



CONGRESO INTERNACIONAL

CONTESTED_CITIES

EJE 2

Artículo nº 2-511

**VULNERABILIDAD RESIDENCIAL Y DINÁMICAS
INMOBILIARIAS
DEL CRECIMIENTO URBANO A LA REHABILITACIÓN**

**RAQUEL RODRÍGUEZ ALONSO
IVÁN RODRÍGUEZ SUÁREZ
AGUSTÍN HERNÁNDEZ AJA**

VULNERABILIDAD RESIDENCIAL Y DINÁMICAS INMOBILIARIAS

Del crecimiento urbano a la rehabilitación

Raquel Rodríguez Alonso

Profesora asociada del DUYOT, ETSAM. UPM¹

Raquel.rodriguez@upm.es

ABSTRACT

Durante los años del boom inmobiliario el desarrollo residencial y urbano, tanto en número de viviendas como en suelo ocupado, alcanzó los mayores índices registrados desde los años 60. Cuando la burbuja estalla, la dimensión que los procesos habían alcanzado queda patente también en sus consecuencias, destacando el incremento de las ejecuciones hipotecarias y los desahucios, y la consecuente expulsión de la población de sus hogares. Las ciudades quedan plagadas de patrimonio edificado que no ha sido nunca utilizado, de infraestructuras sobredimensionadas y sin uso y de desarrollos urbanísticos paralizados con dudosa rentabilidad económica. Sin embargo, los efectos se extienden más allá de los cadáveres físicos heredados: los modelos urbanos, recogidos en el planeamiento general, y pensados desde un contexto socioeconómico completamente diferente, se han convertido en el marco jurídico que regulará el futuro de las ciudades.

Paralelamente a estos procesos, el marco regulador de las políticas de vivienda ha reorientado parcialmente sus objetivos, destacando la apuesta por la rehabilitación y la regeneración urbana como alternativa al crecimiento. En este contexto, el objetivo principal del trabajo será determinar el grado de vulnerabilidad residencial existente en las ciudades mayores de 50.000 habitantes, así como definir su relación con las dinámicas inmobiliarias previstas en el planeamiento vigente. Siguiendo la metodología utilizada para la delimitación de Barrios Vulnerables (Hernández Aja, et al., 2011) se determinará el nivel de vulnerabilidad y su concentración dentro del tejido urbano, estimando así las necesidades de intervención urgente dentro del suelo consolidado. Estos resultados se cotejarán con el modelo de crecimiento previsto. Las conclusiones permitirán dilucidar en qué medida es urgente la reorientación de las políticas, así como ahondar sobre los patrones territoriales en la formación del medio urbano.

PALABRAS CLAVE: Políticas de vivienda, Rehabilitación, Vulnerabilidad, Planeamiento urbano, Ordenación del territorio.

¹ Miembro del equipo del trabajo del proyecto de investigación Resiliencia funcional de las áreas urbanas: el caso del área urbana de Madrid” financiado por el Ministerio de economía y competitividad en la convocatoria Resiliencia funcional de las áreas urbanas: el caso del área urbana de Madrid”

1. DINÁMICAS INMOBILIARIAS EN EL CONTEXTO DE LA CRISIS ECONÓMICA

1.1 Consecuencias urbanas del estallido de la burbuja

Los años previos a la crisis se caracterizaron por un desarrollo residencial descomunal que difícilmente se ha correspondido con las necesidades reales de la población: entre 2000 y 2011 se construyen 5.7 millones de viviendas, la misma cantidad que durante las décadas de los 60 y 70 juntas cuando más de 7 millones de personas se trasladaron del campo a la ciudad. Ni tan siquiera en el ámbito urbano, el desarrollo urbano ha respondido a dinámicas demográficas: en 49 de las 151 ciudades que contaban con más de 50.000 habitantes entre 1991 y 2011 el incremento del parque no principal fue superior al 45% (Rodríguez et al., 2014). Frente a esta situación, las consecuencias sociales del estallido de la burbuja ponen de manifiesto la escasa flexibilidad de la política de vivienda para ajustar el parque existente a las necesidades de la población, sin ninguna solución estatal viable para la expulsión de los hogares de menores recursos de sus viviendas: sólo durante 2014 se iniciaron más de 70.000 ejecuciones hipotecarias sobre viviendas en España, según el INE; y en la última fase de la crisis, se incrementan notablemente los desahucios por alquiler, suponiendo más de la mitad de los lanzamientos por vivienda (51.3%) en el tercer trimestre de 2014 (CGPJ, 2015). El estallido de la burbuja ha dejado también importantes rastros sobre el territorio: la acumulación de un patrimonio edificado que no ha sido nunca utilizado, desarrollos urbanísticos a medio ejecutar, e infraestructuras sobredimensionadas y sin uso. Los efectos se extienden más allá de los cadáveres físicos heredados: los modelos urbanos, recogidos en el planeamiento general, y pensados desde un contexto socioeconómico completamente diferente, se han convertido en el marco jurídico que regulará el futuro de nuestras ciudades.

Según las últimas estimaciones del Ministerio de Fomento, en 2014 existían 535.734 viviendas nuevas sin vender (Ministerio de Fomento, 2014), de las cuales el 49% se concentraba en las provincias mediterráneas. En el momento más álgido de la crisis, 2009, este stock llegó hasta las 649.780 viviendas. Cinco años más tarde sigue estancado, con la venta de apenas 23.000 viviendas al año. A las viviendas nuevas sin vender hay que añadir el suelo urbanizable clasificado en el planeamiento vigente que no ha sido desarrollado durante la burbuja inmobiliaria, pero que, salvo que su condición jurídica se modifique desde la administración local, está destinado inevitablemente a ser convertido en ciudad. Sólo en las áreas urbanas, España cuenta actualmente con suelo clasificado con capacidad para 3.5 millones de nuevas viviendas. La descripción incluida en la exposición de motivos de la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas es escalofriante: dicha superficie sería suficiente para absorber el crecimiento urbano de los próximos cuarenta y cinco años. Además, estos suelos se encuentran situados en entornos donde no es previsible ningún incremento de demanda a corto o medio plazo. Sólo en las ciudades mayores de 50.000 habitantes, el desarrollo de dichos suelos supondría una importante amenaza, con incrementos superiores al 49% de la capacidad residencial de media, y 74 de las 151 ciudades por encima de dicho estándar (Rodríguez et al., 2014). La consolidación de dichas previsiones supondría la modificación sustancial de un modelo urbano que solo la crisis económica ha conseguido controlar.

La apuesta por el crecimiento urbano como único modelo posible lleva implícito, además, el abandono de la ciudad consolidada. En el año 2008, se rehabilitaban 3.36 viviendas por cada 1000 habitantes, mientras que el mismo índice para las viviendas de nueva planta era de 13.6 (Ministerio de Vivienda, 2010). Según los datos del Censo de 2011, existían en España 3.4 millones de viviendas con problemas de accesibilidad (viviendas de cuatro

plantas o más sin ascensor, de las cuales 2 millones se situaban en las ciudades) y 1.8 millones de viviendas cuyo estado de conservación era malo, deficiente o ruinoso (0.8 millones en las ciudades). En conjunto, de las 25,2 millones de viviendas existentes en 2011 en España, 4,7 millones de viviendas contaban con problemas de accesibilidad y/o conservación (18,6%).

Estos problemas no se reparten homogéneamente dentro del parque, sino que están relacionados con algunas de sus características. Así, las viviendas con cuatro plantas o más y sin ascensor se concentran en el parque principal (74,9% de las viviendas con carencias de accesibilidad), en los municipios mayores de 50.000 habitantes (64,5%) y entre las viviendas plurifamiliares construidas entre 1941 y 1980 (72,9%). Las carencias en el estado de conservación afectan en mayor medida al parque principal (56,6%) y al parque vacío (29,2%); al parque situado en los municipios de mayor tamaño (46% en municipios mayores de 50.000 habitantes) y a las plurifamiliares construidas entre 1960 y 1981 (29%) (Hernández Aja, et al., 2014). Además, el parque principal en alquiler, situado en mayor proporción en el ámbito urbano, concentra gran parte de dichos problemas. El 10% y el 25% de las viviendas en alquiler situadas en las ciudades tienen problemas de conservación y accesibilidad, frente al 5% y 17% de las ocupadas en propiedad, respectivamente.

1.2 ¿La rehabilitación como cambio de paradigma?

Paralelamente a estos procesos, el marco regulador de las políticas de vivienda ha reorientado parcialmente sus objetivos, tal y como demuestran las ayudas diseñadas en el Real Decreto 233/2013, de 5 de abril, por el que se regula el Plan Estatal de fomento del alquiler de viviendas, la rehabilitación edificatoria, y la regeneración y renovación urbanas, 2013-2016, la aprobación en el mismo año de la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas, o la Estrategia a largo plazo para la Rehabilitación Energética en el sector de la edificación en España, redactada en desarrollo del artículo 4 de la Directiva 2012/27/UE. Cabe esperar que las iniciativas en rehabilitación que hasta ahora habían constituido una pequeña parte dentro del sector de la construcción, tomen un papel relevante en el futuro. La coyuntura económica y social actual reducirá sensiblemente la demanda de vivienda nueva: las proyecciones negativas sobre la evolución de la población (INE, 2014), los desequilibrios en los precios de la vivienda (CGN, 2015) y la falta de financiación en una estructura proyectada sobre la propiedad y las ayudas a la piedra, o las regulaciones urbanísticas, desvinculadas de la política de vivienda, entre las que destacan las previsiones del planeamiento vigente son algunos de los principales retos que habrá que abordar. Además, las tendencias en las políticas europeas y mundiales van orientadas hacia la bajada en el consumo de recursos y producción de emisiones, y el parque residencial y los consumos domésticos se consideran un aspecto clave dentro de las políticas urbanas.

Tal y como ocurría con los planes de vivienda anteriores, la administración local estará presente en la gestión de las operaciones de rehabilitación y renovación urbanas, incluidas las vinculadas al parque vacío, quedando el programa para la rehabilitación de edificios destinado a los propietarios privados. Serán los ayuntamientos los organismos encargados de proponer las áreas a rehabilitar, tramitar las ayudas una vez aprobadas y aprobar, en su caso, el correspondiente instrumento urbanístico y de ejecución y equidistribución, necesario para optar a las ayudas públicas. La rehabilitación conlleva, por tanto, en el caso de que se modifique la ordenación o se produzcan incrementos de edificabilidad, la necesidad de compatibilizar dichas actuaciones con las determinaciones vigentes dentro del Plan General, incluida la revisión de las ordenanzas vigentes en suelo urbano.

Por otro lado, la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas busca suprimir algunas de las barreras detectadas en relación a la rehabilitación urbana, e incluye modificaciones de la Ley del Suelo, de la Ley de Propiedad Horizontal y de la Ley de Ordenación de la Edificación. Como solución a la escasez presupuestaria, articula mecanismos para que la participación privada resulte rentable en los procesos. Se supone que la inversión pública reducirá durante los próximos años su contribución al total de la financiación, por lo que se plantea la necesidad de que se incremente la inversión privada a través de incrementos de edificabilidad, exención de cesiones, posibilidad de celebrar contratos de cesión, permuta o arrendamiento entre los agentes privados intervinientes, o la capitalización de rentas energéticas (por medio de empresas de servicios energéticos). (Hernández Aja et al., 2015)

Sin embargo, este modelo no afronta algunos de los principales problemas del parque en peor estado (Véase Tabla 1). La política tradicional de subvenciones se ha demostrado poco adecuada para facilitar la mejora del parque habitado por la población de menor renta, y la apuesta por rentabilizar las operaciones de rehabilitación corre el riesgo de trasladar el modelo de especulación que ha caracterizado el crecimiento de las ciudades al tejido habitado. El índice medio de la tasa de paro para el conjunto del parque se sitúa en el 29,6%, ascendiendo hasta el 35% en viviendas situadas en más de 3 plantas sin ascensor, hasta el 39% en el caso del parque con problemas de conservación, hasta el 40% en viviendas menores de 30 m² y hasta el 48% en viviendas sin agua. Los residentes en el parque de alquiler también son proporcionalmente mayores en el caso de las viviendas con mayores deficiencias, destacando el parque de menor superficie y el que cuenta con problemas de conservación (48,4% y 24,1% frente al 13,7% de media).

Tabla 1. Condiciones sociodemográficas de la población residente en el parque de peor calidad.

	Viviendas principales	Nº de habitantes	Tasa de paro	Habitantes en alquiler
Parque total	18.083.692	46.574.725	29,6%	13,7%
Estado de Conservación	998.533	2.482.730	39%	24,1%
> 3 plantas sin ascensor	2.546.407	6.349.590	34,9%	22,5%
< 30m ²	50.450	86.530	40,3%	48,4%
Sin agua	29.215	70.510	48,3%	16,43%
Sin evacuación de aguas residuales	30.565	79.085	35,2%	10,5%

Fuente: Elaboración propia a partir del Censo de Población y Viviendas de 2011, INE

En este contexto, que la rehabilitación no se convierta en una estrategia que solo dé solución al sector inmobiliario pasará necesariamente por la revisión del modelo previsto en el planeamiento urbano que deberá realizarse desde una perspectiva integral que vincule las necesidades de vivienda con las deficiencias del parque, con el grado de infrautilización y sus causas y con las necesidades de la población.

2. OBJETIVOS Y METODOLOGÍA

El objetivo principal del trabajo será determinar el grado de vulnerabilidad residencial existente en las ciudades mayores de 50.000 habitantes, así como definir su relación con las dinámicas inmobiliarias previstas en el planeamiento vigente. Las conclusiones permitirán dilucidar en qué medida es urgente la reorientación de las políticas de vivienda dentro del marco urbanístico, así como ahondar sobre los patrones territoriales en la formación del medio urbano español.

El Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de Naciones Unidas define “vulnerabilidad” como “*un estado de alta exposición a ciertos riesgos e incertidumbres, en combinación con una habilidad reducida para protegerse a uno mismo contra aquellos riesgos e incertidumbres y hacer*

frente a sus consecuencias negativas. Existe a todos los niveles y dimensiones de la sociedad y forma parte integral de la condición humana, afectando tanto al individuo como a la sociedad como un todo". Dentro del ámbito urbano, la vulnerabilidad se entenderá *"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"* (Alguacil 2006: 161). En este sentido, la vulnerabilidad urbana estará condicionada por la combinación de varios factores así como por su concentración en determinadas áreas. Siguiendo la metodología utilizada para la delimitación de Barrios Vulnerables (Hernández Aja, et al., 2011), la presente comunicación utilizará tres indicadores diferentes para determinar el nivel de vulnerabilidad siguiendo los criterios empleados para la revisión del Catálogo de Barrios Vulnerables con los datos del Censo de 2011: Porcentaje de población mayor de 16 años analfabeta o sin estudios; tasa de paro; y porcentaje de viviendas familiares en edificios cuyo estado de conservación es malo, ruinoso o deficiente. El Catálogo de 2011 supone la actualización y revisión de los catálogos anteriores de los años 1991 y 2001.

Entendido como un indicador contextual, el índice de estudios se utilizó por primera vez en 1991 como un acercamiento a la renta de la población, entendiendo ésta como un factor clave de la sociedad capitalista para definir las posibilidades de mejora en las condiciones sociales. Se mantiene el mismo criterio utilizado en 1991 y 2001, 1,5 veces la media nacional, y un límite de 22,95%. La mejora en la media nacional no responde a una tendencia generalizada, sino que pone de manifiesto las desigualdades existentes en el nivel de estudios de las nuevas generaciones frente a otras realidades sociales que permanecen constantes en el tiempo, como puede ser la población de mayor edad o la inmigración de menos recursos económicos.

El nivel de paro, señalado tradicionalmente como una de las principales causas de exclusión, es un indicador íntimamente ligado al contexto socioeconómico en el momento en el que se evalúe. En 2011 la gravedad de la crisis situaba la tasa media en el 29,64%. El mantenimiento del criterio respecto a los catálogos anteriores podría llevar a reducir de forma significativa la población vulnerable en el momento más complicado de los últimos tiempos. Por ello, se ha definido manteniendo el volumen equivalente de secciones censales vulnerables a las que se señalaron en 2001: el 13% de secciones existentes en los 139 municipios del catálogo de 2001 eran vulnerables por paro. Aplicando dicho porcentaje a las secciones existentes en el ámbito de análisis de 2011, un ámbito debería ser considerado vulnerable si el 42,33% de su población estaba parada.

El tercer indicador pretende medir la vulnerabilidad residencial, entendiendo que la vivienda es el soporte físico en el que el ser humano construye su vida privada, siendo una condición imprescindible para el desarrollo de la vida ciudadana. La definición del propio indicador utilizado en 1991 y 2001, vivienda sin retrete o sin ducha se había quedado obsoleta, y su representación en el conjunto del parque resultaba residual en 2011. Se ha optado, por tanto, por un cambio en la definición del indicador, de modo que se aproxime más a los actuales problemas del parque de viviendas así como a las políticas a desarrollar desde las distintas administraciones, centradas, en todos los niveles, en la rehabilitación de edificios. Para la definición del valor de referencia se ha optado, como en el caso del paro, por utilizar el indicador resultante de aplicar el volumen equivalente de secciones censales vulnerables, considerando como vulnerable aquel ámbito en el que más del 17,5% de las viviendas tengan problemas de conservación.

Como fase previa a la delimitación de barrios que formarán parte del catálogo de 2011, la concentración de la vulnerabilidad urbana se determinará en la presente comunicación a partir de la existencia de secciones censales que sean consideradas vulnerables por alguno de los tres indicadores antes descrito. Así, se ha considerado población vulnerable aquella que reside en una sección censal vulnerable dentro del cuerpo de estudio seleccionado: aquellas ciudades que superaban los 50.000 habitantes en 2011 así como todas las capitales de provincia. Según el censo de población y viviendas de 2011, 147 ciudades cumplían dichos criterios, y concentraban el 52% de la población española, el 48% de las viviendas totales, el 54% de las viviendas principales y el 34% de las no principales que ascendían a un total de 2.4 millones.

La vulnerabilidad urbana residencial, entendida como parte de las necesidades más urgentes concentradas dentro del tejido urbano habitado, se cotejará con el grado de infrautilización del parque y el modelo de crecimiento previsto en el planeamiento vigente a partir de los datos disponibles en el Sistema de Información Urbana del Ministerio de Fomento. Entendiendo que la formación de los distintos modelos inmobiliarios es dependiente de las condiciones socioeconómicas de las distintas áreas urbanas españolas y de su papel dentro del sistema urbano español (Fernández Güell y Collado Lara, 2014), la infrautilización del parque presenta una estructura territorial clara, destacando el litoral mediterráneo y andaluz, y los municipios del interior y Canarias como las áreas con mayor infrautilización (Rodríguez et al., 2014). El objetivo será doble: cuantificar y dimensionar la relación entre las previsiones de crecimiento y los problemas del parque urbano consolidado, y afinar el análisis sobre los patrones territoriales existentes.

3. VULNERABILIDAD RESIDENCIAL EN LOS MUNICIPIOS URBANOS

De los 24,4 millones de habitantes que residen en las ciudades mayores de 50.000 habitantes, el 28,42% (6,9 millones) habita en alguna sección censal vulnerable. La Vulnerabilidad residencial afecta al 11,43% de la población urbana (1,7 millones de habitantes localizados en 1.367 secciones censales), y aparece vinculada con otros indicadores en el caso de 874 secciones, con más de 1 millón de habitantes, ya sea por paro (688.230 habitantes y 2,82% de la población), por estudios (683.215 habitantes y 2,8% de la población) o por ambas causas (325.435 habitantes y 1,33% de la población).

Tabla 2. Vulnerabilidad existente en los municipios mayores de 50.000 habitantes según tipo.

	Nº de SSCC	Población	
		Nº Hab.	%
No Vulnerable	11.826	17.482.740	71,58%
Vulnerable	5.490	6.941.830	28,42%
Por vivienda	2.241	2.791.425	11,43%
Solo por vivienda	1.367	1.745.415	7,15%
Vivienda y otros indicadores	874	1.046.010	4,28%
<i>Paro</i>	539	688.230	2,82%
<i>Estudios</i>	596	683.215	2,80%
<i>Paro y Estudios</i>	261	325.435	1,33%
Total	17.316	24.424.570	100%

Fuente: Elaboración propia a partir del Censo de Población y Viviendas de 2011, INE

Con objeto de determinar tanto la dimensión como la distribución territorial de la vulnerabilidad residencial se analizan a continuación dos aspectos:

- La situación del parque de viviendas en los municipios urbanos. El parque vacío concentra gran parte del parque con carencias. Por tanto, la evaluación y territorialización del problema permitirá definir si los problemas de conservación

afectan de forma sensible la población o están relacionados con procesos de abandono del parque.

- El impacto de la vulnerabilidad residencial sobre la población, cuantificando la proporción de habitantes que residen en viviendas con problemas de conservación y el impacto del resto de indicadores, paro y estudios, sobre dicha población. Este último grupo debería ser considerado como un sector mucho más sensible a la hora de plantear las políticas de regeneración urbana.

3.1 Estado de conservación del parque de viviendas en los municipios urbanos

Dentro de los 147 municipios mayores de 50.000 habitantes, el 6,78% del parque de viviendas se encuentra en estado malo, ruinoso o deficiente, situándose ligeramente por debajo de la media estatal (6,99%) y da cobijo a un total de 2,8 millones de habitantes. De las 816.875 viviendas que se encuentran en esta situación, el 64% está concentrado en 54 municipios, todos ellos con un índice municipal por encima de la media estatal, pudiendo considerar que el nivel de conservación de su parque es malo o muy malo. En 26 casos el índice supera el 10,485% del parque total (1,5 veces la media nacional).

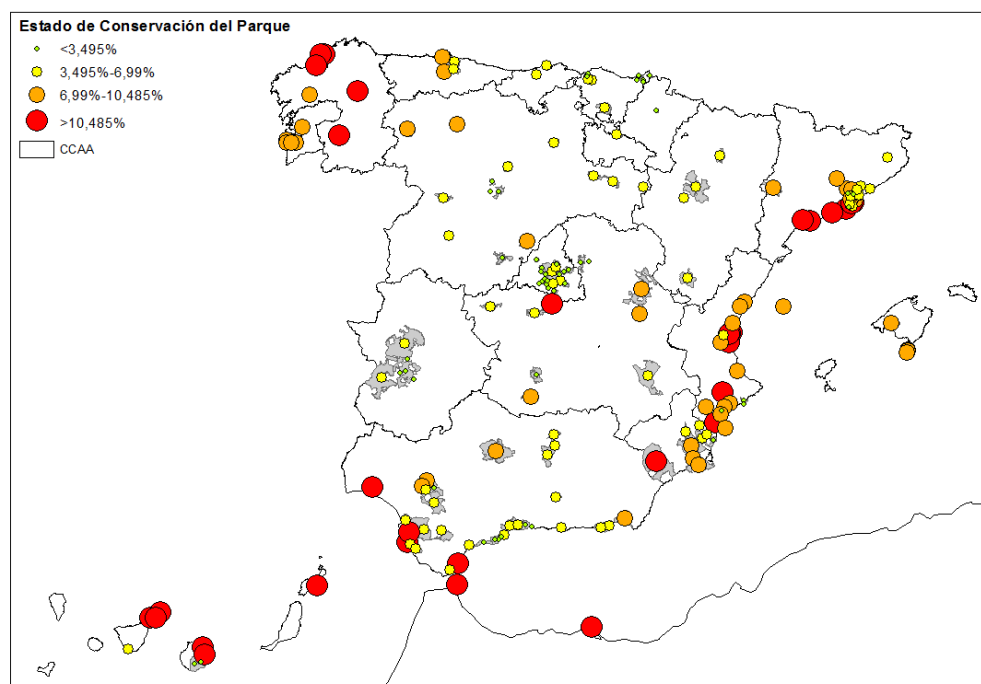
Tabla 3. Estado de conservación en el parque de viviendas del ámbito urbano

Nivel de conservación		Nº Municipios	Vulnerabilidad		
			Población	Viviendas	
				Nº	%
<3.495%	Bueno	39	101.140	40.570	4,97%
3.495%-6.99%	Medio	54	808.195	253.470	31,03%
6.99%-10.485%	Malo	28	903.065	268.745	32,90%
>10.485%	Muy Malo	26	979.025	254.090	31,11%
	Total	147	2.791.425	816.875	100,00%

Fuente: Elaboración propia a partir del Censo de Población y Viviendas de 2011, INE

Como se puede observar en la Figura 1, el estado de conservación del parque sigue patrones territoriales muy claros, concentrándose en Canarias y Galicia, y en Asturias en menor medida, así como en gran parte del litoral, destacando el arco atlántico andaluz, entre La Línea de la Concepción y Huelva, y el arco mediterráneo entre Lorca, Murcia y los municipios del sur de Barcelona. En cinco municipios, el índice supera el 15%: Tarragona (26,33%), Ceuta (23,64%), Cádiz (17,61%), Reus (16,97%) y La Línea de la Concepción (15,61%). En el caso contrario, municipios con menos de 1,5% de viviendas con problemas de conservación, se encuentran 11 municipios, destacando Valdemoro (0,58%), Mijas (0,63%) y Pamplona (1%).

Figura 1. Distribución territorial del parque con problemas de conservación en el ámbito urbano



Fuente: Elaboración propia a partir del Censo de Población y Viviendas de 2011, INE

3.2 El impacto de la vulnerabilidad residencial sobre la población

El 11,43% de la población residente en ciudades mayores de 50.000 habitantes (2,8 millones de habitantes) está afectada por vulnerabilidad residencial. En el caso de 54 municipios, el peso de dicha población supera la media existente en las ciudades, concentrando el 66,18% de la población vulnerable por vivienda. En 32 municipios se concentra el 40,43% de dicha población. Los municipios en los que existe mayor índice de población vulnerable por vivienda coinciden con aquellos en los que el parque está en peores condiciones, contando con más del 30% de la población alojada en el parque con problemas de conservación: Ceuta (48%), Tarragona (44%), Reus (33,3%), La Línea de la Concepción (32,3%) y Cádiz (31,7%). En el lado opuesto, existen 14 municipios en los que no existe vulnerabilidad residencial.

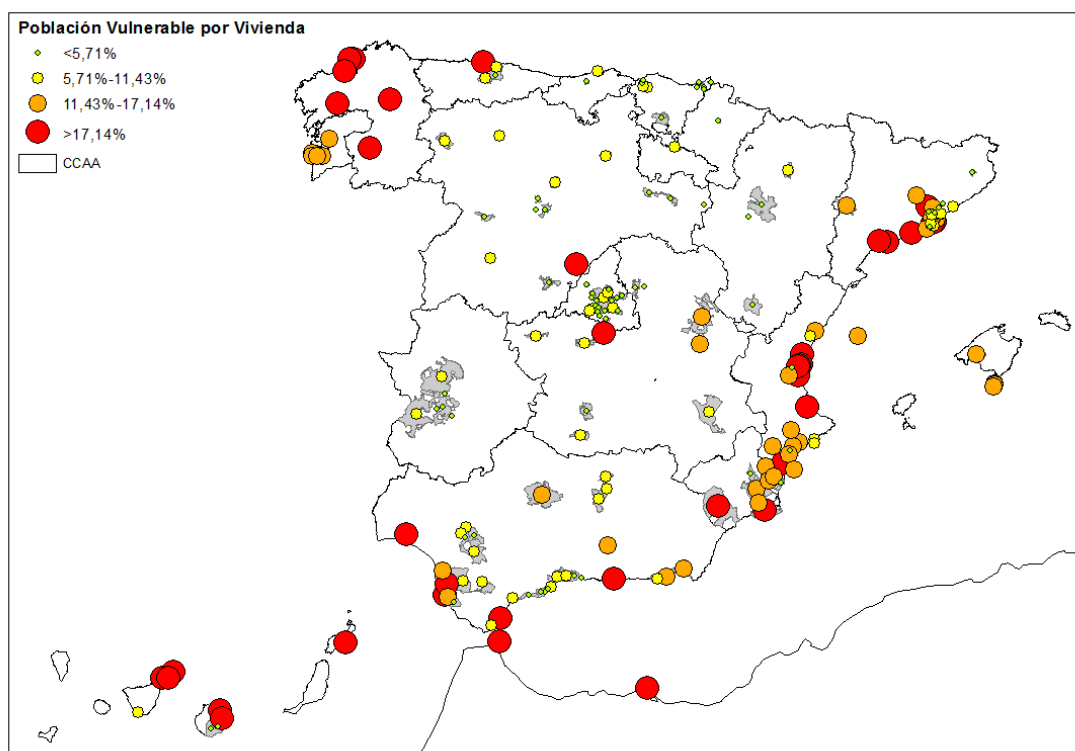
Tabla 4. Vulnerabilidad residencial en los municipios mayores de 50.000 habitantes

Vulnerabilidad por vivienda		Nº de municipios	Población vulnerable	
			Nº Hab.	%
	No Vulnerable	14	0	
< 5,71%	Vulnerabilidad Baja	38	163.405	5,85%
5,71%-11,43%	Vulnerabilidad media	41	780.660	27,97%
11,43%-17,14%	Vulnerabilidad alta	22	718.760	25,75%
>17,14%	Vulnerabilidad muy alta	32	1.128.600	40,43%
Total general		147	2.791.425	100,00%

Fuente: Elaboración propia a partir del Censo de Población y Viviendas de 2011, INE

El patrón territorial de concentración es muy similar al existente en el caso del parque con problemas de conservación, aunque se intensifica en el área mediterránea extendiéndose entre Motril y el área urbana de Barcelona.

Figura 2. Distribución territorial de la vulnerabilidad residencial.



Fuente: Elaboración propia a partir del Censo de Población y Viviendas de 2011, INE

Ahondando en la combinación de aspectos asociados a la vulnerabilidad residencial, el 37,47% de la población vulnerable existente en las ciudades lo es por vivienda además de algún otro indicador, ya sea paro, estudios o los dos. Destacan 67 municipios en los que el peso de la población vulnerable por vivienda y estudios y/o paro es superior a la media de los municipios urbanos, concentrando el 68,13% de dicha población. En 42 de los 147 municipios la población vulnerable por más de un indicador representa más del 56,21% de la población vulnerable.

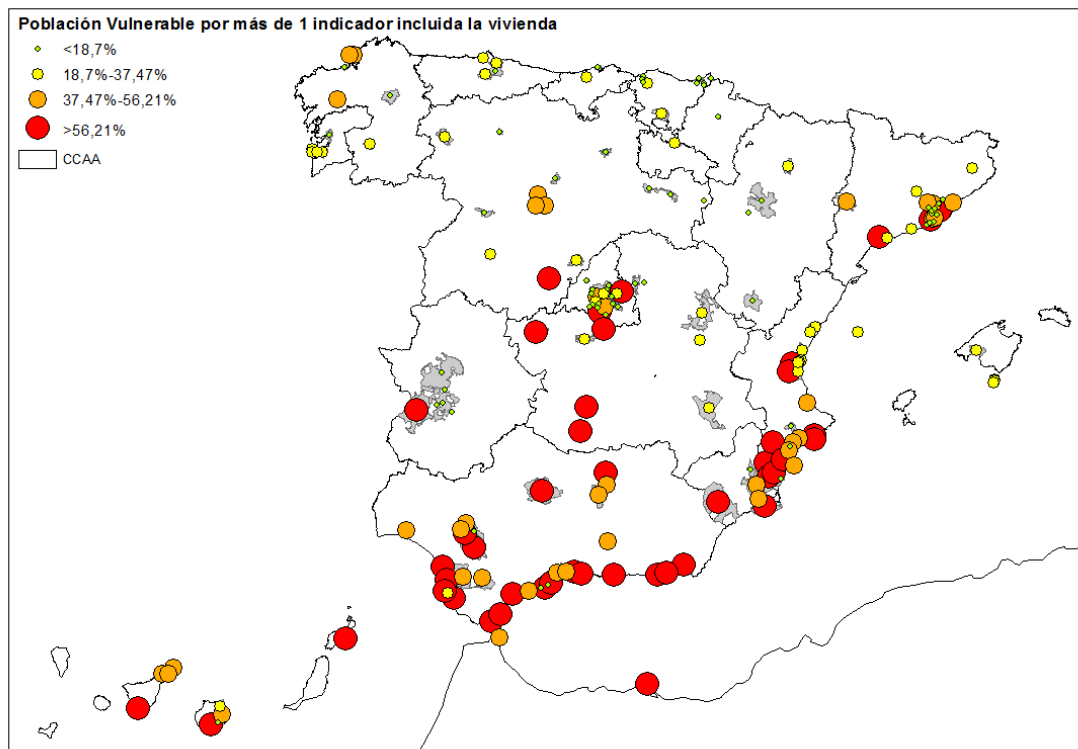
Tabla 5. Población vulnerable por vivienda, paro y/o estudios.

Vulnerabilidad por más de 1 indicador, incluida la vivienda		Nº de municipios	Población	
			Nº Hab.	%
	Sin Población Vulnerable	37	0	
< 18,74%	Baja	13	65.460	6,26%
18,74%-37,47%	Media	30	267.960	25,62%
37,47%-56,21%	Alta	25	335.020	32,03%
>56,21%	Muy alta	42	377.570	36,10%
Total general		147	1.046.010	100,00%

Fuente: Elaboración propia a partir del Censo de Población y Viviendas de 2011, INE

La distribución de la población vulnerable por más de un indicador señala un patrón territorial norte- sur, destacando los casos de Andalucía, Murcia y Alicante, así como Madrid y su entorno. En 11 municipios toda la población vulnerable por motivos residenciales lo es también por algún otro indicador: Arona y San Bartolomé de Tirajana, Chiclana de la Frontera, Fuengirola, Utrera y Vélez-Málaga, Ávila, Ciudad Real y Talavera de la Reina, Parla y Paterna. En el caso contrario, existen 37 municipios en los que no se ha detectado población vulnerable residencial vinculada con otros indicadores.

Figura 3. Distribución territorial de la población vulnerable por más de un indicador



Fuente: Elaboración propia a partir del Censo de Población y Viviendas de 2011, INE

4. EL MODELO URBANO FRENTE A LA VULNERABILIDAD RESIDENCIAL

La relación entre el grado de vulnerabilidad existente en la ciudad consolidada, medido como el porcentaje de población vulnerable por motivos residenciales, y el modelo urbano previsto, valorado como el índice de población potencial que podría albergar el parque de viviendas en el caso de que se construyeran todas que quedan pendientes², se recoge en la Tabla 6 y en la Figura 4 con la siguiente distribución en cuatro grandes grupos:

- Tipo A: Aquellas ciudades en las que ambas variables se sitúan por debajo de la media, planteando un modelo poco desarrollista y unas bajas necesidades dentro de la ciudad consolidada. De las 133 ciudades con población vulnerable por vivienda 147 ciudades, 41 cuentan con menor población vulnerable por vivienda que la media del ámbito urbano y con menor índice de población potencial. Destacan 10 en las que la población vulnerable por vivienda es inferior al 5,71% y el incremento de la capacidad residencial no supera el 1,245. Se concentran en las grandes aglomeraciones urbanas de Madrid, Barcelona y Zaragoza y en parte de la cornisa Cantábrica, destacando el País Vasco y Navarra.
- Tipo B: Aquellas ciudades donde el modelo no es desarrollista pero cuentan con importantes deficiencias en el parque habitado. En 25 municipios, la población vulnerable es superior a la media y la previsión de crecimiento es menor al 1,49. No siguen un patrón territorial tan claro, pero destacan Palma de Mallorca, el área

² Utilizando el tamaño del hogar medio resultante para cada municipio en 2011, se calcula la población que podría albergar el parque de viviendas existente y el pendiente en el caso de que estuviese ocupado en su totalidad. Así, este índice señala la relación existente entre la población potencial y la población censada en 2011 (Rodríguez et al., 2014)

urbana de Barcelona y el arco atlántico, entre la Línea de la Concepción y Huelva y Ceuta y Melilla.

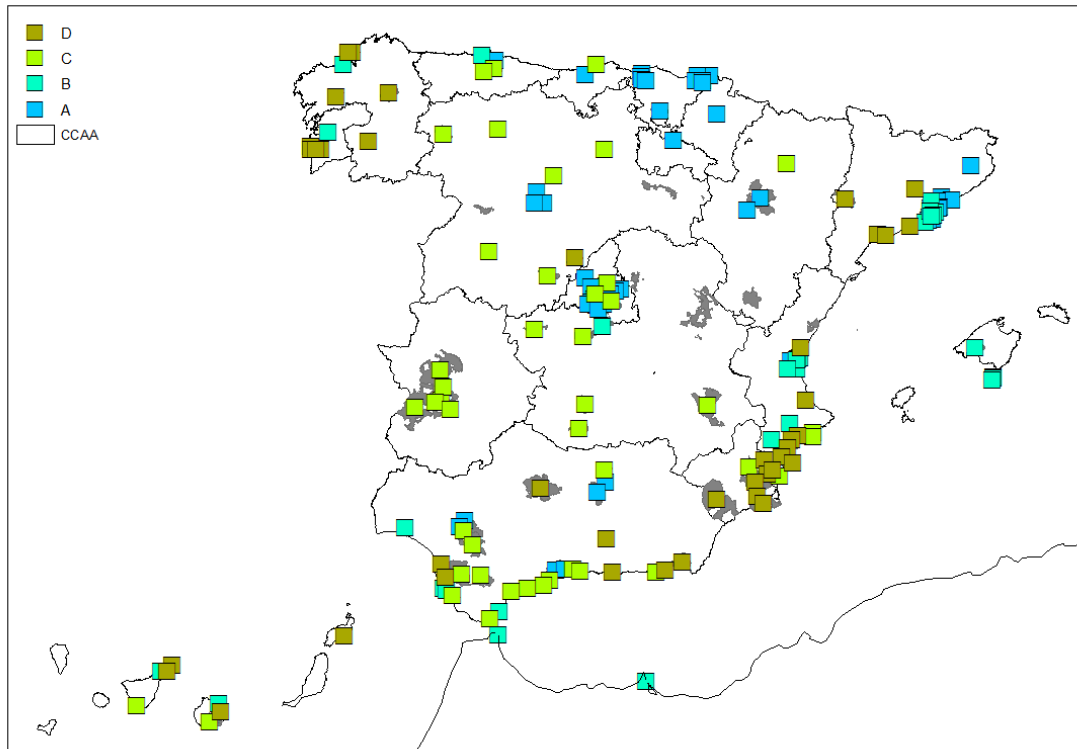
- Tipo C: Aquellas ciudades en las que el modelo es desarrollista, pero mantienen un nivel bajo de vulnerabilidad residencial. En 38 casos, la población vulnerable es inferior al 11,37% de media, mientras que el crecimiento previsto se sitúa por encima del 1,49. Destaca su presencia en el área urbana de Madrid y en las ciudades del interior.
- Tipo D: Aquellas ciudades en las que el modelo es desarrollista y además cuentan con importantes carencias en el parque habitado. En 29 casos, ambos índices se sitúan por encima de la media. Se concentran en Galicia, Tarragona y el arco mediterráneo, especialmente en las provincias de Almería, Murcia y Alicante.

Tabla 6. Relación entre el grado de vulnerabilidad en la ciudad consolidada y el modelo desarrollista previsto en el planeamiento general. Distribución del número de municipios y la población vulnerable

		Desarrollismo del modelo urbano previsto				
		-		+		
		<1,245	1,245-1,49	1,49-2,235	>2,235	
Grado de vulnerabilidad en la Ciudad consolidada	-	<5,71%	10 (36.525)	14 (96.970)	11 (24.655)	3 (5.255)
		TIPO A		TIPO C		
	+	5,71%-11,43%	7 (109.565)	10 (451.180)	20 (194.415)	4 (194,415)
		TIPO B		TIPO D		
		11,43%-17,14%	3 (303.215)	8 (95.820)	9 (296.660)	2 (23.065)
		>17,14%	5 (172.395)	9 (495.155)	15 (424.425)	3 (36.625)

Fuente: Elaboración propia a partir del Censo de Población y Viviendas de 2011, INE

Figura 4. Clasificación de las ciudades en función de las viviendas previstas en el planeamiento y la población vulnerable por vivienda



Fuente: Elaboración propia a partir del Censo de Población y Viviendas de 2011, INE y del SIU, Fomento

Por último se ha evaluado la relación existente entre la población vulnerable por vivienda y la capacidad residencial del parque previsto en el planeamiento vigente, calculada multiplicando el tamaño medio del hogar de cada municipio por las viviendas pendientes. Aunque cabría esperar que cuanto más desarrollista fuese el modelo, más baja será la relación entre ambas cifras, tal y como muestran los datos de la Tabla 7, la situación es muy diversa, existiendo 34 municipios en los que el indicador es superior a 1, lo que implica que la población vulnerable por vivienda supera la capacidad del nuevo parque pendiente de construir. Dentro de este grupo destacan 6 municipios en los que el modelo es considerado como desarrollista: Alicante, Elche, Ferrol, Gandía, El Puerto de Santa María y Reus.

Tabla 7. Relación entre la población vulnerable y la capacidad de las viviendas pendientes en el planeamiento. Número de ciudades

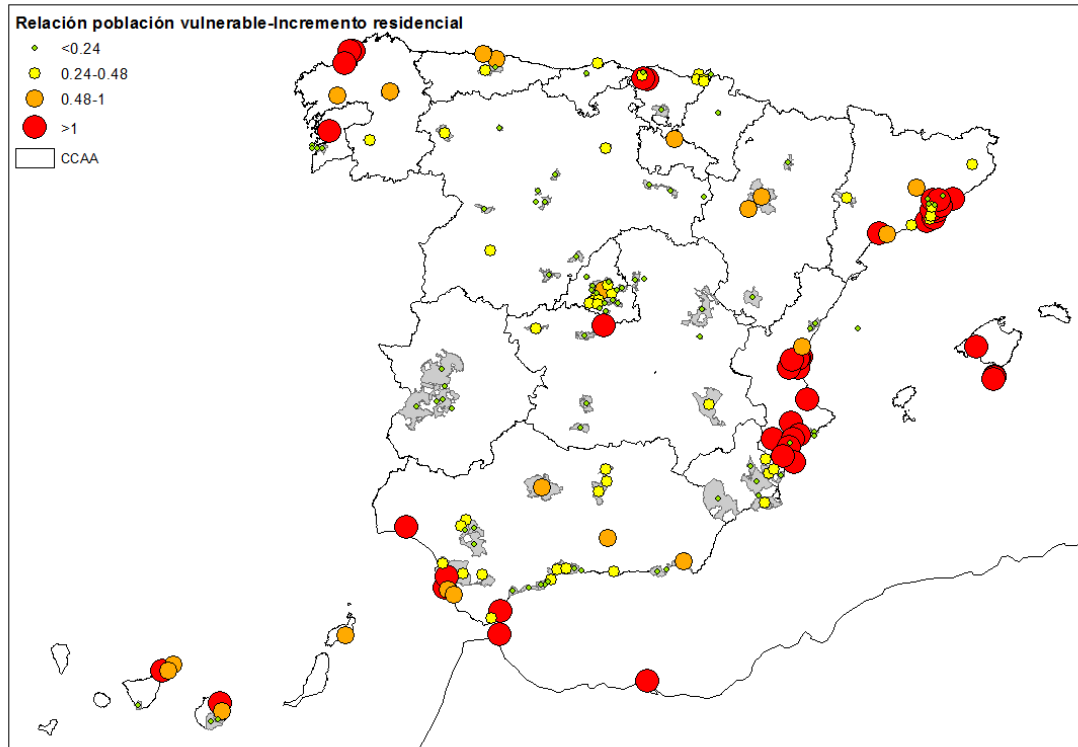
Clasificación ciudades	Relación entre la población vulnerable y las viviendas previstas				Total
	<0,24	0,24-0,48	0,48-1	>1	
A	13	15	4	8	40
B			2	20	22
C	26	11	1		38
D	5	7	11	6	29
Total general	44	33	18	34	129³

Fuente: Elaboración propia a partir del Censo de Población y Viviendas de 2011, INE y del SIU, Fomento

³ El desfase entre esta cifra y la de la tabla anterior corresponde con 4 ciudades para las que no existen datos de viviendas en el planeamiento. Al incorporar el índice de población potencial el grado de infrautilización se ha decidido mantener dos universos distintos

Las ciudades en las que la relación es mayor se concentran en el área urbana de Barcelona, Galicia, Canarias, el arco Atlántico y la Comunitat Valenciana, especialmente en las provincias de Alicante y Valencia.

Figura 5. Relación entre la población vulnerable y la capacidad del parque de viviendas previsto en el planeamiento vigente



Elaboración propia a partir del Censo de Población y Viviendas de 2011, INE y del SIU, Fomento

5. CONCLUSIONES

Frente al paradigma del crecimiento urbano permanente en las políticas de vivienda desde los años 60, la crisis económica ha permitido reorientar las políticas públicas hacia la ciudad consolidada. Sin embargo, tal y como reflejan los datos, para que las políticas de rehabilitación y regeneración urbana queden realmente incorporadas a las agendas locales será necesaria la revisión del modelo urbano heredado. Dicha revisión deberá partir de la confrontación entre las necesidades de la población residente en el tejido urbano y las previsiones existentes en el planeamiento vigente, con mayor intensidad en aquellos casos en los que las demandas quedan claramente concentradas dentro del suelo urbano (54 municipios con más del 11,34% de la población vulnerable mal alojada). La apuesta por el desarrollo de nuevas áreas de mayor calidad frente a la remodelación del parque ya construido puede conllevar procesos negativos sobradamente estudiados que aumentarán los desequilibrios del área urbana: movilidad de la población de mayor renta hacia áreas recién desarrolladas, concentración de la población de menores recursos y abandono parcial del parque ya construido que se irá deteriorando a mayor velocidad.

La complejidad del territorio español refleja grandes diferencias entre unas regiones y otras, tanto en las necesidades de la población como en las previsiones del modelo urbano. Desde las diferencias norte-sur en la concentración de la vulnerabilidad combinada con la vivienda, la distribución de la vulnerabilidad por vivienda, a las necesidades detectadas en el

parque respecto a las previsiones del modelo urbano. Lo que hace necesario una estructura legal y presupuestaria que sea capaz de adaptarse a las características regionales y locales, pero también que permita rectificar situaciones completamente desactualizadas.

Las políticas urbanas deberán centrarse en las necesidades de la población, y no tanto en el parque físico construido, revisando el modelo típico del desarrollo urbano. Esto supone implementar políticas de rehabilitación y regeneración urbanas específicas que tengan en cuenta la población vulnerable, y redirigirlas hacia la resolución de problemas más complejos. Al menos desde la política de vivienda será fundamental que tengan en cuenta desde el origen el régimen de tenencia del parque, los recursos de la población y las oportunidades del parque vacío, y que adapten sus programas hacia las políticas urbanas en su sentido integral, traspasando la visión sectorial típica de las actuaciones en rehabilitación.

BILIOGRAFÍA

Alguacil, J. (2006): “Barrios desfavorecidos: un diagnóstico de la situación española”, en *V Informe FUEM de políticas sociales*: pp. 155-168.

Consejo General del Poder Judicial (2015) Estadísticas sobre ejecuciones hipotecarias.

Consejo General del Notariado (2015), Estadísticas Principales. Relación entre €/m² de vivienda libre vs VPO.

Fernández Güell, J. M. y Collado Lara, M. (2014). “Ciudades y ciudadanos en 2.033. La transformación urbana de España”. Colección España 2033.

Hernández Aja, A.; et al. (2015): “Evolución de las políticas de rehabilitación en Áreas de Rehabilitación Integrada en España (1978-2012)”. *Informes de la Construcción*, 67

Hernández Aja A. et al. (2011): *Análisis urbanístico de Barrios Vulnerables 1991 y 2001*. Madrid: Ministerio de Fomento.

INE (2014): Proyecciones de población 2014-2064. Instituto Nacional de Estadística.

INE (2013): Censos de Población y Viviendas 2011. Madrid: Instituto Nacional de Estadística.

INE (2011): Censo de población y viviendas 2011. Instituto Nacional de Estadística.

Ministerio de Fomento (2014) *Análisis de las características de la edificación residencial en España en 2011. A nivel nacional y por comunidad autónoma*, Madrid: Ministerio de Fomento.

Ministerio de Fomento (2014): *Informe sobre el stock de vivienda nueva 2012 (Serie 2008-2011 revisada)*. Madrid: Ministerio de Fomento.

Ministerio de Fomento (2011): *Estudio de Sectores Residenciales en España 2011*. Madrid: Ministerio de Fomento.

Ministerio de Vivienda (2010): La Rehabilitación del parque residencial existente en la Unión Europea y otros países. *XVII Reunión Informal de ministros responsables de vivienda*.

Naciones Unidas. Departamento de asuntos económicos y sociales. (2003). *Informe sobre la situación social del mundo 2003. Vulnerabilidad social: Fuentes y desafíos*. United Nations Publications, Nueva York.

Rodríguez Alonso, Raquel, Rodríguez Suárez, Iván y Hernández Aja, Agustín (2014) “Patrones de infrautilización del parque residencial en las ciudades españolas” en las *Actas del VII Congreso Internacional de Ordenación del Territorio* pp. 325-341.