación y evaluación permanente

Los dos primeros planes —PERRI y Urban— fueron planteados desde las instituciones y con poca participación ciudadana. A lo largo del proceso la estrategia de participación ha ido mudando y el último plan vigente, el 2012-2016, se plantea como un plan de desarrollo comunitario. El propio plan reconoce que es este uno de los ámbitos que deben mejorarse, tanto en lo que se refiere a la coordinación interadministrativa como a la implicación ciudadana en la toma de decisiones. Los últimos dos planes se plantearon desde la revisión y evaluación continua.

## 3. Metodologías y técnicas innovadoras

El caso de Bilbao La Vieja es destacable en el panorama de la rehabilitación urbana en España por ser una experiencia de largo recorrido y con intervención permanente en la que se incluyen intervenciones de rehabilitación edificatoria, de renovación urbana y de regeneración urbana.

## Autoempleo y permanencia de los vecinos en su propio barrio



Centro Municipal de la Cantera (izquierda, 1 y 2). Bilbo Arte (derecha). Fuente: archivo propio 2011

El proyecto Urban planteaba la necesidad de que los vecinos permanecieran en su propio barrio y que participasen en su rehabilitación mediante la formación teórica y práctica. Para ello, se establecieron cláusulas sociales en los contratos de obra para promover la contratación de residentes del barrio en las obras de rehabilitación. Por otra parte, los realojos derivados de la ejecución del PERRI se produjeron en las nuevas edificaciones del propio barrio.

## Visión integral e intervenciones multidimensionales

Desde los primeros planes, las intervenciones en el barrio se han entendido como multidimensionales. Las intervenciones físicas han estado siempre acompañadas de medidas en el resto de los ámbitos.

## Revisión permanente, evaluación y monitorización continua

El modelo de intervención ha ido adaptándose a las circunstancias cambiantes y al desarrollo del propio proceso. En los últimos planes se incorpora la evaluación y monitorización continua mediante indicadores y se plantea que los programas tienen que ser flexibles para permitir reorientarlos en función de los objetivos alcanzados.

## Mejoras permanentes en el modelo de participación e inversiones públicas

La operación comenzó con un modelo de participación de «arriba abajo». Paulatinamente se incorporaron mecanismos y técnicas de participación que permiten implicar a los vecinos en la toma de decisiones y que tienden a aproximarse a un modelo de toma de decisiones de «abajo arriba», aunque sin perder el liderazgo y compromiso institucional. Las inversiones públicas a fondo perdido han sido cuantiosas y determinantes a lo largo del proceso.

## 4. Resultados

### Modelo de rehabilitación: de los aspectos físicos a los sociales

El modelo de gestión ha sufrido modificaciones a lo largo de los años, aunque los agentes públicos implicados siguen siendo básicamente los mismos —SURBISA en los ámbitos urbano y edificatorio, Lan-Ekintza en el ámbito de desarrollo económico y la Oficina de Rehabilitación en el ámbito social y cultural—. Durante los primeros años las intervenciones se centraban fundamentalmente en lo físico y urbanístico y fueron planteadas desde las administraciones a los vecinos. Con el paso de los años, estas operaciones han ido acompañándose con planes integrales que tratan de recoger los problemas presentes en otros ámbitos y los planteamientos se han ido haciendo más participativos.

El proyecto Urban Puerta Abierta, desarrollado en el Programa Piloto Urban, fue uno de los pioneros en España en la intervención en otras áreas distintas de la edificatoria y urbanística. En 1998 fue reconocido en la categoría Good en el Concurso de Buenas Prácticas de Naciones Unidas.

### Debilidades del proceso

A pesar de los esfuerzos y las inversiones realizadas y una vez que la rehabilitación física prácticamente ha concluido, el barrio sigue teniendo problemas, aunque estos han mutado en los últimos años y se focalizan ahora en torno a cuestiones de convivencia y emigración. Algunas de las soluciones planteadas, como la videovigilancia en algunas de las calles para paliar la delincuencia, están siendo contestadas por los vecinos y resultan discutibles. Por otra parte, la rehabilitación ha tenido como efecto el inicio de procesos de gentrificación. La loca-

lización central y la mejora de las condiciones físicas, ambientales y sociales ha significado la sustitución de algunas de las poblaciones originales, especialmente en las áreas más próximas a la Ría.

Cuadro resumen de las intervenciones de las principales actuaciones

Actuación	Urbanismo			Edificación			Áreas			
	Reur	Remd	Urbz	Reh	Rnv	NVa	Urb	Ed	Ma	SE
Plan Especial de Rehabilitación y Reforma Interior del Área de Bilbao La Vieja (PERRI)	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Proyecto Piloto Urban Bilbao Puerta Abierta	■			■	■		■		■	■
Plan Integral de Rehabilitación de Bilbao La Vieja, San Francisco y Zabala 2000-2004 (PIR 2000-2004)	■						■	■	■	■
Plan Especial de Bilbao La Vieja, San Francisco y Zabala 2005-2009	■						■	■	■	■
Plan Global Comunitario de Acción en los Barrios de Bilbao La Vieja, San Francisco y Zabala 2012-2016	■						■	■	■	■

*Leyenda:* Urbanismo: 1. Reurbanización; 2. Remodelación; 3. Urbanización / Edificación: 1. Rehabilitación; 2. Renovación; 3. Nueva construcción/Áreas: U: Urbanismo; V: Vivienda; M: Medio ambiente; S: Socioeconómico. Sombreados en gris las áreas en las que intervine cada plan y su intensidad.

*Fuente:* Elaboración propia.

## 5. Publicaciones relacionadas

La información de los diversos planes y programas desarrollados en el barrio puede consultarse en las páginas electrónicas de SURBISA ([www.bilbao.net/surbisa/](http://www.bilbao.net/surbisa/)) y del Plan Comunitario de Bilbao La Vieja, San Francisco y Zabala ([www.bilbao-lavieja.com/](http://www.bilbao-lavieja.com/)) [Consulta: 8/1/2013].