

# Área de transformación y mejora “Santa Adela”

## Regeneración y renovación social y urbana



*“A mi Padre, que perteneció a este Colegio, Aparejador que fue”.*

### Juan Manuel Suárez Fernández

Ldo. en Derecho, Máster en planificación territorial, urbanismo y mercado inmobiliario. Técnico Superior urbanista de la Dirección General de Urbanismo del Ayuntamiento de Granada y Coordinador del Programa de Regeneración Urbana de “Santa Adela”.

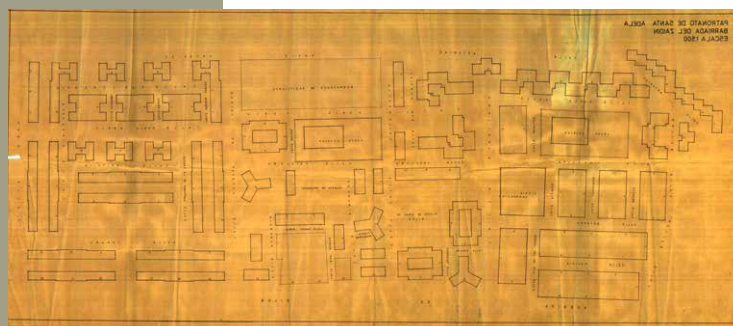
### Evolución histórica

La actuación de la que a continuación hablaremos se ubica en Granada, en concreto, en el corazón del populoso distrito del Zaidín. Yéndonos atrás en el tiempo, allá por el s. XV, ya contamos con noticias de esta zona. El Pago del “Saedín”, era uno de las numerosas divisiones en las que se dividía la Vega. Saedín, procede del árabe, y viene a significar “brazo de agua”, en atención a las numerosas acequias que lo atravesaban, así como al quedar delimitado por los ríos Genil y Monachil.

Es en dicha localización donde, siglos más tarde, ya en la década de los 50' del siglo XX, el «Patronato Benéfico de “Santa Adela”», tras la experiencia de haber ejecutado 300 viviendas en Haza Grande, promueve una serie de actuaciones tendentes a dar solución habitacional a los afectados por los terremotos del Barranco del Abogado y Sacromonte, y a los que padecieron las inundaciones de la zona de la “Virgen-

cica”. Antes, en 1953 y en esa misma zona, ya había realizado actuaciones en la actual Plaza de las Palomas (antes Plaza del Generalísimo); posteriormente, junto a la Plaza Federico Mayo, y por último, en la actual “Santa Adela”, lo que supuso colmatar todo el barrio.

La necesidad de dar una rápida solución a los desastres naturales antes relatados, hizo que se buscara una ubicación barata y rápida, a la hora de adquirir el suelo. Esta celeridad hizo que también se modificaran los proyectos inicialmente previstos por los arquitectos Castillo Moreno, Fernández Figares y Wilhelmi, pasando a construir 750 viviendas plurifamiliares de renta limitada con un sistema constructivo de muros de carga en plena vega. Esta primera fase se completó con otras 500 viviendas sociales proyectadas por Pfeiffer y del Valle, en las actuales calles Santa Adela y Asturias.



#### Promotor:

Las actuaciones fueron llevadas a cabo por el «**Patronato Benéfico de "Santa Adela de viviendas" Granada**». Este Patronato fue constituido en 1948, por el Gobernando Civil de la época, don Servando Fernández-Vitorino y Camps. Algunas crónicas señalan que el Patronato debe su nombre a la madre de don Servando.

En la actualidad, el "Patronato" sigue activo, y con actividad. Aun cuenta con algunos inmuebles de su titularidad, llevándose la gestión de los mismos desde la Subdelegación del Gobierno. A tal efecto, ha adaptado sus integrantes a la realidad social de hoy día. Está formado por; representantes de la Subdelegación del Gobierno (Presidencia), Secretaria de la Subdelegación (Vicepresidencia), representante de la Excm. Diputación Provincial, representante del Excm. Ayuntamiento de Granada, representante de la Delegación Provincial de Vivienda, representante del Excm. y Revdmo. Sr. Arzobispo, representante del Excm. Sr. Capitán General, representante de la Abogacía del Estado, y hasta cinco vocales más, representantes de las Instituciones relevantes de la Ciudad. Con esta estructura, se mantienen reuniones, que, conforme a sus estatutos se celebran al menos, una vez al año.

Hechas las presentaciones, toca ahora adentrarnos en los entresijos de la actuación que da nombre a este artículo.

#### Área de Transformación y Mejora "A.T.M.":

El Área de Transformación y Mejora (A.T.M.) 2 "Santa Adela" es una actuación prevista en el vigente planeamiento general (P.G.O.U. 2000) de Granada y en el Plan Municipal de Vivienda y Suelo de Granada. Además de en la normativa urbanística local, la actuación tiene cabida en la estatal (texto refundido de la Ley de Suelo) y en la autonómica (LISTA), así como en los planes de vivienda, suelo y rehabilitación, renovación y regeneración urbana tanto autonómico como estatal. El promotor de la actuación es el **Excmo. Ayuntamiento de Granada**.

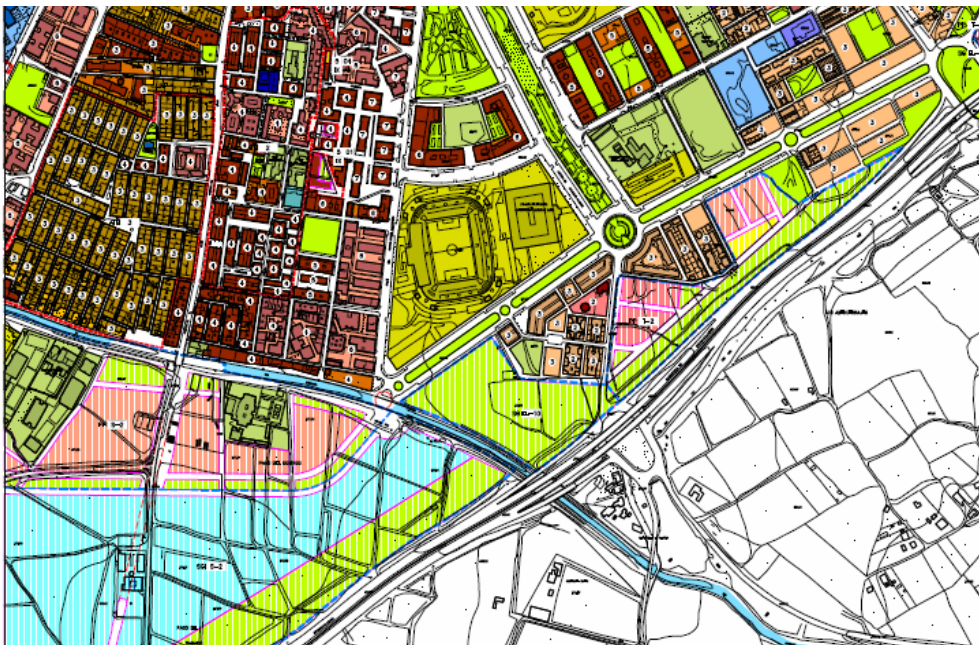
Para el PGOU de Granada, un "A.T.M." es un suelo urbano en el que es necesario definir una serie de operaciones de transformación de la ordenación con edificaciones inadecuadas u obsoletas, con realojo de la población afectada, obteniendo además nuevos espacios libres, infraestructura viaria y equipamientos. Permite el P.G.O.U. un incremento (20%) de la edificabilidad existente al objeto de facilitar la viabilidad económica de la operación. Aparte de la actuación que nos trae causa, el PGOU de Granada, define dos A.T.M. más; A.T.M.-1, ubicado en la zona norte, y el A.T.M.-3 que se corresponde con "casillas bajas", también en el barrio del Zaidín.

Para dimensionar el A.T.M.-2 "Santa Adela", sólo cuatro datos numéricos; **(i)** 89.130,00 m<sup>2</sup> de suelo urbano sobre los que se alzan **(ii)** 1473 inmuebles (de los que más del 95% son viviendas de particulares); agrupados en **(iii)** 63 edificios (con predominio del residencial plurifamiliar en manzana cerrada), y **(iv)** 3.666 personas (aprox.) afectadas.

#### Objetivo del «A.T.M.-2»:

Establece el «Plan Especial de Reforma Interior» (P.E.R.I.) que regula la actuación el principal objetivo de la misma. Este no es otro que el de conseguir la **revitalización socio-económica y la integración social** de esta zona edificada en los años 50' del s. XX, a través de una intervención pública integral que combina **obras de demolición, de edificación, [re-]urbanización, rehabilitación y realojo y retorno de los vecinos afectados, todo ello acompañado del necesario trabajo socio-educativo y con la participación de la población afectada**, a fin de mejorar las condiciones de vida de los vecinos mediante la transformación de las viviendas y la creación de nuevos espacios públicos y equipamientos.

A nivel general, estos objetivos se enmarcan dentro de planteamientos urbanísticos y sociales que persiguen incidir en la **recuperación de la ciudad** construida con una adecuada intervención en una zona cuyo estado actual de deterioro, abandono, inadecuación urbanística y social, requiere de una serie de propuestas encaminadas a conseguir una **REGENERACIÓN de la zona, tanto desde el punto de vista URBANÍSTICO como SOCIAL**, asegurando en todo el proceso la participación de la población afectada.





El P.E.R.I. ATM-2 "Santa Adela" definitivamente aprobado, establece las bases para **gestionar** la actuación y facilitar así su ejecución. Programó una serie de Áreas, a su vez divididas en unidades de ejecución, que quedaron definidas en función del estado de las viviendas. Se delimitaron; por una parte, las denominadas (i) **ÁREAS DE INTERVENCIÓN**, en las que se actúa mediante la demolición de las edificaciones y sustitución por nuevas viviendas que se edifican, con realojo temporal de los vecinos residentes, reordenando y creando nuevos espacios públicos, equipamientos y dotaciones. Estas Áreas son ejecutadas por el sistema de actuación de expropiación (en su modalidad de ejecución directa); y por otra, las denominadas (ii) **ÁREAS DE REHABILITACIÓN**, en las que se interviene mediante programas de rehabilitación para mejorar las condiciones de las viviendas e imagen urbana con operaciones de reurbanización. Las citadas Áreas quedan a su vez divididas de la siguiente forma:



- Las **Áreas de Intervención** contempladas en el Plan Especial son dos: el Área de Intervención "**Santa Adela**", que está dividida en tres fases, que se corresponden con tres unidades de ejecución delimitadas ["U.E. 1.1", "U.E. 1.2" y "U.E. 1.3"]; y el Área de Intervención "**Avda. de Dilar**", dividida en dos fases más, que se corresponden con las unidades de ejecución delimitadas ["U.E. 2.1" y "U.E. 2.2"]. En total se interviene en 941 viviendas mediante un proceso de sustitución de la edificación existente, mejorando las dotaciones con 4.688 m<sup>2</sup> de nuevos equipamientos y 8.625 m<sup>2</sup> de espacios libres y zonas verdes. Como ya se ha indicado, el sistema de actuación establecido por el P.E.R.I. es el de expropiación en su modalidad de gestión directa.

- Las **Áreas de Rehabilitación** contempladas en el Plan Especial son dos: el Área de Rehabilitación **Cataluña** y el Área de Rehabilitación **Jarama** y afectan a 532 viviendas.

Pero sin duda, el hito más relevante, por su trascendencia demostrada, se produce en marzo de 2004. EMUVYSSA abrió una **OFICINA TÉCNICA de Información y Asesoramiento** enclavada en la zona, a través de la cual se mantiene una relación continua y directa con los vecinos afectados y agentes implicados, que permite dar la debida información de la actuación y tener actualizado el estudio socioeconómico personalizado de cada unidad convivencial afectada. También, a través del personal integrante de la Oficina, se desarrollan los proyectos socioeducativos que llevan aparejados el Plan Especial, a fin de hacer sostenible las mejoras técnicas y ambientales introducidas. Pretende la creación de comunidades de vecinos bien gestionadas, el trabajo educativo con niños y jóvenes, la formación de las personas, el acompañamiento y seguimiento de los vecinos en los procesos de realojo temporal, la sensibilización medioambiental y la creación o consolidación de hábitos de responsabilidad vecinal; ello con el fin de lograr uno de los objetivos del Proyecto, que es el mantenimiento de la población residente. En apartado independiente se ahondará en los programas socioeducativos señalados. Hoy día, la Oficina se encuentra ubicada en uno de los edificios resultantes de la actuación (calle Asturias, 34 - Bajo).



### Desarrollo y Ejecución de la actuación:

A nivel de **desarrollo y gestión urbanística** partimos de la diferencia entre las dos “Áreas” ya mencionadas:

#### A.- ÁREAS DE INTERVENCIÓN.

##### A.1. ÁREA DE INTERVENCIÓN “SANTA ADELA”.

Situada en torno a la calle Asturias y la calle Santa Adela. Engloba las zonas más marginales y deterioradas tanto social, como edificatoriamente hablando. Carentes de estructura urbana definida y de espacios libres, en el Área de Intervención “Santa Adela”, se contemplan 3 unidades de ejecución (U.E.); la primera y segunda están ejecutadas y terminadas, y la tercera está en su última fase de ejecución.



**A.1.1. Unidad de ejecución una (U.E.-1) del Área de Intervención 1 “Santa Adela” (U.E.-1.1). Desarrollada y ejecutada entre 2004-2007**, supuso la sustitución, previa demolición, de las 142 viviendas que existían por la construcción de dos nuevos edificios denominados SA-1 y SA-2, en torno a un espacio libre de nueva creación, que albergan 149 viviendas nuevas, 186 plazas de aparcamiento y 26 trasteros. Las nuevas viviendas se destinaron en su totalidad a los vecinos de la 1ª y a unos pocos de la 2ª unidad de ejecución (U.E.-1 y U.E.-2) del Área de Intervención “Santa Adela”.

Esta unidad supuso el pistoletazo de partida de la ejecución material de la actuación. Realmente fue una especie de “acto de fe” de los titulares de las viviendas. Sirvió para vencer la desconfianza de los afectados por y hacía la Administración. Sirva de ejemplo: “nos van a quitar las casas”, “no



entregues tus escrituras”, “que mala suerte que estáis dentro del área. Nosotros, gracias a Dios nos hemos quedado fuera”. Estas son, pasadas por el tamiz de mi censura, algunas de las expresiones que más se oían en la Oficina Técnica casi a diario. Incluso tuvimos que llegar a salir custodiados por la policía, tras enterarse algunos vecinos que se estaba manteniendo una reunión en la Oficina a la que asistía el Sr. Alcalde de aquella época.

Todas estas reticencias fueron venciendo gracias a la ardua labor del personal multidisciplinar que integraba en aquel momento la Oficina Técnica; educación social, trabajo social, mediación intercultural, arquitectos, licenciados en derecho, y apoyo administrativo, que desde el inicio se han volcado, a veces yendo más allá de lo profesional, con los vecinos.

Generada la confianza vecinal, se iniciaron los expedientes expropiatorios. Para esa fase de la actuación, la Oficina Técnica ya había depurado la realidad social, económica y jurídica de cada una de sus viviendas y de sus moradores. Se redactó, con medios propios del Ayuntamiento, la «**Relación de Bienes y derechos afectados por la expropiación**», el documento de «**Tasación Conjunta**» y las «**actas expropiatorias**», que daban derecho, en la mayoría de los casos, a recibir una vivienda nueva. Para esto último, también se elaboraron y aprobaron los denominados «**Criterios para el establecimiento de avenencias en especie**». Este documento establecía los requisitos que tenían de cumplir los afectados para poder recibir, como pago por el justiprecio expropiatorio, una vivienda nueva. A este documento se acompañó; el «**Baremo**» que establecía la aportación de cada unidad familiar al proceso (hasta un máximo de 6.000 €/viv), y los «**Criterios reguladores del programa de realojos**». Para esa fecha, ya se contaba con los proyectos de edificación redactados por el equipo de arquitectos contratado a tal efectos, quienes lo habían definido casi a encargo pensando ya en las posibles adjudicaciones de las viviendas resultantes.

Ultimados los procesos señalados, el Ayuntamiento ya era titular del cien por cien de las viviendas incluidas en la unidad de ejecución. Una vez resuelta la licitación de las obras, tocaba demoler, y lógicamente antes, desalojar a sus antiguos propietarios conforme al "Programa de realojo y retorno" antes señalado. Fue el momento más simbólico de la actuación. Emocionó ver a los mayores llorar al ver como la maquinaria engullía con sus pinzas los edificios que contenían las que habían sido sus hogares durante casi medio siglo.

Gestionado por la Oficina, se localizaron suficientes viviendas para hacer efectivo el realojo. Junto a esta opción, se articularon otras dos minoritarias; compensación económica a los familiares que se hacían cargo de los afectados por los procesos de realojo (principalmente los de más edad) y entrega del importe económico previsto, y "vd se busca la vida" (principalmente los de menos edad). Esta parte fue una de las fases más difíciles de la actuación, tanto, que este Programa se ha ido matizando en las siguientes unidades de ejecución, como luego se dirá.

Tras los casi dos años que duraron las obras de demolición, edificación y urbanización, se dio seguimiento a los vecinos realojados, con acompañamiento y especial vigilancia a los grupos de especial riesgo (sobre todo mayores para evitarles su "des-ubicación").

Finalizadas las obras, se entregaron las 149 nuevas viviendas con un acto formal y una gran fiesta en la plaza central sita entre los edificios SA-1 y SA-2. En este caso, los llantos fueron de alegría.

Esta fase primera tuvo un gasto de 12,4 millones de euros, y unos ingresos de 1,5 millones de euros (aportaciones vecinales y venta de plazas de aparcamiento y trasteros), por lo que su coste fase fue de 10,9 millones de euros, que se sufragaron íntegramente con fondos municipales del Ayuntamiento de Granada. Esta fase fue gestionada por la extinta Empresa Municipal de Vivienda y Suelo (EMUVYSSA) del Excmo. Ayuntamiento de Granada.





## A.1.2. Unidad de ejecución dos (U.E.-2) del Área de Intervención 1 "Santa Adela" (U.E. 1.2). Desarrollada y ejecutada entre 2005-2010:

Afectó a 184 viviendas (distribuidas en 6 edificios) y a un equipamiento público, los cuales se demolieron para posibilitar la ejecución de 257 viviendas nuevas, 262 plazas de aparcamiento y 88 trasteros, distribuidas en 4 edificios denominados SA-3, SA-4, SA-5 y SA-6, espacios libres, y una parcela de equipamiento.

Tras la experiencia de la U.E.-1, todo fue más fácil. No hubo que vencer desconfianza ni resistencia vecinal (o al menos no tanta). De hecho, los que se sintieron afortunados por haber sido excluidos por la delimitación, solicitaron al Ayuntamiento su inclusión.

El proceso fue similar al descrito para la U.E.-1, si bien se intentó mejorar aspectos concretos, como una sujeción más garante a la hora de que los vecinos no pudieran disponer ni especular con las nuevas viviendas entregadas [(recordar que, en estas unidades de ejecución, tanto las viviendas antiguas como las nuevas eran libres (sin sujeción a régimen alguno de vivienda protegida)] y el "Programa de Realojos". Otra de las novedades fue la de establecer «**Criterios para la adjudicación de las viviendas de resultado**» en función de su orientación y altura de origen (hay que tener en cuenta que numerosos vecinos querían esquina en la planta más alta posible).

Finalizado el proceso de expropiación de las 184 viviendas, y tras la ejecución de las mudanzas y realojo temporal de los vecinos con derecho a retorno, las obras de demolición se iniciaron en diciembre de 2007, lo que permitió el inicio de las obras de urbanización y edificación en 2008. Esta unidad de ejecución culminó mediante entrega de las nuevas viviendas a los vecinos en el año 2010.

Otra de las novedades fue que en la misma se pudo materializar parte del incremento de edificabilidad prevista por el P.G.O.U. y que, conforme al P.E.R.I. se pudo localizar en esta unidad de ejecución. De dicho incremento resultaron 106 viviendas libres no destinadas a vecinos residentes que fueron vendidas mediante oferta pública por la Empresa Municipal. Esta segunda fase tuvo un gasto de 25,2 millones de euros y unos ingresos por actas de avenencia (aportaciones vecinales hasta un máximo de unos 7.000 €/viv) y venta de viviendas, plazas de aparcamiento y trasteros de 15,8 millones de euros; por lo que el coste neto de esta segunda fase fue de 9,4 millones de euros que se sufragaron en su totalidad con fondos municipales del Ayuntamiento de Granada a través de su empresa municipal, la hoy extinta EMUYSSA, gestora en ese momento de la actuación.

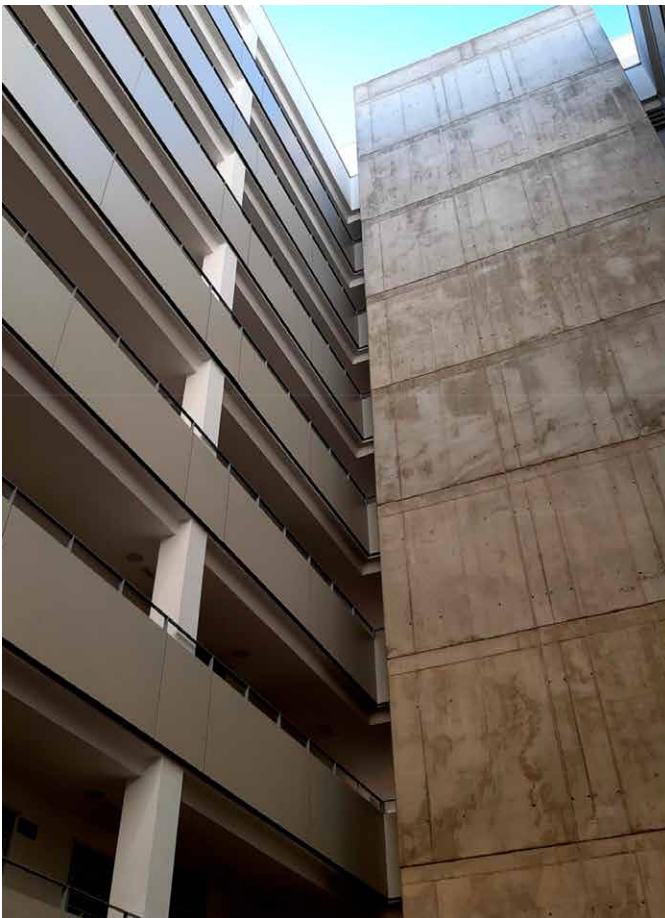


**A.1.3. Unidad de Ejecución tres (U.E.-3) del Área de Intervención 1 “Santa Adela” (U.E. 1.3) y ACTUAL (que se divide en 3 fases):** La tercera unidad de ejecución (U.E.-3) del Área de Intervención 1 “Santa Adela” (U.E.-1.3), se compone de 250 viviendas distribuidas en 11 edificios sobre las que se está interviniendo llevando a cabo una sustitución del total de las viviendas y reordenación urbanística de la zona. Esto está provocando un nuevo desarrollo de edificios (SA-7.1, SA-7.2 y SA-8) y calles y la aparición de espacios públicos y zonas verdes. Esta Unidad, se está desarrollando en 3 fases.

La principal novedad de esta unidad de ejecución radica en haber recurrido a fondos Estatales y Autonómicos en aplicación de los planes de vivienda y suelo de sendas Administraciones, que complementan la aportación municipal a la actuación. Los compromisos de aportación y gestión entre las tres administraciones se han plasmado en Acuerdos de la Comisión Bilateral de 29 de febrero de 2016 y 7 de octubre de 2021, suscritos entre el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, la Comunidad Autónoma de Andalucía y el Excmo. Ayuntamiento de Granada.

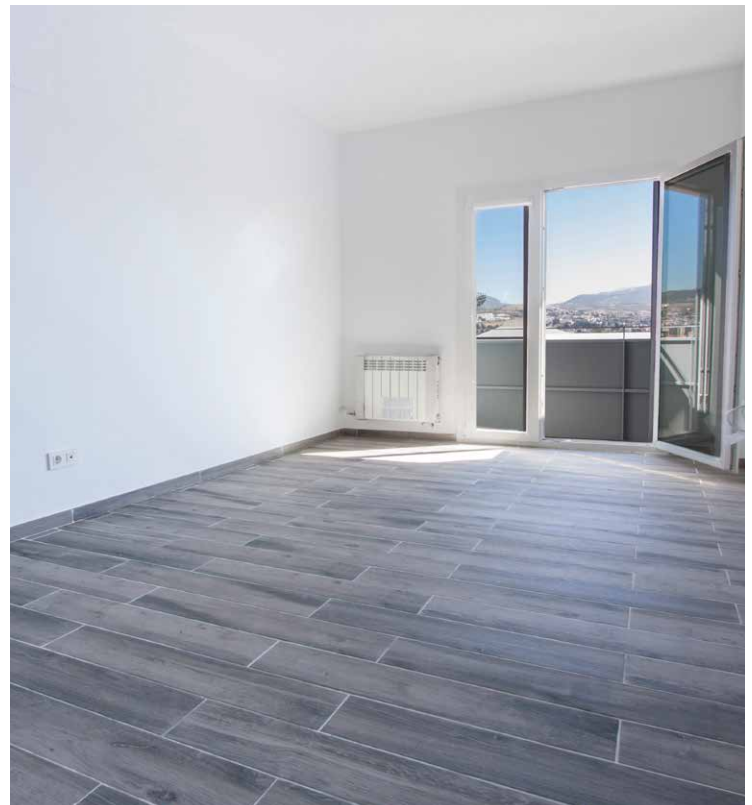
La firma de estos acuerdos implicó dos cosas, la primera; la necesidad de tener que redactar de oficio una modificación del PGOU en el ATM-2 (año 2015), y la segunda; y consecuencia de la anterior, la implantación de vivienda protegida en dicha unidad de ejecución. Además, se aprovechó la redacción de la mencionada Modificación para establecer un faseado para una mejor gestión de los recursos económicos y un mayor control de los procesos de realojo. Del faseado, resultó:

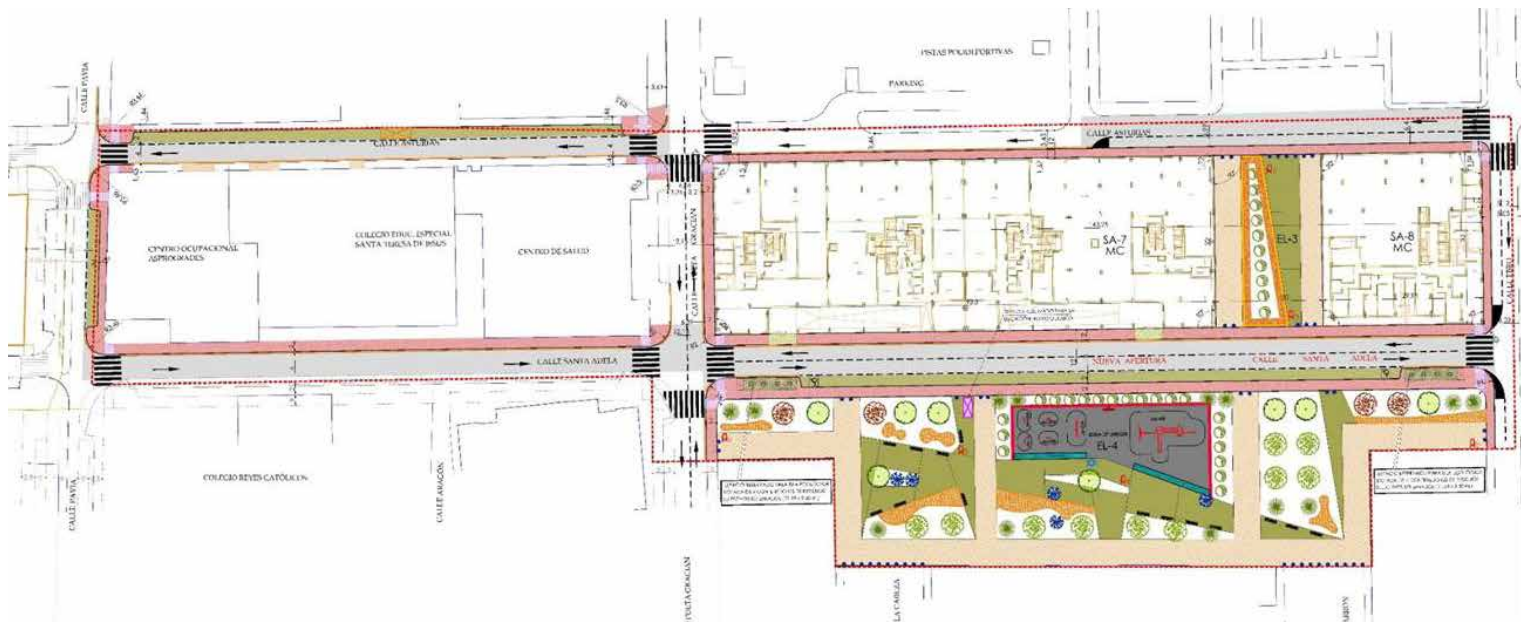
- ♦ **FASE 1 (2015 a 2018):** Contempló la demolición de tres edificios que albergaban 76 viviendas, para proceder a la urbanización de la Fase 1 y construcción de un nuevo edificio denominado **SA7.1 que comprende 128 nuevas viviendas protegidas** de régimen especial, destinadas a los vecinos incluidos en la unidad de ejecución (fases 1 y 2), así como plazas de aparcamiento, trasteros y locales en planta baja que se destinaron a la venta. Además, sobre esta fase se generó un sobrante de suelo que sirve, junto al que resulta de la fase 2, como soporte del suelo donde en la actualidad se está promoviendo el edificio denominado SA7.2. Esta fase está **ejecutada**.



Área de transformación y mejora "Santa Adela"







- ◆ **FASE 2:** Contempla la demolición de tres edificios que albergan 80 viviendas para la urbanización de la Fase 2 y construcción de un nuevo edificio denominado SA7.2 de 122 nuevas viviendas protegidas, destinados tanto a los vecinos incluidos en la fase 3 como a nuevos adquirentes. Surgen nuevas plazas de aparcamiento, trasteros y locales en planta baja que se destinarán a la venta. El suelo que resulta de la demolición antes señalada se agrupa con el sobrante de la fase 1. Esta Fase está ejecutada en cuanto a la expropiación y demolición se refiere, y está en ejecución en cuanto a la edificación del SA-7.2. Parcialmente ejecutada y actualmente en ejecución la edificación.
- ◆ **FASE 3:** Contempla la demolición de cinco edificios que albergan 94 viviendas (cuyos titulares expropiados con derecho a una vivienda nueva irán al SA-7.2) y generación de una parcela edificable denominada SA-8 que comprenderá 75 nuevas viviendas (aprox), así como plazas de aparcamiento, trasteros y locales en planta baja. Además se [re-] urbanizarán 2.500 m<sup>2</sup> de viales y se crearán dos nuevos espacio libres con una superficie total entre ambos de 4.315 m<sup>2</sup>. Actualmente en ejecución.

A nivel de subvención, las fases se han concatenado, ejecutando en su día la fase 1 y parte de la fase 2, con un coste de 8,5 millones de euros, estando en fase de ejecución el resto de la fase 2 que quedó pendiente (edf. SA-7.2) y la fase 3, con un coste estimado de 13,5 millones de euros.



**A-2. ÁREA DE INTERVENCIÓN 2 “AVENIDA DE DILAR”.** Correspondiente con las Unidades de Ejecución 2.1 y 2.2, serán objeto de un desarrollo posterior a la finalización del Área de Intervención 1 “Santa Adela” descrita. Afecta a 22 edificios que albergan 365 viviendas. Para ello será necesario realizar un estudio previo más exhaustivo, al igual que se ha hecho con las Unidades de Ejecución 1, 2 y 3 del Área de Intervención 1, con el fin de poder cuantificar y plantear las operaciones urbanísticas, económicas y sociales a desarrollar.

### B.- ÁREAS DE REHABILITACIÓN JARAMA Y CATALUÑA (532 viviendas).

En fechas recientes, la Consejería de Fomento, Articulación de Territorio y Vivienda, ha acordado admitir para su evaluación la solicitud de este Ayuntamiento para la rehabilitación de las áreas Jarama y Cataluña. Por los Servicios Técnicos Municipales se ha elaborado un estudio con las necesidades técnicas de los edificios a rehabilitar, así como su entorno, todo ello al amparo del Programa 1 del Real Decreto 853/2021, de 5 de octubre, por el que se regulan los programas de ayuda en materia de rehabilitación residencial y vivienda social del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

Como hemos visto, la actuación es de tal calado y complejidad a todas las instancias (urbanística, medio ambiental, económica, social, ...) que requiere de gran colaboración interadministrativa, que la misma podría tener cabida en las denominadas “Áreas de Gestión Integrada” que prevé la LISTA, y desarrolla su Reglamento.

#### Actuación social:

Pero sin duda, lo más relevante de esta actuación es y debe ser su vertiente social. De esta manera, de forma paralela a la acción urbanística y en todo momento, se lleva a cabo un «Plan de Intervención Social». Para definir este Plan es necesario contar con un buen diagnóstico sobre la situación demográfica, social, económica y ambiental del Área. Para y por ello, existe la Oficina Técnica a la que ya tantas veces hemos hecho mención.

A origen, para la detección de esa diagnosis se tuvieron en cuenta como muestras las situaciones socioeconómicas y de titularidad de un porcentaje significativo del Área. La sistematización de dichos datos quedó reflejada en un documento denominado “**Aspectos socioeconómicos de Área de Transformación y Mejora Santa Adela: Estrategias y alternativas**”, redactado en el 2001 por una Trabajadora Social contratada por EMUVYSSA. Este punto de partida fue el que sirvió, en gran medida, para la elaboración del P.E.R.I. Una vez se abrió la Oficina, es ésta quien centraliza la recepción de los datos de los vecinos, analizándolos y dándoles su debido tratamiento, extrayendo, por último, las conclusiones que permitan definir los programas a aplicar.

Los datos concretos del Área tienen encaje en otros más amplios de carácter estratégico definidos por la Comunidad Autónoma Andaluza y por los Servicios Sociales Municipales, resultando como fuentes del trabajo socio-educativo, las siguientes:

1. Documento de «**ESTRATEGIA REGIONAL ANDALUZA PARA LA COHESIÓN E INCLUSIÓN SOCIAL. INTERVENCIÓN EN ZONAS DESFAVORECIDAS<sup>1</sup>**» (ERACIS), elaborado por la Consejería de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación de la Junta de Andalucía.
2. El «**PLAN LOCAL DE INCLUSIÓN EN ZONAS DESFAVORECIDAS<sup>2</sup>**» (PLIZD), redactado por el Excmo. Ayuntamiento de Granada.
3. **TRABAJO DE CAMPO** realizado por los trabajadores de la Oficina Técnica que el Excmo. Ayuntamiento de Granada tiene dentro de Área de Transformación y Mejora 2 “Santa Adela”.

Desgranando cada uno;

1. «**Estrategia Regional Andaluza para la Cohesión e Inclusión Social. Intervención en Zonas Desfavorecidas**» (ERACIS).

<sup>1</sup> <https://www.juntadeandalucia.es/organismos/igualdadpoliticasocialesyconciliacion/areas/inclusion/paginas/dise%C3%B1o-ejecucion-estrategias.html>

<sup>2</sup> <https://www.granada.org/inet/wordenzan.nsf/93767e10736406dac1256e280063875c/c7c2ca82806d6c1bc12583430033d902?OpenDocument>



ERACIS es una iniciativa promovida por la **Consejería de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación, en cofinanciación con el Fondo Social Europeo.**

Es objetivo de este proyecto, entre otros, el de establecer mecanismos de compensación al objeto de que las personas residentes en zonas con necesidades de transformación social puedan acceder a los distintos Sistemas de Protección Social. Como se puede comprobar, el PERI del ATM-2 “Santa Adela”, ya en 2004, establecía líneas y objetivos similares, los cuales, en mayor o menor medida se han ido logrando.

Identifica ERACIS, que las Zonas Desfavorecidas están directamente relacionadas con, entre otros factores, **la vivienda, el deterioro urbanístico y el déficit de infraestructura, equipamiento y servicios públicos.** Con las premisas indicadas, la Consejería de Igualdad y Políticas Sociales, identifica a “Santa Adela” como una de las 99 zonas incluidas en el **Mapa de las Zonas Desfavorecidas** de ERACIS.

Hace mención en su apartado relativo a la “Política de Vivienda”, a las Áreas de Rehabilitación Integral, como medio vehicular para articular las determinaciones de la Ley 1/2010, de 8 de marzo, reguladora

del acceso a la Vivienda en Andalucía. En este sentido, señala que el Programa de regeneración del espacio público urbano incluido en el Plan, y de aplicación en las Áreas de Rehabilitación Integral, tienen por objeto el desarrollo de actuaciones que persigan la regeneración de la ciudad consolidada mediante la reconversión o adecuación del espacio público hacia un modelo más sostenible y accesible, fomentando la reactivación social y económica del tejido urbano. Prioriza la delimitación de Áreas de Rehabilitación Integral en ámbitos urbanos caracterizados por la concentración y existencia predominante de viviendas que constituyan el domicilio habitual y permanente de la población con menores recursos, caracterizados, a menudo, por la existencia de actuaciones públicas de vivienda, realizadas en diferentes momentos y con distintos objetivos en las décadas de los años 50 a 70 del s. XX.

ERACIS entiende que este tipo de actuaciones de rehabilitación física de viviendas, edificios y entornos debe ir acompañado de un **trabajo de participación y acompañamiento social** que garantice la integridad de la acción, para lo que posibilita que en esos ámbitos de actuación puedan disponer de oficinas técnicas con equipos multidisciplinares. La actuación de “Santa Adela”, como ya hemos relatado, cumple con este perfil desde su inicio, intentando, desde la Oficina creada a tal efecto desde el

inicio de la actuación, dar sustento a las necesidades de los habitantes y afectados por la actuación, buscando que la actuación urbanística y en materia de vivienda de cabida a la finalidad socio-educativa, y viceversa.

Una vez identificada la Zona, se procede a concentrar la intervención y a delimitar el ámbito de actuación conforme a los siguientes criterios:

- ◆ Presencia acumulada de alto índice de paro, con importante presencia de población inmigrante de nacionalidades concretas. Además, se registra una baja respuesta a la prestación de los servicios públicos educativos y sanitarios.
- ◆ Contar con una elevada concentración de promoción pública de vivienda.
- ◆ Problemas de seguridad y/o convivencia.

Detectada la Zona, la **misión** de la ERACIS es la de **“contribuir a la mejora de la calidad de vida de las personas que viven en zonas desfavorecidas, a través del diseño, organización y evaluación de la política y gestión pública autonómica y local, promoviendo la participación activa de la ciudadanía, de las diferentes administraciones, de las entidades públicas y privadas implicadas en el desarrollo de la zona”.**

Este nivel de implicación de los agentes públicos y de plataformas vecinales encuentra cabida en la presente actuación. Así una gran "culpa" de la solicitud de acogimiento las líneas de financiación previstas en los Planes de Vivienda y Suelo, la tienen las plataformas y asociaciones vecinales que han logrado un consenso unánime de todos los partidos políticos con presencia en el Pleno Municipal a la hora de reanudar la ejecución del P.E.R.I. "Santa Adela".

Centrándonos ahora en la propuesta, relativa a la **mejora del hábitat y de la convivencia**. Al igual que el P.E.R.I. ATM-2 "Santa Adela", ERACIS contempla la necesidad de resolver los graves problemas existentes en el medio urbano relacional, en la integración del barrio con el resto de la ciudad y la mejora en general de las condiciones de vida de la población. En este sentido, y es la finalidad de la presente actuación, se considera necesaria la coordinación de las diferentes políticas públicas (local, autonómica y estatal) para lograr los resultados pretendidos (recordar la posible delimitación como "Área de Gestión Integrada").

Los **objetivos operativos** propuestos por el PERI "Santa Adela" coinciden en gran medida con los marcados por ERACIS. Son, entre otros:

- ◆ Incrementar el número de equipamientos. Se pasa de 8.718,33 m<sup>2</sup> de superficie de suelo destinada a equipamiento comunitario a 12.743,66 m<sup>2</sup>.
- ◆ Incrementar el número de zonas verdes. Las zonas verdes inicialmente existentes ascendían a 2.263,12 m<sup>2</sup>, pasando a generarse 11.874,05 m<sup>2</sup>.
- ◆ Facilitar la movilidad urbana. Se crea una trama permeable en la zona a los efectos de combatir la "invisibilidad" de la zona.
- ◆ Mejorar los espacios públicos comunes.

- ◆ Dinamizar las comunidades de vecinos. Con la puesta en marcha de aquellas en las que no hay, y el seguimiento de las creadas.
- ◆ Mejorar las metodologías aplicadas a la resolución de conflictos de la convivencia vecinal.
- ◆ Reforzar la vigilancia y control de delitos.
- ◆ Crear o incrementar espacios de encuentro entre vecinos.
- ◆ Hacer accesible la vía pública y revitalizar la utilización de los espacios públicos.
- ◆ Garantizar el acceso a los servicios básicos; alcantarillado, luz, ...
- ◆ Mejorar las relaciones entre personas de diferentes orígenes.
- ◆ Incrementar espacios de encuentro y convivencia.
- ◆ Desarrollar eventos culturales y actividades creativas con la participación vecinal.

Con la finalidad de alcanzar los objetivos antes relacionados, desde la Oficina Técnica de "Santa Adela" se están desarrollando una serie de Programas que luego indicaremos.

## 2. «Plan Local de Inclusión en Zonas Desfavorecidas» (P.L.I.Z.D.).

Documento redactado por el Excmo. Ayuntamiento de Granada como continuación y consecuencia obligatoria para el desarrollo, ejecución y financiación del ERACIS<sup>3</sup>.

El PLIZD establece los parámetros que determinan la situación de desigualdad, tanto los relativos a la calidad de vida de las personas que viven en el marco de la exclusión, como los relativos a los diferentes territorios con necesidades de transformación social de la ciudad de Granada.

Fija los distintos niveles de intervención, así como el conjunto de indicadores que permiten evaluar los avances, y reorientar, en su caso, las actuaciones. Con esta premisa, el P.L.I.Z.D. ha definido en Granada dos zonas desfavorecidas:

1. Santa Adela.
2. Distrito Norte.

En cuanto a, "Santa Adela", y en concreto la parte relativa a vivienda, accesibilidad, barreras arquitectónicas y entorno urbano, resultan destacables los siguientes datos/parámetros:

**I.- Población.** Este parámetro es fundamental a la hora de plantear las futuras actuaciones a realizar. El análisis realizado por el P.L.I.Z.D. diferencia entre el peso que adquiere el segmento de las mujeres en relación a los hombres y viceversa. En este sentido el Distrito Zaidín y su Zona Desfavorecida (Santa Adela), sobresale un número importante de mujeres de edad avanzada. Otro factor importante que se deduce del PLIZD, en lo que a población se refiere, es el alto índice de población extranjera que reside en el ámbito, en relación al resto de la Ciudad.

**II.- En cuanto a los equipamientos y recursos orientados al bienestar,** se ha detectado una mínima dotación con acceso libre sin control de ocupación. Esta situación se está intentando compensar en el P.E.R.I. "Santa Adela" con la generación de nuevos espacios libre y dotaciones equipamentales, que permita un mayor y mejor uso de los mismos.

**III.- También aborda el PLIZD la problemática de empleo y formación y los obstáculos de inserción laboral de las personas residentes en la zona, además de la capacidad de la zona y de su población para afrontar los retos de empleabilidad y de iniciativas emprendedoras,**

<sup>3</sup> <https://www.juntadeandalucia.es/organismos/igualdadpoliticas-socialesyconciliacion/areas/inclusion/paginas/planes-zonas-transformacion.html>



concluyendo que “Santa Adela” pertenece a una de los distritos con mayor dificultad en materia de empleo, debido fundamentalmente, a la existencia de un nivel formativo evidentemente menor.

**IV.-** Contamos, conforme al PLIZD, como colectivos vulnerables dentro de la Zona Desfavorecida de Santa Adela:

Familias con hijos a cargo que manifiestan déficit de habilidades, pautas, y hábitos parentales en relación al cuidado y necesidades de sus hijos.

- ◆ Familias con menores en situación de especial vulnerabilidad y riesgo,

entendiendo por estas situaciones, negligencia y desatención hacia los menores, maltrato en sus diferentes tipos y violencia en el ámbito familiar y relacionar.

- ◆ Familias con menores a cargo en situación de dificultad social.
- ◆ Familias monoparentales en situación de dificultad social.
- ◆ Familias con alto deterioro en sus relaciones.
- ◆ Población infantil y adolescente en riesgo social, con situaciones de absentismo escolar y

abandono temprano de la escuela. Menores que presentan alta conflictividad y/o problemas de conducta.

- ◆ Personas adultas con situaciones familiares disfuncionales, que viven aisladas y en grave situación de marginalidad.
- ◆ Mujeres que necesitan una intervención en el ámbito de las habilidades sociales y que demandan grupos de autoayuda.
- ◆ Población mayor usuaria de servicios instituciones, con aislamiento social y familiar.

◆ Mujeres mayores que forman unidades familiares de dos personas, originarias de la zona desde su origen, con un nivel educativo bajo y escasas pensiones.

- ◆ Personas mayores que viven acompañadas, constituyendo un grupo social necesario para inserción y normalización.
- ◆ Población inmigrante, con déficit de redes de apoyo social, en situación de dificultad social y de inserción laboral.

### 3. Trabajo de Campo.

Sin duda se trata de la fuente de trabajo más fiable, por directa y por personalizada. Desde la Oficina se desciende al caso concreto, a las unidades convivenciales en cuestión y a las circunstancias personales de cada uno de sus integrantes. Este trabajo de campo se inicia con entrevistas con los presidentes y vecinos con cierto peso dentro de la comunidad. Con esa información inicial, y global del edificio afectado, se va descendiendo a los datos concretos de cada residente. Hasta la fecha, nos hemos ido encontrando con un patrón similar en los afectados; una población mayoritariamente mayor, con escasos recursos económicos (pensiones de carácter no contributivo, viudedad u otros) y viviendas habitadas por 2,5 personas (aprox). Todo esto, llevado al caso concreto, y sirviendo de ejemplo la tercera fase de la U.E.-3 permite extraer conclusiones como;

- ◆ Se ha producido un repunte de adquisición de viviendas en esta zona fundamentalmente por población de origen magrebí o etnia gitana, con recursos económicos limitados o sin ingresos declarados, con una media de edad menor que la población asentada y que aportan a la zona un mayor número de miembros por unidad convivencial que la media.
- ◆ Las viviendas que van siendo desocupadas por sus propietarios bien por fallecimiento o por impedimento debido a su salud, van siendo ocupadas por herederos de éstos, por nuevos propietarios, o son alquiladas a familias de escasos recursos económicos, ya que una vez fallecido su antiguo morador necesitan de una gran inversión para poder acondicionar la vivienda y la capacidad económica.
- ◆ La gran mayoría de las viviendas son titularidad de personas físicas, algunas con necesidad de regularización jurídica. También hay viviendas a nombre de la Comunidad Autónoma Andaluza, por estar pendiente la regularización de los contratos de acceso diferido, y viviendas del propio Ayuntamiento debido a haber ejercitado en algún momento los derechos de tanteo y retracto de los que gozaba en su día. En el menor de los casos hay viviendas de entidades financieras por ejercicio de títulos de ejecución judicial y daciones en pago, si bien estas últimas no son, conforme a los criterios para el establecimiento de avenencia en especie, susceptibles de pago en especie.

Un indicador que aporta cierta información de valor, desde el punto de vista social y económico de la zona, es el estado de las diferentes **comunidades de propietarios**. Si están o no constituidas, cómo afrontan los gastos que genera el edificio, si pagan en metálico, o cada vecino se hace cargo de "su rellano". Estas realidades hay que tenerlas en cuenta a la hora de planificar las nuevas comunidades de los edificios a entregar, ya que las derramas de comunidad pueden pasar de las actuales 6-15 euros a los 50 euros en los nuevos edificios.

### Necesidad de mejora de las condiciones sociales de la población.

El P.E.R.I. establece una serie de criterios sociales que son necesarios acometer de manera conjunta a los urbanísticos para que el objetivo de mejorar las condiciones de vida de las residentes se vea cumplido, tales criterios sociales hacen referencia a:

- 1. Integralidad.** Es necesario abordar una estrategia integral abarcando tanto componentes urbanos como sociales. Esta estrategia conjunta debe partir de la necesidad de una intervención integral en la que es fundamental considerar la zona como unidad operativa básica, unido al concepto de hábitat, introduciendo con ello el acercamiento entre lo social, lo económico, lo urbanístico y el medio ambiente.
- 2. Participación.** El protagonismo de los vecinos es fundamental para la viabilidad del proyecto. Será necesario crear las condiciones para el desarrollo de un trabajo conjunto entre técnicos, políticos y ciudadanos con el fin de generar la participación en todas las etapas del proceso.
- 3. Sostenibilidad.** Referente a la capacidad de intervención para mantener el desarrollo que ella misma genere, así como promover cambios relativamente duraderos en el ámbito de los objetivos y metas de acción propuestas. Ha de ser considerada en todas las dimensiones de intervención (ambiental, social, cultural, económica...) desde una actuación que garantice el crecimiento económico, las oportunidades de empleo y el progreso social.
- 4. Convivencialidad.** El barrio como espacio de los ciudadanos y a su servicio, ha de ser adecuado para la convivencia y relación social, por ello es importante analizar los efectos que la urbanización puede tener sobre la vida cotidiana de sus habitantes y sobre las dinámicas colectivas y relaciones que sobre el mismo se puedan articular, para que el proceso de planificación urbanística mejore la convivencia y se recupere el auténtico sentido humano y social de la intervención.
- 5. Inclusión social.** Es un fenómeno que afecta en sus variables básicas de forma similar a diferentes colectivos. En la zona de actuación esta exclusión puede venir generada por determinadas circunstancias: alto porcentaje de mujeres mayores, y en general un envejecimiento de la población, personas con rentas bajas, con una alta incidencia de desempleados y/o de economía sumergida, minorías étnicas, multiculturalidad, bajo nivel de instrucción de la gran mayoría de la población, problemas de adiciones en la población más joven,... debe pues, atenderse a la diversidad social existente.

### Objetivos sociales a alcanzar, medidas concretas.

Para poder alcanzar los objetivos sociales antes relatados, y por tanto mejorar las condiciones de vida de la población residente, se están desarrollando una serie de programas socio-educativos los cuales parten de lo recogido en el P.E.R.I. ATM-2 “Santa Adela”. Se plantea, a través de dichos Programas, la posibilidad de propiciar la integración social y la participación de la población, con especial atención a los colectivos más desfavorecidos y a las circunstancias socio familiares de los residentes de la zona.

Los programas que en la actualidad se están desarrollando por y desde la Oficina Técnica, son:

#### A. Programa de Pedagogía del Hábitat.

Con actuaciones dirigidas a:

- ◆ Mantener la sensibilización con respecto al Plan provocando la adhesión y disminuyendo las resistencias.
- ◆ Sensibilización medio ambiental que ayuden a la preservación del medio ambiente urbano de la zona, orientado a mayores, centros escolares, niños, jóvenes...
- ◆ Mejorar la vecindad y la convivencia atendiendo a la diversidad generacional y cultural de cada una de las comunidades de vecinos (conocimiento intercultural, integración de los mayores, consolidación de las redes de ayuda mutua...).
- ◆ Favorecer el cuidado y mantenimiento de la nueva vivienda y del entorno.
- ◆ Favorecer la aparición y/o consolidación de hábitos de responsabilidad vecinal y ciudadana.
- ◆ Desarrollo de habilidades sociales y entrenamiento en resolución de conflictos.
- ◆ Favorecer los conocimientos de los recursos existentes a nivel institucional, tanto públicos como privados.
- ◆ Optimizar los recursos humanos existentes en la zona fomentando redes de colaboración y/o voluntariado.

#### B. Programa de Atención a Colectivos con Especiales Dificultades.

Con actuaciones dirigidas a:

- ◆ Actuaciones encaminadas a fortalecer los sistemas de apoyo que fomenten la seguridad ante las perspectivas de cambio que se avecina.
- ◆ Actuaciones de mediación en conflictos familiares y/o sociales que impiden o dificultan el desarrollo de la actuación.
- ◆ Actuaciones de acompañamiento a personas mayores y/o familias que les permitan resolver las dificultades de normalización en cuanto a su vivienda (legales, administrativas...) y resolución de problemas en general.
- ◆ Actuaciones dirigidas a familias con especiales problemas para mejorar sus condiciones de vida: educación, salud, trabajo, servicios sociales...

- ◆ Actuaciones de derivación hacia otras instituciones y/o programas de intervención complementaria.

#### C. Programa de Organización de la Comunidad.

Con actuaciones dirigidas a:

- ◆ Actuaciones encaminadas al mantenimiento, regularización y/o constitución de comunidades de vecinos.
- ◆ Actuaciones dirigidas a la organización colectiva para garantizar el mantenimiento de las nuevas comunidades.
- ◆ Determinación de la ubicación final de las unidades familiares y las comunidades. Establecer criterios consensuados de adjudicación.
- ◆ Seguimiento de las condiciones convenidas para el acceso a la nueva vivienda (contraprestaciones, planes de seguimiento individual y/o familiar)
- ◆ Actuaciones encaminadas a resolver las cuestiones derivadas del retorno (altas de suministros, escrituras...).
- ◆ Actuaciones encaminadas a la cohesión e integración de todos los vecinos en la nueva zona.



#### **D. Programa de Desarrollo Económico y Empleo.**

Con actuaciones dirigidas a:

- ◆ Actuaciones dirigidas al fomento de la formación y el empleo de la población afectada, con especial atención a los jóvenes (detección de necesidades, derivación a entidades que gestionan la formación y empleo)
- ◆ Aprovechamiento de la potencialidad, económica, cultural y social de la zona.
- ◆ Creación de equipos que respondan a las necesidades de los vecinos afectados.
- ◆ Detección de posibles yacimientos de empleo en la zona que permitan la incorporación de sus habitantes al mundo laboral con el fin de promover el desarrollo económico.
- ◆ Captación de posibles usuarios de servicios de empleo municipal y autonómico.
- ◆ Derivación hacia los servicios de formación y empleo existentes.

#### **E. Programa de Sensibilización Social.**

Con actuaciones dirigidas a:

- ◆ Actuaciones que permitan la recuperación de la memoria histórica del barrio, valorando los aspectos históricos y culturales del mismo.
- ◆ Actuaciones que favorezcan el reconocimiento y revalorización de la zona para mantener y potenciar el sentido de pertenencia de sus moradores.

#### **F. Programa Intervención en Obras.**

Con actuaciones dirigidas a:

- ◆ Actuaciones encaminadas a hacer partícipes a los afectados del proceso de construcción de sus nuevas viviendas.
- ◆ Fomentar la participación e implicación de la población.
- ◆ Generar un espacio de encuentro para tratar y gestionar las dudas referentes a la construcción.
- ◆ Temporización.
- ◆ El desarrollo de toda actuación social conlleva una constancia e incidencia a lo largo del todo el proceso.

En éste caso, además, está vinculado a un proceso constructivo, por lo que, al menos, los desarrollos de los programas socioeducativos deben acompañar todo el proceso constructivo, para ello serán necesarias las figuras técnicas del trabajador social y educador social para la planificación y desarrollo de todos y cada uno de los programas mencionados con anterioridad.

- ◆ Desde el inicio de la actuación deben ponerse en marcha programas vinculados a Pedagogía del Hábitat, Organización de la Comunidad, y Atención a Colectivos con Especiales Dificultades, ya que dichos programas son elementos vehiculares adecuados para la consecución de los convenios a suscribir con los vecinos y los objetivos a conseguir con la presente actuación.

#### **G. Programa de regulación de títulos.**

Relatado en último lugar, es el primero en aparecer cada vez que se inicia el desarrollo de cada unidad de ejecución. Consiste en el asesoramiento y seguimiento de los vecinos que necesiten regularizar su título de propiedad. Es habitual (aunque cada vez menos) en el área que los titulares no tengan a su nombre las viviendas a expropiar. La falta de tracto suele ser consecuencia de falta de tramitación de herencias, no culminación de los expedientes de acceso diferido con el antiguo Patronato, procesos de incapacitación, y un largo etcétera.

### Méritos.

Llegado a este punto, corolario del presente artículo, no quiero dejar pasar algunos méritos que ha recibido la presente actuación, y que son el reconocimiento de y para todos los que en mayor o menor medida han participado en esta actuación; compañeros y compañeras de todas las disciplinas (especial mención a la Oficina Técnica), de otras Administraciones, y, sobre todo, a los vecinos y vecinas que han hecho de esta actuación un referente nacional e internacional.

- ◆ **Finalista 1º Edición Premios AVS** (2008). Categoría “Mejor actuación de revitalización urbana”.
- ◆ **Premios Progreso Andalucía V Edición** (2009). Categoría “Urbanismo y Vivienda” Fundación para el desarrollo de los pueblos (Junta de Andalucía y FAMP).
- ◆ **Finalista 2º Edición premios AVS** (2010). Categoría “Actuación social e intervención social comunitaria”.
- ◆ Actuación incorporada al **Observatorio de Vulnerabilidad Urbana** como **Fórmula Innovadora**. Universidad Politécnica Madrid (2018).
- ◆ **Plan de Acción Local integrado- Proyecto URGE-URBACT Circular Building Cities** de ECONOMÍA CIRCULAR (2020-2022)
- ◆ **Mención Premios Andalucía de Urbanismo**. V Edición. (2021)
- ◆ **Mención en el Catálogo de Buenas Prácticas Urbanas**. En el marco de los objetivos de la Agenda Urbana Española. Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana (2022).