

EPÍLOGO

El Observatorio de la Vulnerabilidad Urbana como herramienta para la identificación de barrios vulnerables en España y el despliegue de políticas integradas

Eduardo de Santiago Rodríguez, Consejero Técnico, Subdirección General de Políticas Urbanas, Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana.

1. Introducción: La génesis y consolidación de las políticas integradas de barrios en Europa

El interés por la rehabilitación y la regeneración urbana en Europa y la progresiva construcción de un acervo común en esta materia -conformado por conceptos, programas y experiencias prácticas- se desarrolló en paralelo a dos tipos de intervenciones sobre la ciudad consolidada. Por un lado, las actuaciones sobre los cascos históricos, enmarcadas dentro de la cultura crítica al Movimiento Moderno y la reivindicación de la memoria colectiva de la ciudad que se dieron a finales de los 60, sobre todo en Italia, donde el foco de atención se puso en la conservación del patrimonio y el mantenimiento de la población existente. Por otro, en las intervenciones sobre los polígonos periféricos de bloque abierto construidos para el alojamiento de las clases trabajadoras después de la Segunda Guerra Mundial, donde ya en los años 70 se habían comenzado a manifestar los primeros problemas sociales¹ y a constatar el deterioro de la edificación y las carencias conceptuales de la arquitectura y el urbanismo funcionalista del Movimiento Moderno. Fueron precisamente los países que contaban con grandes parques de vivienda pública social los primeros en comenzar a desarrollar políticas de regeneración urbana en barrios periféricos: el Urban Programme (1968) para los "social housing estates" en Reino Unido o la Politique de Ville (1977) para los "grand ensembles" de la "banlieue" francesa (PARKINSON, 1998; ATKINSON, 2008). Estas experiencias nacionales fueron nutriendo² una toma de conciencia a nivel de las instituciones europeas sobre la importancia de conformar una política urbana comunitaria, cuyos inicios pueden establecerse en el año 1990, con la pu-

1 Los Brixton Riots de Londres sucedieron en 1981. Véase HALL, 1988.

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

blicación del “Libro Verde sobre Medio Ambiente Urbano” (COMISIÓN EUROPEA, 1990), que abrió una reflexión en el ámbito comunitario sobre los problemas de las ciudades europeas y que culminaría con el lanzamiento de los Proyectos Piloto URBAN 1990-1993 y de la iniciativa URBAN propiamente dicha en 1994. Por primera vez la UE se dotaba de una política urbana común, enmarcada dentro de la política de cohesión -y, por tanto, con un fuerte componente de reequilibrio territorial y social- y definida a través de un programa de inversión bien dotado con una financiación propia procedente del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) y del Fondo Social Europeo (FSE).

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

En el plano operativo, el Programa URBAN I se desarrolló entre 1994 y 1999, y tuvo continuidad en el URBAN II durante el período de programación comunitaria 2001-2006³. Sin embargo, durante el siguiente período 2007-2013, con el denominado “urban mainstreaming”, el modelo se desdibujó a nivel europeo⁴, pues dejó de ser obligatorio destinar un porcentaje de los fondos de cohesión recibidos en cada país al desarrollo urbano. Afortunadamente, en

3 España, como principal receptor de fondos de cohesión junto con Italia (hasta la incorporación de Polonia), fue el país más beneficiado por estos programas, no sólo por el relevante volumen de la inversión recibida, sino por el efecto innovador y multiplicador que esta tuvo, a pesar de la existencia de algunos problemas en su implementación práctica. En efecto, los 45 ámbitos financiados en España mediante los sucesivos programas URBAN (Piloto, I y II), con una inversión total de 371 millones de € (media de 8,2 millones de € por proyecto) fueron un verdadero semillero de innovación en materia de regeneración urbana, frente a la rigidez de los programas tradicionales centrados exclusivamente en lo físico.

4 España siguió apostando por esta metodología y no sólo la mantuvo -con el nombre de Iniciativa Urbana- sino que la extendió para ciudades menores de entre 20 000 y 50 000 habitantes, con el nombre de Proyectos Integrados Desarrollo Local y Urbano (PIDyL), con un total de 688 millones de € de inversión y 172 proyectos en 137 entidades locales. (INFyDE, 2013; Parkinson, 2014; Navarro et al., 2020).

el período 2014-2020 se recuperó la obligatoriedad de destinar (“earmarking”) como mínimo un 5% del fondo FEDER al desarrollo urbano, porcentaje que se ha incrementado al 6% en el actual período 2021-2027⁵.

2. ¿Qué entendemos por “barrios vulnerables”? El concepto de vulnerabilidad urbana en Europa y España

Antes de que se consolidase el uso a nivel europeo del término “deprived neighbourhoods” cada país fue acuñando su propia terminología -más allá del tradicional concepto de “pobreza urbana”⁶ (“urban poverty”)- en relación con las políticas urbanas desplegadas para los barrios vulnerables. Así, en el Reino Unido e Irlanda desde los 90 se viene hablando de “deprived neighbourhoods”, en Francia de “Zones Urbains Sensibles (ZUS)”, etc.

La OCDE realizó en 1998 un estudio pionero con perspectiva multidimensional sobre “distressed urban areas”, entendiéndolo que “distressed urban areas are portions of cities or their suburbs, usually at the scale of residential neighbourhoods, in which social, economic and environmental problems are concentrated” (OCDE, 1998).

Por su parte, Naciones Unidas focalizó sobre el concepto de “social vulnerability” su Informe sobre la situación social del mundo de 2003, donde sostenía que “[...] the term “vulnerability” has a wide variety of meanings. Vulnerability stems from many sources and can be traced to multiple factors rooted in physical, environmental, socio-economic and political causes. In essence, vulnerability can be seen as a state of high exposure to certain risks and uncertainties, in combination with a reduced ability to protect or defend oneself against those risks and uncertainties and cope with their negative consequences. It exists at all levels and dimensions of society and forms an integral part of the human condition, affecting both individuals and society as whole” (Naciones Unidas, 2003, p.8).

5 En España se destinaron 1.366 millones de € entre 2024 y 2020 al conocido como programa EDUSI (Estrategias de Desarrollo Local Sostenible e Integrado) y 1.818 millones al actual programa EDIL (Estrategia de Desarrollo Local Integrado) 2021-2027. Véase DE SANTIAGO & RODRÍGUEZ-SUÁREZ (2025).

6 Sobre la definición de pobreza existen infinidad de enfoques. Véase, a modo de síntesis: SPICKER ET AL. (2009). No obstante, existe alguna definición consensuada internacionalmente, como la de Eurostat, que define la tasa de personas que viven en situación de riesgo de pobreza como aquellas con “una renta disponible por debajo del umbral de riesgo de pobreza, que se establece en el 60% de la renta disponible del promedio nacional (incluidas las ayudas sociales”.

En Europa, la Carta de Leipzig suscrita por los Ministros responsables de desarrollo urbano de la UE en el año 2007 destacó la necesidad de prestar especial atención a los barrios desfavorecidos, consolidando el uso a nivel europeo del término *"deprived neighbourhoods"*, concepto que en nuestro país se ha traducido como "barrios vulnerables".

Etimológicamente, según el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española el adjetivo *"vulnerable"* (del lat. *"vulnerabilis"*) significa *"que puede ser herido o recibir lesión, física o moralmente"* y según el Diccionario de uso del español, de María Moliner: *"susceptible de ser herido o vulnerado, en cualquier acepción, de recibir un daño o perjuicio, o de ser afectado, conmovido, convencido o vencido por algo (...)"*.

Partiendo de la definición de Naciones Unidas (2003), HERNÁNDEZ-AJA (2007, p. 8) entiende la 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"*.

De modo que, en su sentido etimológico, el término *"vulnerable"* expresa la *"susceptibilidad"* o posibilidad de ser herido, de recibir un daño o de ser afectado por alguna circunstancia. En términos urbanos, y aplicada sobre un espacio social, la *"vulnerabilidad urbana"* se referiría a la potencialidad de que la población de un determinado espacio urbano concreto sea afectada por alguna circunstancia adversa, de modo que el concepto aludiría no tanto a la existencia de una situación crítica constatada en la actualidad como a la de unas determinadas condiciones de riesgo, fragilidad, desfavorecimiento o desventaja que harían posible la entrada en esa situación crítica. Así pues, este concepto estaría íntimamente relacionado con un punto de vista operativo, es decir con la aplicación de actuaciones o medidas preventivas⁷ para que las potencialidades negativas no se materialicen (ALGUACIL, CAMACHO & HERNÁNDEZ-AJA, 2014).

7 Frente a la que podrían ser otros puntos de vista de tipo *"curativo"* o *"paliativo"*, es decir, de actuación a posteriori.

3. El debate entre políticas *"area based"* y *"people based"*: la importancia de la identificación de los barrios

En relación con este punto de vista operativo, para hacer frente a la vulnerabilidad urbana existen dos grandes enfoques: las políticas denominadas *"area based"* (perimetrizadas o espacializadas sobre un ámbito concreto), o las políticas *"people based"* (espacialmente *'ciegas'* y focalizadas directamente sobre las personas, en base a sus condiciones materiales: renta, nivel de estudios, etc.). Ambas tienen ventajas e inconvenientes (Véase TUROK, 2013), de forma que, más que considerarlas como excluyentes, deben entenderse como complementarias. Tras un largo período de relegamiento -cuando no de descrédito- de las políticas *"area based"*, el Informe Barca (2009) volvió a destacar su potencial en la lucha contra la creciente desigualdad territorial y urbana en Europa, asignándoles un papel central en la política de cohesión europea.

Obviamente, la puesta en práctica de políticas *"area based"* para combatir la vulnerabilidad requiere identificar con carácter previo los ámbitos de intervención prioritaria. Para ello, se han desarrollado distintas herramientas de análisis y delimitación de barrios vulnerables, tanto a nivel nacional como regional o local. Los trabajos realizados por CÓRDOBA, GONZÁLEZ-GARCÍA & GUERRERO (2018) y por HERNÁNDEZ-AJA ET AL (2020) analizan las metodologías y enfoques de las herramientas más destacadas en los diferentes países europeos, así como su relación con las políticas públicas de regeneración urbana, incluyendo el *"Leefbaarometer"* (Barómetro de la calidad de vida) holandés, los Index of Deprivation en Inglaterra e Irlanda, el sistema de indicadores de *"Sicurezza e degrado delle città"* en Italia, el Sistema de Información Geográfica de la Politique de la Ville francesa, etc.⁸.

4. El proceso de identificación de los barrios vulnerables: cuestiones metodológicas básicas y una visión panorámica de otros Observatorios Europeos

8 Véase también el *Informe sobre otros Observatorios de la Vulnerabilidad Urbana y su vinculación con las Políticas Urbanas de Regeneración de barrios en Europa y España* (giau+s, 2020), disponible en <https://www.mivau.gob.es/areas-de-actividad/arquitectura-vivienda-y-suelo/urbanismo-y-politica-de-suelo/observatorio-de-la-vulnerabilidad-urbana/otros-observatorios-europeos>

A partir de estos planteamientos teóricos, la elección de la metodología concreta para identificar de modo objetivo la vulnerabilidad de un espacio social urbano debe dar respuesta a varias preguntas:

1) La primera: *¿cuál es el ámbito espacial de referencia (vecindario, barrio, distrito, ciudad, etc.) donde se pretende analizar la vulnerabilidad?* Esta cuestión resulta clave en la práctica, pues queda condicionada por la disponibilidad o no de información estadística desagregada y asociada a la unidad de referencia elegida. En la mayoría de los Observatorios, se busca el mayor grado de desagregación posible, descendiendo a la escala espacial que ofrezca el máximo detalle, a partir de la cual, es fácil realizar agrupaciones en unidades mayores.

En el caso del "Leefbaarometer" holandés, la unidad mínima estadística disponible es el "cluster" y consiste en la agrupación de unas 35-40 viviendas referida al nivel 6 de desagregación del código postal holandés (6PPC); a partir de este nivel, por agregación, se ofrecen también los datos estadísticos del barrio, el distrito y la ciudad. En Inglaterra, la unidad mínima son las denominadas Lower Super Output Areas (LSOAs, 32.844 en total), que cuentan con una media de 1.500 personas o 650 viviendas. En Rumanía y España, se usa como unidad estadística la sección censal (96.796 y 37.000 secciones, con un tamaño medio de 216 o de entre 500 y 2000 habitantes, respectivamente). En Francia, los barrios delimitados como Quartiers Prioritaires de la Politique de la Ville QPV deben contar con más de 1000 habitantes, además de estar en unidades urbanas con una población mayor de 10.000.

2) La segunda pregunta clave para definir una metodología de trabajo sería: *¿cuáles son las variables significativas o indicadores elegidos para caracterizar la vulnerabilidad de modo objetivo?*, o dicho de otro modo *¿cómo se "mide" la vulnerabilidad?* En general, parece indiscutible que el enfoque de la vulnerabilidad debe realizarse desde la lógica de la complejidad⁹; es decir, partiendo de una perspectiva multidimensional que, más allá de una sola variable simple (como puedan ser los ingresos familiares, el nivel de renta, o la pobreza), permita aproximarse de forma indirecta y a través de diferentes variables a la compleja problemática de las condiciones de fragilidad, desfavorecimiento o desventaja en los espacios sociales.

Partiendo, pues, de una definición compleja –multidimensional o multifactorial– de la vulnerabilidad, se trataría, en primer lugar, de identificar esa serie de variables capaces de traducir a términos mensurables cada uno de los aspectos o dimensiones que componen las múltiples facetas de esa aproximación compleja. En la mayoría de los casos, este planteamiento resulta

9 Una síntesis sobre la aplicación del pensamiento complejo a las ciencias sociales puede verse en: ALGUACIL GÓMEZ (2000).

difícilmente viable, no tanto desde el punto de vista teórico, como desde el práctico, ante la ausencia de información disponible o la falta de homogeneidad de ésta. En efecto, la escasa disponibilidad de datos desagregados suele condicionar de tal modo el listado de posibles variables, que lo habitual resulta ser proceder de manera inversa, seleccionando sobre el conjunto de variables con información disponible y homogénea aquellas que permiten aproximarse y perfilar mejor cada una de las dimensiones múltiples que forman parte del concepto de vulnerabilidad planteado en la teoría social.

Como ejemplos, cabe citar que en Rumanía se usan 7 variables: el índice de desempleo, 3 indicadores asociados al capital humano y otros 3 a las condiciones de las viviendas. Frente a este enfoque multivariable, desde 2014 en Francia, los QPV se identifican solamente en base a la diferencia entre los ingresos de cada unidad urbana y la media nacional, aunque igualmente el visor cartográfico ofrece una completa batería de indicadores complementarios¹⁰. En los Países Bajos no se delimitan ámbitos propiamente vulnerables, aunque el visor cartográfico del Leefbaarometer ofrece a nivel de clúster una radiografía de 49 indicadores, agrupados en 6 categorías: Vivienda, Espacio público, Infraestructuras y servicios, Población (Aspectos sociales/económicos), Cohesión social, y Calidad ambiental (Molestias e inseguridad).

En algunos casos, se llega a proponer incluso la agrupación del mosaico de variables en un solo índice sintético, que se suele presentar bajo la denominación de "índice de vulnerabilidad", o alguna similar. El problema estriba en que dicha recomposición, dada la naturaleza heterogénea de las variables que lo integran¹¹, se suele abordar mediante la asignación de "pesos proporcionales", factores de conversión o ponderación a cada una de las distintas variables, para así poder componerlas en una sola expresión matemática. Desde el punto de vista matemático, ello supone la simplificación de un problema vectorial o multifactorial, convirtiéndolo previamente en uno escalar, lo que no siempre es factible y, lo que, en relación con el concepto de vulnerabilidad al que nos estamos refiriendo, puede ser cuestionable.

Por ejemplo, en Inglaterra se usan 7 dominios de indicadores para componer un único índice compuesto: el IMD Index of Multiple Deprivation. La agrupación se realiza asignando pesos proporcionales a cada dominio: Income Deprivation (22.5%), Employment Deprivation (22.5%), Education, Skills and Training Deprivation (13.5%), Health Deprivation and Disability

10 Anteriormente, entre 1996 y 2014, las ZUS Zones Urbains Sensibles se definían en base a una batería de cinco indicadores básicos de vulnerabilidad: Índice de Desempleo; Índice de No graduados menores de 25 años; Índice de Extranjeros; Índice de Familias monoparentales; e Índice de Hogares exentos de impuestos.

11 Como expresa un sabio refrán popular castellano: "no es posible sumar peras con manzanas".

(13.5%), Crime (9.3%), Barriers to Housing and Services (9.3%) y Living Environment Deprivation (9.3%). En los Países Bajos, se ofrece un Indicador sintético de la "Calidad de Vida" (Index Leefbaarheid), que puede emplearse inversamente para indicar la vulnerabilidad urbana, permitiendo la visualización por coropletas y el análisis de los resultados a diferentes escalas o niveles (ciudad, distrito, barrio y cluster), así como su evolución entre ciertas fechas de referencia (1998-2002, 2002-2006 y 1998-2006). Este Indicador sintético se construye mediante una metodología de complicado aparato matemático, pero de concepción simple, que consiste en asignar un valor escalar único al Index Leefbaarheid como combinación de los 49 indicadores secundarios agrupados en las 6 categorías mencionadas.

3) Una tercera cuestión metodológica a responder sería: *¿cómo se determinan los valores de referencia o umbrales críticos para las variables identificadas, en base a los cuáles se estima que determinado espacio social es vulnerable?* En una posterior derivada, esta cuestión se relaciona también con la posibilidad de establecer un gradiente o clasificación de las situaciones de "vulnerabilidad". De nuevo nos encontramos con un problema matemático complejo, en el que tanto la fijación de los umbrales como la agrupación en clases son cuestiones abiertas que pueden ser enmarcadas dentro de los debates metodológicos existentes en la actualidad sobre técnicas de clasificación multicriterio, "clustering", lógica borrosa, etc.¹².

Las aproximaciones son también diferentes en cada país. Frente al caso rumano, que establece un sencillo filtro único en el cual los umbrales de vulnerabilidad se establecen en el percentil 80 sobre la media nacional, en Inglaterra se presenta un gradiente continuo en el que se clasifican todas las LSOA por su IMD, desde la más a la menos deprimida, lo que permite agruparlas en deciles y establecer prioridades.

4) Finalmente, otras cuestiones metodológicas importantes se refieren a la necesidad de actualización periódica de los datos (cada 10 años cuando la fuente es el Censo), a la integración de fuentes complementarias (como la renta de los hogares o las características de los edificios), a la posibilidad de realizar análisis contextuales (comparando con los valores municipales, regionales o nacionales), etc.

5. El contenido del Observatorio de la Vulnerabilidad Urbana y la identificación de los barrios vulnerables en España

¹² Una revisión del estado del arte puede verse en: M. EHRGOTT Y X. GANDIBLEUX (2002). Una aproximación más concreta al problema en: A. HERNÁNDEZ AJA Y M. VÁZQUEZ ESPÍ (2010).

En España, la génesis del actual Observatorio de la Vulnerabilidad Urbana¹³ se remonta al año 1996, cuando el Gobierno español formaba parte del citado estudio sobre "Distressed Urban Areas" que se estaba llevando a cabo desde la OCDE, para el que se redactó un informe referido al Censo de 1991. Dicho trabajo fue coordinado por el entonces Ministerio de Fomento y el Instituto Nacional de Estadística (INE), realizándose un primer catálogo de Barrios Vulnerables en colaboración con el DUyOT (Hernández-Aja, 1997), y recogiendo sus principales resultados en la publicación titulada "La desigualdad urbana en España" (Arias 2000).

Metodológicamente, la OCDE proponía identificar los barrios a través del nivel de renta y la tasa de paro, pero como en aquel momento la variable renta no estaba disponible de forma espacialmente desagregada en España, se definieron dos indicadores "proxy" que sí lo estaban: el nivel de estudios y un indicador de "carencias en las viviendas". Con ello se establecieron las tres dimensiones de la vulnerabilidad -laboral, relacional y habitacional- que han permanecido invariables como base de la metodología de todos los trabajos desarrollados desde entonces. Las dos primeras evalúan la vulnerabilidad social, y se refieren a las capacidades de relación de la población que facilitan su sentido de pertenencia a la sociedad, y a su integración en el mercado laboral. La tercera dimensión evalúa las condiciones del soporte construido residencial en el que se desarrolla la vida cotidiana de los ciudadanos.

De este modo, los espacios urbanos vulnerables se identifican en los sucesivos Catálogos mediante tres Indicadores Básicos de Vulnerabilidad Urbana (IBVU), dos de ellos sociales (indicador de paro -IPAR- e indicador de estudios -IEST-) y uno referido a las condiciones del parque edificado residencial (indicador de vivienda -IVIV-). Estos tres indicadores se han mantenido a lo largo de las distintas ediciones de los Catálogos, aunque se han ido introduciendo algunas modificaciones en las variables en los que se basan, en especial en el indicador de vivienda¹⁴.

Tras la recuperación del Ministerio de Vivienda en 2004, se decidió dar continuidad a estos trabajos, actualizándolos con los datos del Censo de 2001, e incluyendo posteriormente nuevos indicadores sobre inmigración referidos al Padrón de 2006. En el año 2013, la ley 8/2013 dio soporte legal al Observatorio de la Vulnerabilidad, incorporándolo como uno de los instrumentos integrantes del denominado "Sistema de información urbana y demás información al servicio de las políticas públicas para un medio urbano sostenible"¹⁵. Desde entonces, se han

¹³ Disponible en <https://www.mivau.gob.es/urbanismo-y-suelo/urbanismo/observatorio-de-la-vulnerabilidad-urbana>

¹⁴ Véase HERNÁNDEZ-AJA ET AL 2014, 2015, 2018.

¹⁵ En la actualidad, Disposición Adicional Primera del TR de la Ley de Suelo de 2015 (RDL 7/2015). En su apartado b) se refiere a "mapas de ámbitos urbanos deteriorados, obsoletos, desfavorecidos o en dificultades, precisados de regeneración y

realizado los trabajos de actualización con los Censos de 2011 y 2021. En la actualidad, es el Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana quien coordina el Observatorio de la Vulnerabilidad Urbana (OVU), que contiene diferentes productos:

- El [Atlas de la Vulnerabilidad Urbana](#)¹⁶, es una aplicación web que ofrece información estadística a nivel de sección censal en todos los municipios de España, permitiendo analizar la vulnerabilidad urbana y generar mapas temáticos de los diferentes indicadores que contiene. Está referido a los Censos de Población y Vivienda de 2001, 2011 y, próximamente, 2021. También incorpora datos de renta de los hogares. No delimita barrios ni áreas estadísticas, permitiendo al usuario realizar sus propios análisis a nivel de sección censal y de forma contextualizada, comparando con los valores medios a nivel nacional, regional o municipal.
- El [Atlas de la Edificación Residencial en España](#)¹⁷, con información sobre las características de los edificios residenciales y las viviendas a nivel de sección censal de todos los municipios españoles. Se ha elaborado a partir de los Censos de Población y Vivienda de 2001 y 2011 y está en proceso su actualización referida al año 2021 incluyendo nuevos datos de Catastro y de otras fuentes complementarias, en particular sobre el comportamiento energético de la edificación.
- El [Análisis Urbanístico de Barrios Vulnerables en España](#), referido a los años 1991, 2001, 2006, 2011 y 2021 (en proceso), cuyas herramientas más destacadas son el [Catálogo de Barrios Vulnerables](#)¹⁸ y el [Visor del Catálogo de Barrios Vulnerables](#)¹⁹. Este análisis se lleva a cabo en base a los Indicadores Básicos de Vulnerabilidad Urbana comentados, estableciendo unos umbrales de referencia. Se identifican Áreas Estadísticas Vulnerables (AEV, que son agregados de SSCC que superen alguno de los valores de referencia para alguno de los indicadores de vulnerabilidad IPAR, IEST, IREN, IVIV y tengan una población comprendida entre 500 y 15.000 habitantes) y Barrios Vulnerables (BBVV, que son

delimitaciones urbanísticas realizadas a partir de las AEV, ajustándolas a la realidad de los tejidos urbanos mediante trabajo de gabinete con la consulta de información geográfica y de planeamiento).

Además, el Observatorio de la Vulnerabilidad Urbana también incluye los diversos estudios específicos que se han desarrollado en los últimos años sobre la vulnerabilidad en las grandes ciudades españolas o sobre los programas y políticas de Regeneración Urbana en España, entre los que cabe citar los siguientes: el "Atlas de Barrios Vulnerables de España: 12 Ciudades 1991-2001-2006", "Barrios Vulnerables de las grandes ciudades españolas 1991-2001-2011", "Vulnerabilidad residencial en las grandes ciudades españolas 2001-2011", "Informe sobre Fórmulas innovadoras de Gestión y Financiación en actuaciones de Regeneración de Barrios", "Informe sobre otros Observatorios de la Vulnerabilidad Urbana y su vinculación con las Políticas Urbanas de Regeneración de barrios en Europa y España", "Informe sobre los planes y programas asociados a las Estrategias de Desarrollo Urbano Sostenible (EDUSI) y su vinculación con la vulnerabilidad urbana en España en el marco de los nuevos retos urbanos", el "Análisis de las características de la Edificación Residencial en España", etc.

6. Las políticas de intervención en barrios. El enfoque integrado: de la teoría a la práctica

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

También se ha mencionado el modo en que este enfoque integrado se fue consolidando como elemento central del acervo urbano europeo o "Urban Acquis", materializándose en el programa comunitario URBAN. Pero desde el punto de vista conceptual, su formulación teórica aparece posteriormente en la mencionada Carta de Leipzig suscrita por los Ministros

renovación urbanas, o de actuaciones de rehabilitación edificatoria."

16 Disponible en <https://atlasvulnerabilidadurbana.mitma.es/#c=home>

17 Disponible en <https://atlasedificacion.mitma.es/#c=home>

18 Disponible en https://www.mivau.gob.es/urbanismo-y-suelo/urbanismo/observatorio-de-la-vulnerabilidad-urbana/catalogos_by

19 Disponible en <https://barriosvulnerables.mivau.gob.es/>

responsables de desarrollo urbano de la UE en 2007, cuyo segundo punto principal (además de la ya comentada necesidad de prestar especial atención a los barrios desfavorecidos -“*deprived neighbourhoods*”-) era precisamente el enfoque integrado (“*integrated approach*”). El otro gran documento de referencia a nivel europeo es la Declaración de Toledo, suscrita en la Reunión Ministerial de 2010, donde se desarrolla conceptualmente el enfoque integrado aplicado a la regeneración urbana, (MARTÍN-CONSUEGRA, F. & al, 2015). En el Documento de Referencia anejo a la Declaración se ofrece una perspectiva múltiple de la Regeneración Urbana Integrada desde los puntos de vista medioambiental, social, económico, urbanístico, arquitectónico y cultural. También se desarrollan los elementos clave del enfoque integrado (la perspectiva holística, la gobernanza multinivel y la necesidad de coordinación horizontal, vertical y transversal, la articulación de las escalas temporales y espaciales, etc.) y sus beneficios, relacionándose las principales herramientas operativas que pueden favorecer su puesta en práctica.

7. El enfoque integrado en España como complemento externo a la regeneración física en los Planes Estatales

La incorporación del enfoque integrado en nuestro país ha sido más tortuosa, encontrándose con muchas dificultades y barreras mentales para superar los enfoques parcelarios o sectoriales convencionales (NAVARRO, 2020; MATESANZ, 2017).

Los programas estatales de rehabilitación y regeneración urbana asumieron tempranamente el concepto de “conservación integrada”: el Real Decreto 2555/1982 incorporaba la denominación de “rehabilitación integrada” en las áreas denominadas ARI (Área de Rehabilitación Integrada²⁰), aunque en principio la rehabilitación se pensaba para el patrimonio arquitectónico y las áreas se referían sólo a “centros urbanos, núcleos rurales y conjuntos histórico-artísticos”. En el año 1983 se aprobó la primera regulación estatal²¹ que ampliaba la posibilidad de que se declarasen áreas sobre “conjuntos urbanos, que constituyan sectores de tejido urbano claramente definidos sobre una unidad superior de asentamiento al que pertenecen” (art. 5.2.a), con independencia de sus valores patrimoniales.

20 El adjetivo “integrado” pasa a “integral” en el Plan 2005-2008, cambiando la perspectiva.

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

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

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

A finales de los años 90, la experiencia de los programas europeos y el enfoque integrado fueron calando poco a poco, hasta que el Plan 1998-2001 (Real Decreto 1186/1998, art. 31) recuperó las cuestiones sociales en los contenidos de la “*Memoria-Programa donde se recojan, al menos, las correspondientes delimitaciones geográficas, los elementos sociológicos, técnicos y económicos*”²² esenciales de las actuaciones rehabilitadoras previstas y su programación, en especial la estimación de los costes, y se justifique la viabilidad financiera de la operación”. Los contenidos de esta Memoria-Programa se fueron perfilando mejor en el Plan 2005-2008 (RD 801/2005)²³, hasta adquirir una formulación más completa en el Plan 2009-2012 (art. 48 del RD 2066/2008), donde se detalla la documentación exigida para las ARI, consistiendo en:

22 El **resaltado** es nuestro, así como los restantes de este epígrafe.

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

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

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

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

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

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

En definitiva, se recogen teóricamente casi todos los elementos característicos del carácter integrado para la intervención sobre barrios desfavorecidos según el acervo europeo (delimitación en base a un diagnóstico, secuencia análisis-diagnóstico-planificación-ejecución-seguimiento, carácter holístico, participación pública)²⁴ pero dentro del Programa no se financian más que las acciones físicas, debiéndose buscar fuentes de financiación externa.

Otros Programas regionales como el derivado de la Ley de Barrios de Cataluña de 2004, la Estrategia Regional Andaluza para la Cohesión e Inclusión Social (ERACIS) o el Programa Izartu en el País Vasco también han desarrollado políticas urbanas con un enfoque integrado (Véase DE SANTIAGO & RODRÍGUEZ-SUÁREZ, 2025)

8. La potencial contribución del Observatorio de la Vulnerabilidad Urbana a la identificación de barrios vulnerables en España y al despliegue de políticas integradas

²⁴ En los Planes posteriores al 2009-2012 se ha ido simplificando la redacción de los contenidos de la Memoria-Programa, perdiéndose algunos de estos elementos.

En la mayoría de los países europeos donde existen Observatorios de la Vulnerabilidad Urbana, la identificación de barrios vulnerables está directamente relacionada con las políticas públicas de regeneración urbana, que, además, suelen concebirse con un claro enfoque integrado. En este sentido, cabe citar como ejemplos paradigmáticos el Programa "Sozial Stadt" en Alemania, en Italia el de "Sicurezza e stato di degrado delle città e delle loro periferia" o la "Politique de Ville" francesa.

En España, no ha habido hasta el momento una relación directa clara entre los barrios identificados por el Observatorio de la Vulnerabilidad y las políticas estatales de regeneración urbana. Si bien hay que destacar que la última convocatoria para la asignación de fondos europeos FEDER 2021-2024²⁵ (Resolución 23 de diciembre de 2024) para Planes de Actuación Integrados (PAI) enmarcados en Estrategias de Desarrollo Integrado Local (EDIL) ha recuperado el enfoque "area based" y la necesidad la actuación sobre "áreas desfavorecidas que presenten un nivel de calidad de vida por debajo de la media de su territorio, favoreciendo su integración con el resto del territorio"²⁶, en la convocatoria no se hacía referencia al OVU. Tampoco el Programa de Ayuda a las Actuaciones de Rehabilitación a nivel de barrio (conocido como ERRP Entornos Residenciales de Rehabilitación Programada²⁷) del PRTR Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (RD 853/2021) hace referencia a la vulnerabilidad urbana²⁸.

Sin embargo, los datos que ofrece el Observatorio indican que la vulnerabilidad urbana en España tiene un altísimo grado de enquistamiento en nuestras ciudades, de modo que barrios que ya aparecían en el primer Catálogo elaborado con datos de 1991 continúan siendo vulnerables treinta años después²⁹, por lo que parece necesario reflexionar sobre la efectividad de las políticas urbanas desarrolladas.

²⁵ Dotada con 1818,90 millones de €.

²⁶ Punto 2.a) del Anexo III de la Orden HAC/1072/2024, por la que se aprueban las bases reguladoras.

²⁷ Dotado con 976 millones de €.

²⁸ Aunque entre los contenidos de la Memoria Programa (apartado 3 del art.12) sigue apareciendo el "diagnóstico sobre la situación demográfica, social, económica y ambiental del ERRP" basado en indicadores, la vulnerabilidad urbana ni siquiera se menciona como uno de los criterios que pueden aplicarse para la selección del ERRP (apartado 6 del art.12), que se limitan a "la calidad técnica de la propuesta, la eficiencia en el uso de los recursos, el carácter integral de las actuaciones, el carácter estratégico y su vinculación con la implementación de la agenda urbana en el ámbito territorial, la mejora de la sostenibilidad, digitalización y/o la mejora de procedimientos administrativos para asegurar el desarrollo de las actuaciones en los plazos previstos".

²⁹ En especial, los barrios de las periferias de bloque de los años 50-80. Por el contrario, muchos centros históricos (con excepciones como Lavapiés, en Madrid; el Raval y parte del Gòtic, en Barcelona; San Francisco, en Bilbao; El Gancho, en

Quizá, para hacer frente a estas situaciones de enquistamiento y conseguir mejorar de forma efectiva la calidad de vida de los habitantes de estos barrios vulnerables sea necesario poner en prácticas dos ideas que cuentan con amplia tradición en Europa: por un lado, priorizar mejor las actuaciones, llevando a cabo políticas de justicia social que atiendan especialmente a los espacios de mayor vulnerabilidad y, por otro, hacerlo superando los estrictos enfoques parciales habituales del “ladrillo y el adoquín”, poniendo en práctica de verdad los principios del enfoque integrado (transversalidad, participación, etc.).

Bibliografía

ALGUACIL GÓMEZ, J. (2000). “Calidad de vida y praxis urbana: nuevas iniciativas de gestión ciudadana en la periferia social de Madrid”. *Centro de Investigaciones Sociológicas, Colección Monografías* 179. ISBN: 84-7476-308-8. http://www.cis.es/cis/opencms/ES/3_publicaciones/catalogo/ver.jsp?id=310

ALGUACIL GÓMEZ, J. & CAMACHO, J. & HERNÁNDEZ-AJA, A. (2014): La vulnerabilidad urbana en España. Identificación y evolución de los Barrios Vulnerables. En *EMPIRIA. Revista de Metodología de Ciencias Sociales*. N.o 27, enero-abril, 2014, pp. 73-94. DOI [10.5944/empiria.27.10863](https://doi.org/10.5944/empiria.27.10863)

ÁLVAREZ-MORA, A., & CASTRILLO-MORÓN, M. (2025). Medio siglo de urbanismo de centros históricos en España: hipótesis para el estudio del proceso de liquidación del "espacio urbano tradicional". *Ciudad Y Territorio Estudios Territoriales*, 57(224), 653–670. DOI <https://doi.org/10.37230/CyTET.2025.224.10>

ARIAS GOYTRE, F. (Director) (2000): “*La desigualdad urbana en España*”. Madrid: Ministerio de Fomento (Centro de Publicaciones), 2000. http://www.fomento.gob.es/MFOM/LANG_CASTELLANO_ESPECIALES/SIU/OBSERVATORIO/Análisis_urbana_Barrios_Vulnerables/Estud_gen_publica.htm

ATKINSON, R. (2008): European urban policies and the neighbourhood: an overview. Proceedings of the ICE. *Urban Design and Planning*, 161 (3). pp. 115-122.

BARCA, F. (2009): “*An Agenda for a Reformed Cohesion Policy. A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations*” https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/regi/dv/barca_report_/barca_report_en.pdf

CONSUEGRA, F. & ALONSO, C. & FRUTOS, B. (2015): La regeneración urbana integrada y la declaración de Toledo. *Informes de la Construcción*, 67(Extra-1), nt002. <https://doi.org/10.3989/ic.14.084>

CÓRDOBA HERNÁNDEZ, R., GONZÁLEZ GARCÍA, I. & GUERRERO PERIÑÁN, G. (2018). *Urban poverty partnership: "Report about National Urban Deprivation/Poverty Observatories in the European Union"*. E.T.S. Arquitectura (UPM), European Comission_Brussels. <https://oa.upm.es/54898/>

DE-SANTIAGO-RODRÍGUEZ, E., & RODRÍGUEZ-SUÁREZ, I. (2025). Los barrios periféricos de bloque: déficits heredados, maduración silenciosa, rehabilitación y retos futuros. *Ciudad Y Territorio Estudios Territoriales*, 57(224), 671–714. <https://doi.org/10.37230/CyTET.2025.224.11>

Zaragoza; Trinidad-Perchel, en Málaga, etc.) los procesos de vulnerabilidad se han invertido, dando paso a la gentrificación y turistificación, con una notable responsabilidad en estas dinámicas de las políticas de regeneración (Véase ÁLVAREZ-MORA, A., & CASTRILLO-MORÓN, M., 2025).

EHRGOTT, M. Y GANDIBLEUX, X. (2002): *"Multiple Criteria Optimization: State of the art annotated bibliographic survey"*. International Series in operation research and management science. Kluwer Academic Publishers Group.

HALL, P. (1988): *Cities of Tomorrow: An Intellectual History of Urban Planning and Design in the Twentieth Century*. En español: *Ciudades el mañana: Historia del urbanismo en el siglo XX*. Ediciones del Serbal, S.A. Colección La Estrella Polar, Barcelona, 2002.

HERNÁNDEZ AJA, A. (2007). "Áreas vulnerables en el centro de Madrid". En *CIUR Cuadernos de Investigación Urbanística*, nº 53. Instituto Juan de Herrera, Madrid.

HERNÁNDEZ AJA, A. & DIEZ BERMEJO, A. & MATESANZ PARELLADA, Á. & CÓRDOBA HERNÁNDEZ, R. & RODRÍGUEZ SUÁREZ, I. & SÁNCHEZ-TOSCANO, G. & ÁLVAREZ DEL VALLE, L. (2020): *Informe sobre otros observatorios de la vulnerabilidad urbana y su vinculación con las políticas urbanas de regeneración de barrios en Europa y España*. Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana e Instituto Juan de Herrera de la UPM, Madrid. <https://oa.upm.es/66041/>

HERNÁNDEZ AJA, A. & GARCÍA MADRUGA, A. & RODRÍGUEZ SUÁREZ, A. & MATESANZ PARELLADA, A. (2014): Políticas estatales en áreas de rehabilitación integral, tipología urbana y vulnerabilidad social. *Revista ACE, Arquitectura, Ciudad y Entorno*, año 9, núm. 26. <https://revistes.upc.edu/index.php/ACE/article/view/3686>

HERNÁNDEZ AJA, A. & MATESANZ PARELLADA, Á. & RODRÍGUEZ-SUÁREZ, I., & GARCÍA MADRUGA, C. (2015): Evolución de las políticas de rehabilitación en Áreas de Rehabilitación Integrada en España (1978-2012). *Informes De La Construcción*, 67(Extra-1), m024. <https://doi.org/10.3989/ic.14.057>

HERNÁNDEZ AJA, A. & RODRÍGUEZ ALONSO, R. & RODRÍGUEZ SUÁREZ, I. & GÓMEZ GIMÉNEZ, J. & GONZÁLEZ GARCÍA, I. & CÓRDOBA HERNÁNDEZ, R. & ALGUACIL GÓMEZ, J. & CAMACHO GUTIÉRREZ, J. & CARMONA MATEOS, F. & JARAMILLO CÁCERES, S. (2018): *Barrios vulnerables de las grandes ciudades españolas. 1991/ 2001/2011*. Madrid, Instituto Juan de Herrera (IJH). <https://oa.upm.es/51015/>

HERNÁNDEZ AJA, AGUSTÍN & RODRÍGUEZ SUÁREZ, Iván (2017), De la rehabilitación a la regeneración urbana integrada. *Ciudades*, 20, pp. 1-20. DOI: <http://dx.doi.org/10.24197/ciudades.20.2017.20>

HERNÁNDEZ AJA, A. & VÁZQUEZ ESPÍ, M. (2010): *"Clasificación multicriterio: una regla simple para tratar problemas complejos"*. <http://habitat.aq.upm.es/gi/mve/2010-cm.pdf>

MATESANZ PERELLADA, A. (2017): Políticas urbanas y vulnerabilidad. Las dimensiones de la regeneración urbana integrada en barrios vulnerables. Tesis doctoral. UPM. <https://doi.org/10.20868/UPM.thesis.44893>

NACIONES UNIDAS. DEPARTAMENTO DE ASUNTOS ECONÓMICOS Y SOCIALES. (2003). *"Report on the World Social Situation, 2003: Social Vulnerability: Sources and Challenges"*. Nueva York: United Nations Publications.

NAVARRO, C. J., (2020): Políticas de regeneración urbana en España en el marco de las iniciativas de la Unión Europea. En *Papers: Regió Metropolitana de Barcelona*, ISSN-e 2013-7959, Nº. 63, 2020 (Ejemplar dedicado a: Metròpolis, vulnerabilitat urbana i polítiques de millora de barris), págs. 68-81

OECD - ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (1998): *"Integrating Distressed Urban Areas"*. OECD Publishing, 1998. Accesible en: <http://books.google.es/books?id=Mp3789i8KAYC&printsec=frontcover#v=onepage&q&f=false>

PARKINSON, M. (2014): Regeneración urbana integrada en 2014: nada nuevo bajo el sol y ¿Qué pasa con España? *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, 46(179), 11-27. <https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/76284>

PARKINSON, M. (1998): *Combating social exclusion: lessons from area-based programmes in Europe*, The Policy Press. Bristol.

SPICKER, P.; ALVAREZ, S. LEGUIZAMÓN; & GORDON, D. (Edición literaria a cargo de) (2009): *"Pobreza: Un glosario internacional"*. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - CLACSO, Buenos Aires, 2009.

TUOK, I. (2013): "People-Based versus Place-Based Policies: The 2009 World Development Report ". En *Local Economy*, 2013, 28(1), pp.1-6.

ANEXOS

Términos relativos a unidades espaciales

Sección censal

Es la división territorial intramunicipal de mayor desagregación espacial existente en España. La división en secciones censales responde a una triple finalidad: electoral, para la organización de los censos electorales; administrativa, para el recuento de población y la gestión de los padrones municipales de habitantes; y estadística, para la elaboración de los censos de población y vivienda y de diversos trabajos estadísticos realizados mediante muestreo por el Instituto Nacional de Estadística (INE). Por ello, para su denominación se utilizan indistintamente los términos "sección censal", "sección estadística" y "sección electoral". Su tamaño y configuración deben cumplir las siguientes condiciones:

- La división en secciones comprende todo el territorio del término municipal, sin producirse vacíos ni solapamientos.
- Su tamaño está determinado por la Ley Orgánica 5/1985 de Régimen Electoral General (Art. 23 LOREG) y es de entre 500 y 2.000 electores. Por su parte, el INE recomienda que no sobrepasen los 3.500 habitantes para que sea asequible a un agente entrevistador a efectos de recuento de población o encuestas estadísticas.
- Deben estar perfectamente definidas mediante límites fácilmente identificables, tales como accidentes naturales del terreno, construcciones de carácter permanente, y viario.
- Incluyen manzanas completas de tejido urbano, salvo en situaciones excepcionales en las que se superen los 2.000 electores en una misma manzana.

Las limitaciones establecidas al tamaño de las secciones hacen que éstas no permanezcan estables a lo largo del tiempo y que varíen con las alteraciones de población, de manera que se producen modificaciones en sus límites mediante partición, fusión con otras limítrofes, o agregación de partes de otras.

Área Estadística Vulnerable [AEV]

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 Indicadores Básicos de Vulnerabilidad del conjunto, supere el valor de referencia. Estas Áreas Estadísticas Vulnerables son el resultado del análisis detallado de las delimitaciones sobre secciones censales realizadas preliminarmente en gabinete.

Barrio Vulnerable [BV]

Delimitación espacial de un conjunto urbano de cierta homogeneidad y continuidad urbanística, vinculado siempre a un Área Estadística Vulnerable (AEV), que establece una delimitación urbanística que se corresponde con una realidad física y morfológica. Es resultado el trabajo de campo y de la información aportada por el técnico municipal contactado en cada Ayuntamiento para los Catálogos de BBVV de 1991 y 2001, quedando definido en función de estos datos, sin que ello signifique que no pueda ser delimitado con una mayor precisión en un estudio más detallado.

En el Catálogo de 2011, y debido a que no se realizó trabajo de campo, no llegaron a delimitarse Barrios Vulnerables nuevos y se partió de las delimitaciones de 2001, comprobando en primer lugar si continuaban siendo vulnerables en 2011 y delimitando únicamente las AEV no vinculadas a BBVV de 2001 que pudieran haber aparecido en 2011.

En el Catálogo de 2021 se recupera el trabajo de delimitación urbanística, de manera que tanto las las Áreas Estadísticas Vulnerables de 2011 que continúan siéndolo en 2021 como las nuevas pasan a delimitarse urbanísticamente y, así, a conformar un Barrio Vulnerable.

De igual manera, cuando la reducción, desplazamiento o ampliación de los Barrios Vulnerables con delimitación urbanística de 2001 es muy pronunciada, se realiza una modificación de su perímetro urbanístico, incorporando una (M) al código del Barrio Vulnerable. En el mismo sentido, se realiza una división del Barrio Vulnerable cuando ha aumentado en población y ha superado los umbrales establecidos, incorporando al código del Barrio Vulnerable una numeración: (1), (2)...

Cuerpo de estudio del Catálogo de Barrios Vulnerables 2021

Conjunto de 153 municipios que cumplen alguno de estos requisitos:

- Superan los 50.000 habitantes en el Censo de Población y Viviendas de 2021. En este Catálogo se incorporan 6 nuevos municipios que han superado este umbral de población: Boadilla del Monte, Pinto, Colmenar Viejo, Granadilla de Abona, Calvià y Eivissa.
- No superan los 50.000 habitantes, pero son capitales de provincia: Soria y Teruel.
- Ya no superan los 50.000 habitantes, pero han formado parte del cuerpo de estudio en anteriores Catálogos: Puertollano y Portugalete.

Términos relativos a formas de crecimiento

Casco Histórico [CH]

Áreas anteriores a los planes de ensanche del siglo XIX. Dentro de esta clasificación podríamos hacer divisiones tanto por su origen histórico como por las transformaciones posteriores que se produjeron sobre ellos. Se caracterizan por tener una trama basada en líneas generales en los accidentes geográficos, con crecimientos sobre los caminos y limitadas por los sucesivos perímetros defensivos o fiscales.

Ensanche [Ens]

Primer planeamiento global de la forma urbana, concebidos a finales del siglo XIX con unos criterios científicos de definición y con una idea de abarcar los crecimientos urbanos durante un gran período de tiempo, ordenan áreas de crecimiento en torno a la ciudad existente, suponiendo una entidad importante tanto por su extensión y la regularidad de su trazado por cómo representar un área central tanto física como económicamente.

Parcelación periférica [PP]

Crecimientos urbanos coetáneos al ensanche. Son áreas formadas por parcelaciones de fincas rústicas próximas a las carreteras radiales de la ciudad, formando paquetes reticulares más o menos regulares.

Ciudad jardín [CJ]

Áreas de la ciudad fruto de promociones de viviendas unifamiliares con jardín, que englobarían tanto las colonias de hotelitos, como cierto tipo de promociones públicas de baja densidad en hilera, realizadas antes de los años sesenta.

Promoción pública 1940-1960 [PU 40-60]

Áreas con origen en promociones públicas destinadas a resolver “el problema de la vivienda” que, a menudo, son promociones unitarias que se desarrollan mediante proyectos, donde el objetivo básico es el de proporcionar exclusivamente vivienda. Se trata de promociones de viviendas mínimas, casi sin las mínimas dotaciones y con urbanizaciones mínimas en su origen.

Promoción 1960-1975 [PR 60-75]

Se trata de un conjunto heterogéneo de áreas de la ciudad donde lo fundamental es el modo de producción inmobiliaria, basado en la realización de bloques de vivienda exentos y usualmente en promociones de varias unidades, desarrolladas por promotores privados. En estas áreas lo fundamental es la autonomía de la volumetría de la edificación respecto de la calle, por la ley más o menos explicitada de distanciar los edificios una magnitud proporcional a su altura.

Promoción pública 1975-1990 [PU 75-90]

Promociones de vivienda de protección oficial, desarrolladas tras la desaparición de la dictadura, auspiciadas por el antiguo Ministerio de la Vivienda y más tarde, por las empresas municipales de vivienda o por el movimiento cooperativista. Se han realizado con aplicación de las ordenanzas de bloque abierto, con variaciones desde la torre a la emulación de la manzana cerrada mediante edificios en disposición perimetral. Destaca el esfuerzo llevado a cabo por los poderes públicos en la dotación de equipamientos y en las mejoras de la urbanización.

Promoción privada 1975-1990 [PP 75-90]

Ámbito, con desarrollo en paralelo a las promociones públicas desarrolladas con los Planes Generales al auspicio de la ley del 75, en los que se siguen fielmente las cesiones obligatorias del reglamento de planeamiento y el control por parte municipal del trazado y, a menudo, de la tipología (aproximado a la manzana cerrada). En ellos, sin embargo, el producto inmobiliario tiende a la producción de vivienda en régimen libre.

Pueblos anexionados [PA]

Se han diferenciado en este caso los núcleos anexionados a las grandes ciudades en los años cincuenta, de forma que tenemos unos tejidos a medio camino entre los cascos antiguos y las parcelaciones periféricas, que nos permiten un control de comparación con ámbitos espaciales poco valorados.

Media Mixta [MMix]

El requisito de un mínimo de población en la determinación de las Áreas vulnerables impide a veces realizar la delimitación de un espacio homogéneo, obligándonos a incluir en una misma área espacios con distintos orígenes. Los barrios cuya forma de crecimiento característica es la Media Mixta son aquellos que, presentando dicho carácter heterogéneo, ocupan una posición de centralidad relativa respecto a la ciudad..

Periferia Mixta [PMix]

Al igual que la forma de crecimiento de Media Mixta, engloba ámbitos donde predominen tipos edificatorios y espacios de carácter heterogéneo. La diferencia radica en la situación respecto al núcleo urbano, ya que en este caso se corresponde con una posición periférica respecto a la ciudad.

Parcelación marginal [PM]

Los evidentes esfuerzos en erradicar la infravivienda no han impedido el mantenimiento, en su caso, la aparición de nuevos núcleos. A las antiguas bolsas de marginalidad se suman nuevas poblaciones. Los nuevos núcleos se desarrollan por poblaciones con un plus de marginalidad, tanto por su composición social, como por el carácter de lo construido muy lejos de la autoconstrucción habilidosa de la postguerra.

Baja densidad [BD]

Se trata de las nuevas propuestas residenciales de baja densidad que recientemente han poblado nuestras ciudades. En ellas el modelo histórico de las colonias de hotelitos ha dado paso a nuevos productos, polarizados entre las colonias de adosados con una edificabilidad relativamente alta y densidad y las urbanizaciones extensivas de baja densidad con una gran tamaño de parcela y vivienda.

Análisis Urbanístico de Barrios y Áreas Estadísticas Vulnerables 2011

Información completa del trabajo disponible en:

Ministerio de Vivienda. Observatorio de la Vulnerabilidad Urbana: <https://www.mivau.gob.es/urbanismo-y-suelo/urbanismo/observatorio-de-la-vulnerabilidad-urbana/analisis-urbanistico-barrios-vulnerables>

Visor del Catálogo de Barrios Vulnerables: <https://barriosvulnerables.mivau.gob.es/>

Datos Abiertos del Catálogo de Barrios Vulnerables: https://edatos.consorcioMadrid.es/dataverse/catalogos_barrios_vulnerables

El trabajo se desarrolló durante los convenios de colaboración entre el Instituto Juan de Herrera (IJH) de la Universidad Politécnica de Madrid (UPM) y el Ministerio de Fomento para el desarrollo y actualización del Observatorio de la Vulnerabilidad Urbana de los años 2013, 2015 y 2016. La composición del equipo de trabajo fue la siguiente:

Dirección:

Agustín Hernández Aja, doctor arquitecto, profesor titular del Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio (DUyOT) de la Escuela Técnica Superior de Arquitectura (ETSAM), UPM.

Redactores:

Raquel Rodríguez Alonso, doctora arquitecta, profesora asociada del DUyOT, UPM.

Iván Rodríguez Suárez, arquitecto, máster en Planeamiento Urbano y Territorial, profesor asociado del DUyOT, UPM.

José Manuel Gómez Giménez, graduado en Ciencia Política y de la Administración, máster en Planeamiento Urbano y Territorial.

Colaboradores:

Fernando Carmona Mateos, alumno de grado, ETSAM (2016).

Sergio Jaramillo Cáceres, alumno de proyecto fin de carrera (PFC), ETSAM (2016).

Alejandro Rodríguez Sebastián, arquitecto, máster en Planeamiento Urbano y Territorial (2015).

Ana Sanz Fernández, arquitecta, máster en Planeamiento Urbano y Territorial (2015).

Julio Alguacil Gómez, doctor en sociología, profesor titular de la Universidad Carlos III de Madrid (2013).

Javier Camacho Gutiérrez, sociólogo, profesor asociado de la Universidad Carlos III y de la Universidad Complutense de Madrid (2013).

Miguel Pantoja Cabezas, arquitecto (2013).

Coordinación del trabajo por parte del Ministerio de Fomento:

Ángela de la Cruz Mera. Subdirectora General de Urbanismo

Eduardo de Santiago Rodríguez, doctor arquitecto, Consejero Técnico. Subdirección General de Urbanismo.

Asistencia técnica del Ministerio de Fomento: ARGEA Consultores SL.

Dirección:

Pablo Fidalgo García, geógrafo.

Equipo de trabajo:

Elisa Suárez Antón, socióloga.

Julián Bueno Risco, geógrafo.

Agustín Martín Espinosa, geógrafo.

Análisis Urbanístico de Barrios Vulnerables 2001 (y Adenda de 2006)

Información completa del trabajo disponible en:

Ministerio de Vivienda. Observatorio de la Vulnerabilidad Urbana: <https://www.mivau.gob.es/urbanismo-y-suelo/urbanismo/observatorio-de-la-vulnerabilidad-urbana/analisis-urbanistico-barrios-vulnerables>

Visor del Catálogo de Barrios Vulnerables: <https://barriosvulnerables.mivau.gob.es/>

Datos Abiertos del Catálogo de Barrios Vulnerables: https://edatos.consorcioMadrid.es/dataverse/catalogos_barrios_vulnerables

Biblioteca CF+S. Ciudades para un Futuro más Sostenible: <http://habitat.aq.upm.es/bbv/>

El trabajo se desarrolló durante los años 2009 y 2010 mediante convenios de colaboración entre el Instituto Juan de Herrera (IJH) de la Universidad Politécnica de Madrid (UPM) y el Ministerio de Fomento. La composición del equipo de trabajo fue la siguiente:

Dirección del trabajo:

Agustín Hernández Aja, doctor arquitecto, profesor titular y director del DUyOT-ETSAM-UPM.

Coordinadoras del trabajo por parte del Instituto Juan de Herrera:

Carolina García Madruga, arquitecta, máster en Planeamiento Urbano y Territorial.

Ángela Matesanz Parellada, arquitecta, máster en Planeamiento Urbano y Territorial.

Elena Moreno García, arquitecta, máster en Planeamiento Urbano y Territorial.

Redacción:

Mariano Vázquez Espí, doctor arquitecto, profesor titular del Departamento de Estructuras de Edificación de la ETSAM, UPM.

Carolina García Madruga, arquitecta, máster en Planeamiento Urbano y Territorial.

Ángela Matesanz Parellada, arquitecta, máster en Planeamiento Urbano y Territorial.

Elena Moreno García, arquitecta, máster en Planeamiento Urbano y Territorial.

Julio Alguacil Gómez, doctor en sociología, profesor titular de la Universidad Carlos III de Madrid.

Javier Camacho Gutiérrez, sociólogo, profesor asociado de la Universidad Carlos III de Madrid.

Equipo básico:

Carolina García Madruga, arquitecta, máster en Planeamiento Urbano y Territorial.

Ángela Matesanz Parellada, arquitecta, máster en Planeamiento Urbano y Territorial.

Elena Moreno García, arquitecta, máster en Planeamiento Urbano y Territorial.

Laura López Álvarez, arquitecta.

Paula Maeso Sánchez, alumna de proyecto fin de carrera (PFC) de la ETSAM.

Jacobo Peláez-Campomanes Guibert, alumno de PFC de la ETSAM.

Gabriela Sánchez Calvete, alumna de PFC de la ETSAM.

Gonzalo Sánchez-Toscano Salgado, alumno de PFC de la ETSAM.

Colaboración en el trabajo de campo:

Alberto Aragonese Calvo, arquitecto, máster en Planeamiento Urbano y Territorial.

José María Esteban Pérez, arquitecto, máster en Planeamiento Urbano y Territorial.

Cristina Fernández Ramírez, arquitecta.

Ana Lucía Medina Arzate, arquitecta, máster en Planeamiento Urbano y Territorial.

Nerea Morán Alonso, arquitecta.

David Reyes Gonzalo, arquitecto.

Iván Rodríguez Suárez, arquitecto, máster en Planeamiento Urbano y Territorial.

Coordinación del trabajo por parte de los Ministerios de Vivienda y de Fomento:

Ángela de la Cruz Mera, Subdirectora General de Urbanismo.

Eduardo de Santiago Rodríguez, doctor arquitecto, Consejero Técnico de Suelo y Políticas Urbanas. Secretaría General de Vivienda.

Asistencia técnica de los Ministerios de Vivienda y Fomento: ARGEA Consultores SL.

Dirección:

Pablo Fidalgo García, geógrafo.

Equipo de trabajo:

Julián Bueno Risco, geógrafo.

Agustín Martín Espinosa, geógrafo.

Elisa Suárez Antón, socióloga.

Análisis Urbanístico de Barrios Vulnerables 1991

Información completa del trabajo disponible en:

Ministerio de Fomento. Observatorio de la Vulnerabilidad Urbana: https://www.mivau.gob.es/urbanismo-y-suelo/urbanismo/observatorio-de-la-vulnerabilidad-urbana/catalogos_by

Biblioteca CF+S. Ciudades para un Futuro más Sostenible: <http://habitat.aq.upm.es/bbvv/>

El trabajo se desarrolló durante el año 1996 mediante convenio de colaboración entre el Instituto Juan de Herrera (IJH) de la Universidad Politécnica de Madrid (UPM) y el Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo. La composición del equipo de trabajo fue la siguiente:

Dirección y coordinación del trabajo:

Agustín Hernández Aja, doctor arquitecto, profesor titular del Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio (DUyOT) de la Escuela Técnica Superior de Arquitectura (ETSAM), Universidad Politécnica de Madrid (UPM).

Equipo básico:

Isabel González García, arquitecta.

Marian Simón Rojo, alumna de 6º curso de arquitectura de la ETSAM.

Colaboración en la producción del documento:

Luís Abril Valcárcel, alumno de 6º de arquitectura de la ETSAM.

Eva Álvarez de Andrés, alumna de proyecto fin de carrera (PFC) de la ETSAM.

Jorge Gómez Cerejo, arquitecto.

Colaboración en el trabajo de campo:

Mercedes Alcalde Fernández, alumna de PFC de la ETSAM.

Gema Arcusa Moragrega, alumna de PFC de la ETSAM.

Ignacio Barroso González, arquitecto.

Sonsoles Barroso González, arquitecta.

Patrick Casteli Cirera, arquitecto.

Irene Díaz Santos, arquitecta.

Francisco González González, arquitecto.

Alejandro Hernández Álvarez, arquitecto.

Ana Pérez Muínelo, alumna de PFC de la ETSAM.

Santiago Rodríguez Alcalá, alumno de PFC de la ETSAM.

Marta Ruiz Casqueiro, arquitecta.

Coordinación del trabajo por parte del Ministerio de Fomento:

Félix Arias Goytre, arquitecto.

Asesoría del Ministerio de Fomento: *ANALÍSTICA*.