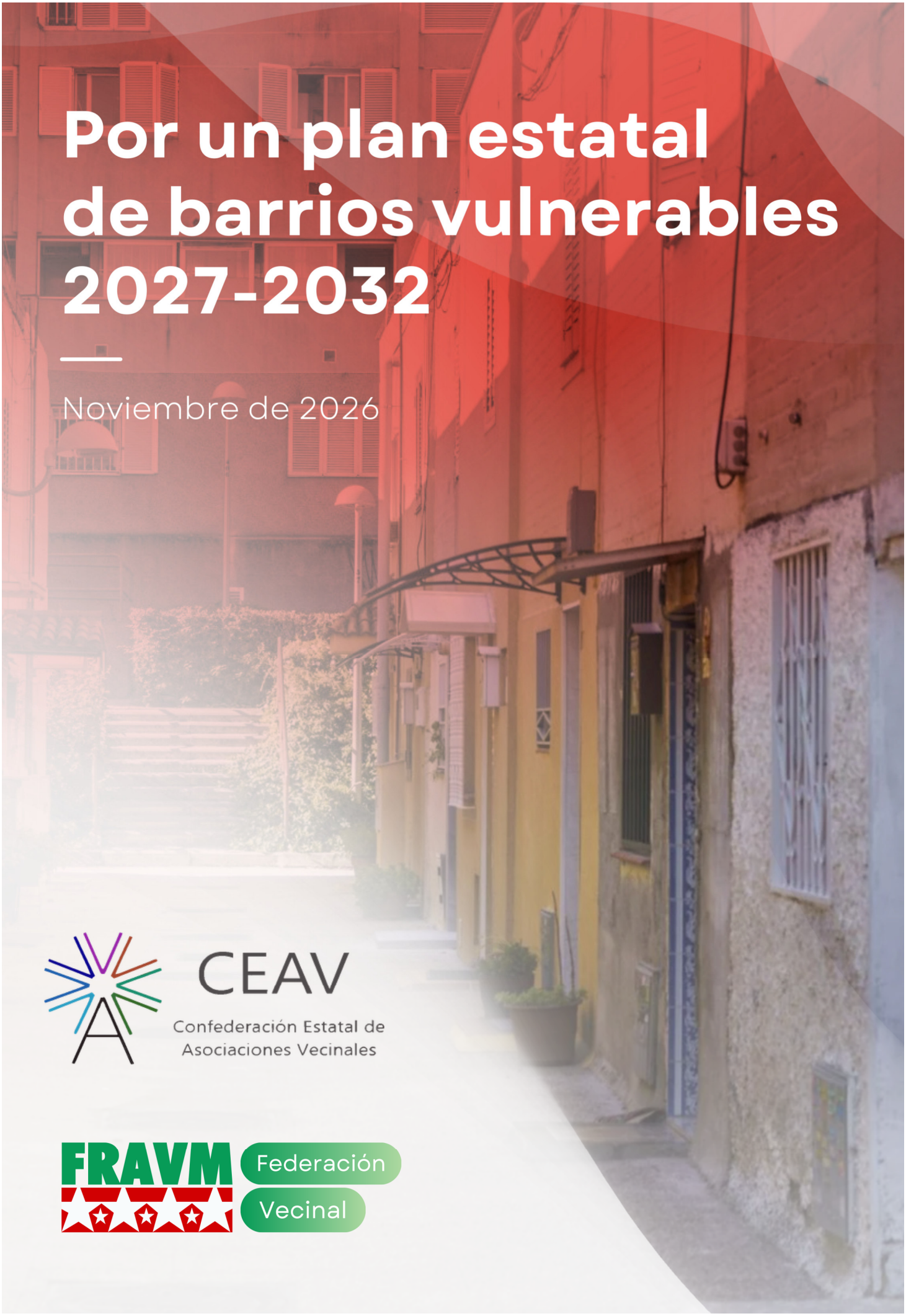


Por un plan estatal de barrios vulnerables 2027-2032

Noviembre de 2026

CEAV
Confederación Estatal de Asociaciones Vecinales

FRAVM Federación Vecinal

PROPUESTA PARA LA CREACIÓN DE UN PLAN ESTATAL DE BARRIOS VULNERABLES 2027-2032

Contenido

1. Exposición de motivos y justificación de la propuesta 4

2. Fundamentación jurídica, sociológica y antecedentes normativos 5

2.1. Fundamento constitucional y principio de igualdad material 5

2.2. Fundamentación sociológica de la intervención territorial 6

2.3. Antecedentes normativos 7

3. Objeto, principios rectores y objetivos estratégicos 8

3.1. Objeto 8

3.2. Principios rectores 8

3.3. Objetivos estratégicos 8

4. Ámbito territorial, diagnóstico participado y criterios de selección 9

5. Dotación económica y sistema de financiación compartida 10

5.1. Dotación presupuestaria 10

5.2. Financiación estatal y autonómica 10

5.3. Distribución territorial de recursos 11

5.4. Adicionalidad y estabilidad financiera 11

6. Modelo de intervención integral y líneas estratégicas 11

6.1. Regeneración urbana, vivienda y espacio público 12

6.2. Equipamientos y servicios públicos de proximidad 12

6.3. Empleo y desarrollo económico local 12

6.4. Cohesión social y desarrollo comunitario 13

6.5. Sostenibilidad ambiental y movilidad 13

7. Planes de Actuación Integral de Barrio 13

8. Gobernanza institucional y participación vecinal 14

8.1. Comité Estatal de Coordinación y Seguimiento 14

8.2. Órganos autonómicos de coordinación 14

8.3. Mesas de Desarrollo Comunitario y Seguimiento 15

8.4. Garantías materiales para la participación ciudadana 15

10. Seguimiento, evaluación y rendición de cuentas 16

11. Propuesta de compromisos institucionales 17

12. Consideraciones finales 18

1. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS Y JUSTIFICACIÓN DE LA PROPUESTA

La persistencia de profundas desigualdades sociales y territoriales constituye uno de los principales desafíos estructurales del Estado social y democrático de derecho. En España, las diferencias en las condiciones materiales de vida, las oportunidades de desarrollo personal y el acceso efectivo a los derechos sociales presentan una dimensión espacial que se manifiesta de manera especialmente intensa en determinados barrios y áreas urbanas.

El territorio no constituye un mero soporte físico sobre el que se distribuye la población, sino un espacio socialmente construido en el que se materializan las relaciones económicas, los procesos de estratificación social y las decisiones de inversión pública y privada. Desde esta perspectiva, la distribución territorial de los recursos, infraestructuras, equipamientos y servicios públicos desempeña un papel determinante en la producción y reproducción de las desigualdades sociales.

Los procesos de segregación residencial, derivados de las desigualdades de renta y del funcionamiento del mercado inmobiliario, contribuyen a concentrar en determinados espacios urbanos situaciones de precariedad laboral, pobreza, exclusión social y dificultades de acceso a la vivienda. Estas circunstancias suelen concurrir con déficits de equipamientos públicos, insuficiencia de infraestructuras, deterioro del parque residencial y mayores dificultades de acceso a las oportunidades educativas, culturales y laborales.

Se produce así un proceso de acumulación territorial de desventajas que refuerza las desigualdades de origen. Las condiciones del entorno residencial inciden sobre las oportunidades de sus habitantes, mientras que la concentración de población con menores recursos económicos y sociales puede contribuir a perpetuar situaciones de vulnerabilidad.

Este fenómeno, ampliamente estudiado por la sociología urbana, permite comprender que las desigualdades territoriales no constituyen exclusivamente una consecuencia de la estructura social, sino también un mecanismo que interviene activamente en su reproducción. Los denominados efectos del lugar condicionan el acceso a recursos materiales y simbólicos y pueden convertirse en factores determinantes de las trayectorias educativas, laborales y vitales de la población.

El *Catálogo de Barrios Vulnerables 2021*[1], elaborado por el Grupo de Investigación en Arquitectura, Urbanismo y Sostenibilidad de la Universidad Politécnica de Madrid, constituye una referencia científica fundamental para dimensionar este fenómeno. Sus trabajos permiten analizar la evolución de la vulnerabilidad urbana durante más de tres décadas, mediante el estudio de diferentes dimensiones socioeconómicas, laborales, residenciales y relacionales.

El ámbito general de investigación comprende 153 municipios mayores de 50.000 habitantes o capitales de provincia, donde residían aproximadamente 25,2 millones de personas en 2021. La publicación aportada desarrolla específicamente el análisis territorial de las trece ciudades españolas de mayor población.

---

https://oa.upm.es/91832/

Los resultados muestran la persistencia de importantes concentraciones de vulnerabilidad y evidencian que los procesos de crecimiento económico y modernización urbana no han supuesto necesariamente una reducción de las desigualdades territoriales.

La existencia de barrios vulnerables no puede interpretarse, por tanto, como una anomalía aislada del desarrollo urbano, sino como una manifestación de las contradicciones estructurales del modelo de crecimiento de nuestras ciudades.

Esta realidad exige superar las políticas de intervención fragmentadas, las actuaciones de rehabilitación física desvinculadas de las necesidades sociales y los programas extraordinarios carentes de continuidad presupuestaria.

La experiencia histórica del movimiento vecinal demuestra que los procesos de transformación urbana más profundos han sido aquellos capaces de vincular la mejora de las condiciones materiales de vida con la ampliación de los derechos sociales, la participación democrática y el fortalecimiento de las estructuras comunitarias.

En consecuencia, se propone la creación de un **Plan Estatal de Barrios Vulnerables 2027-2032**, dotado con una inversión pública mínima de 6.000 millones de euros durante seis años, mediante un sistema de cooperación y financiación compartida entre la Administración General del Estado y las comunidades autónomas, con participación de las entidades locales y del movimiento vecinal.

Su finalidad será configurar un instrumento de intervención pública estructural que permita reducir las desigualdades entre barrios, corregir los desequilibrios territoriales y garantizar condiciones materiales de vida y oportunidades equivalentes para toda la ciudadanía.

2. FUNDAMENTACIÓN JURÍDICA, SOCIOLÓGICA Y ANTECEDENTES NORMATIVOS

2.1. Fundamento constitucional y principio de igualdad material

La creación de un Plan Estatal de Barrios Vulnerables encuentra su fundamento en la configuración constitucional de España como Estado social y democrático de derecho, consagrada en el artículo 1.1 de la Constitución Española.

Este principio no se agota en el reconocimiento formal de los derechos y libertades, sino que exige una actuación positiva de los poderes públicos orientada a garantizar las condiciones materiales necesarias para su ejercicio efectivo.

El artículo 9.2 de la Constitución constituye el principal fundamento jurídico de esta propuesta, al establecer el deber de los poderes públicos de promover las condiciones para que la libertad y la igualdad sean reales y efectivas, remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación ciudadana en la vida política, económica, cultural y social.

Este mandato adquiere especial relevancia cuando las desigualdades no se manifiestan únicamente entre individuos, sino que presentan una concentración territorial persistente.

El principio de igualdad reconocido en el artículo 14 debe interpretarse, en este ámbito, conjuntamente con el mandato de igualdad material del artículo 9.2, que legitima y exige la adopción de medidas diferenciadas cuando resulten objetivamente justificadas y proporcionadas para corregir situaciones estructurales de desigualdad.

En consecuencia, la asignación preferente de recursos públicos a barrios y áreas urbanas que presentan mayores indicadores de vulnerabilidad constituye una medida de acción pública territorialmente diferenciada, compatible con el principio de igualdad y orientada a garantizar su efectividad.

Asimismo, el artículo 31.2 establece que el gasto público realizará una asignación equitativa de los recursos públicos, respondiendo su programación y ejecución a los criterios de eficiencia y economía.

Este principio proporciona un fundamento adicional para establecer mecanismos de distribución territorial de la inversión basados en las necesidades sociales objetivamente identificadas y en la corrección de los déficits acumulados de servicios e infraestructuras.

La propuesta encuentra también respaldo en el artículo 40.1, que encomienda a los poderes públicos promover una distribución de la renta regional y personal más equitativa, así como en los artículos 2 y 138, relativos a los principios de solidaridad y equilibrio territorial.

Por su parte, el artículo 47, referido al derecho a una vivienda digna y adecuada, y los principios rectores relativos a la protección social, la salud y la calidad ambiental refuerzan la legitimidad de una intervención pública integral sobre las condiciones materiales del entorno urbano.

De este conjunto de disposiciones constitucionales se desprende que la reducción de las desigualdades territoriales no constituye únicamente una opción de política pública, sino una finalidad directamente vinculada al cumplimiento de los mandatos constitucionales del Estado social.

2.2. Fundamentación sociológica de la intervención territorial

Desde la perspectiva sociológica, la vulnerabilidad urbana debe entenderse como un fenómeno multidimensional, relacional y territorialmente condicionado.

La segregación residencial no refleja exclusivamente la distribución desigual de las rentas, sino también las diferencias en la capacidad de acceso a los recursos urbanos y en las oportunidades de participación social.

La concentración de situaciones de vulnerabilidad puede producir efectos acumulativos sobre las trayectorias vitales, especialmente cuando concurren condiciones residenciales deficientes, precariedad laboral, segregación educativa y carencias de equipamientos y servicios públicos.

La sociología urbana ha puesto de manifiesto que el espacio social y el espacio físico mantienen una estrecha relación. En este sentido, la perspectiva de Pierre Bourdieu sobre los efectos del lugar permite interpretar cómo las posiciones desiguales en la

estructura social se proyectan sobre el territorio y cómo la concentración espacial de desventajas contribuye a reproducir las desigualdades.

En términos de política pública, ello exige desplazar el foco desde las manifestaciones individuales de la vulnerabilidad hacia los mecanismos estructurales que condicionan las oportunidades de la población.

El objetivo no debe limitarse a corregir déficits materiales existentes, sino transformar las condiciones sociales, económicas e institucionales que favorecen su reproducción.

Esta aproximación requiere incorporar el desarrollo comunitario como una dimensión estructural de la intervención. Los barrios no constituyen únicamente ámbitos administrativos de prestación de servicios, sino espacios de relaciones sociales, redes de apoyo, construcción de identidades colectivas y participación ciudadana.

Su transformación debe apoyarse, por tanto, en la capacidad de organización de sus habitantes y en el fortalecimiento del tejido asociativo, evitando modelos de intervención exclusivamente tecnocráticos que sitúen a la población como destinataria pasiva de las decisiones públicas.

Desde esta perspectiva, el Plan deberá concebir la participación comunitaria como un componente sustantivo de la eficacia de las políticas públicas, y no únicamente como un mecanismo procedimental de consulta.

2.3. Antecedentes normativos

La *Proposición de Ley Integral para Barrios Vulnerables*, publicada en el Boletín Oficial de las Cortes Generales el 20 de diciembre de 2024, constituye el principal antecedente legislativo estatal de esta iniciativa.

La proposición contempla la creación del Fondo de Recuperación Urbana, Ambiental y Social de Barrios Vulnerables, el establecimiento de Planes de Actuación Integral y el desarrollo de mecanismos de cooperación interadministrativa, participación ciudadana y evaluación.

Su planteamiento parte de la necesidad de superar las intervenciones exclusivamente urbanísticas mediante estrategias integrales capaces de abordar las dimensiones sociales, económicas, residenciales y ambientales de la vulnerabilidad.

El Plan Estatal pretende desarrollar esta orientación mediante una programación financiera definida y compromisos institucionales que permitan garantizar su aplicación efectiva.

Asimismo, se toma como referencia la experiencia iniciada en Cataluña mediante la Ley 2/2004, de 4 de junio, de mejora de barrios, áreas urbanas y villas que requieren una atención especial, posteriormente sustituida por la Ley 11/2022.

Esta normativa introdujo instrumentos de cooperación financiera y planificación integral, estableciendo un sistema de financiación compartida y mecanismos de participación de las entidades locales y las organizaciones ciudadanas.

Su experiencia constituye un antecedente relevante para diseñar un modelo estatal basado en la corresponsabilidad institucional, la intervención integral y la evaluación de los resultados.

La articulación jurídica del Plan deberá respetar la distribución constitucional de competencias y configurarse mediante los correspondientes instrumentos legislativos, presupuestarios y de cooperación interadministrativa, de acuerdo con los principios de autonomía territorial, lealtad institucional y colaboración entre administraciones.

3. OBJETO, PRINCIPIOS RECTORES Y OBJETIVOS ESTRATÉGICOS

3.1. Objeto

El Plan Estatal de Barrios Vulnerables tendrá por objeto promover la transformación integral de aquellos barrios y áreas urbanas que presenten situaciones relevantes de vulnerabilidad social, económica, residencial y ambiental, mediante actuaciones coordinadas que contribuyan a mejorar las condiciones de vida de sus habitantes y reducir las desigualdades territoriales.

La intervención se orientará a favorecer la convergencia de estos territorios con los niveles de bienestar, servicios públicos, equipamientos y oportunidades existentes en el conjunto de sus municipios.

3.2. Principios rectores

El Plan se desarrollará conforme a los principios de igualdad material, justicia territorial, suficiencia financiera, solidaridad interadministrativa, integralidad de las actuaciones, sostenibilidad ambiental, participación ciudadana, transparencia y evaluación de las políticas públicas.

Se garantizará especialmente el principio de adicionalidad presupuestaria, evitando que la financiación extraordinaria sustituya las obligaciones ordinarias de inversión y prestación de servicios públicos.

Las actuaciones deberán incorporar una perspectiva de género, generacional e intercultural, prestando atención a las desigualdades que afectan a diferentes grupos sociales.

3.3. Objetivos estratégicos

Los objetivos del Plan serán reducir las desigualdades territoriales, corregir los déficits de equipamientos y servicios públicos, mejorar las condiciones residenciales y ambientales, promover el desarrollo económico local, prevenir la exclusión social y fortalecer las capacidades comunitarias.

Asimismo, se pretende avanzar hacia un modelo de desarrollo urbano que garantice el derecho de la población residente a permanecer en sus barrios y participar activamente en su transformación.

El cumplimiento de estos objetivos deberá medirse mediante indicadores verificables de reducción de las desigualdades y mejora de las condiciones materiales de vida.

4. Ámbito territorial, diagnóstico participado y criterios de selección

El Plan tendrá ámbito estatal y estará dirigido a barrios y áreas urbanas de municipios de cualquier tamaño que acrediten situaciones relevantes de vulnerabilidad social, económica, residencial o ambiental.

La identificación de los territorios prioritarios se realizará mediante un proceso de diagnóstico participado, con una duración máxima de nueve meses, en el que se tomará como referencia el Catálogo de Barrios Vulnerables y los trabajos del Observatorio de la Vulnerabilidad Urbana, complementados con información estadística actualizada y diagnósticos territoriales específicos.

Este proceso deberá combinar el análisis cuantitativo de indicadores socioeconómicos y urbanos con metodologías cualitativas que permitan incorporar el conocimiento de las organizaciones vecinales, los profesionales de los servicios públicos y la población residente.

La metodología de diagnóstico deberá contemplar, al menos, tres dimensiones complementarias: la identificación objetiva de las condiciones de vulnerabilidad, el análisis de los factores territoriales que contribuyen a su reproducción y el reconocimiento de los recursos, capacidades y potencialidades existentes en cada barrio.

El proceso participativo se desarrollará mediante mecanismos de consulta, talleres territoriales, entrevistas con agentes comunitarios y espacios de deliberación que permitan contrastar los indicadores estadísticos con las experiencias de la población.

Se prestará especial atención a la participación de colectivos con mayores dificultades de representación, evitando que los diagnósticos reproduzcan las desigualdades existentes en el acceso a los espacios institucionales.

La delimitación territorial deberá responder a criterios funcionales, morfológicos y sociales, evitando una dependencia exclusiva de los límites administrativos o censales cuando estos no reflejen adecuadamente la realidad del barrio.

Se propone establecer un Índice Estatal de Vulnerabilidad Urbana que permita comparar objetivamente las condiciones de los diferentes territorios.

Este índice incorporará indicadores relativos a renta, desempleo, precariedad laboral, condiciones de vivienda, déficits de servicios públicos, desigualdades educativas, envejecimiento demográfico, vulnerabilidad relacional y exposición a riesgos ambientales.

La selección de los ámbitos prioritarios deberá considerar tanto la intensidad de la vulnerabilidad como el volumen de población afectada, incorporando mecanismos correctores para territorios con menores capacidades institucionales o presupuestarias.

El diagnóstico participado concluirá con un documento técnico que incluirá la delimitación del ámbito de intervención, la identificación de necesidades, un mapa de recursos y agentes sociales, las prioridades de actuación y una propuesta inicial de objetivos e indicadores.

Este documento constituirá la base para la elaboración de los correspondientes Planes de Actuación Integral y deberá ser objeto de validación en los órganos territoriales de participación establecidos.

El procedimiento deberá garantizar publicidad, trazabilidad de las aportaciones recibidas y motivación de las decisiones adoptadas, de acuerdo con los principios de transparencia y buena administración.

5. Dotación económica y sistema de financiación compartida

5.1. Dotación presupuestaria

Se propone establecer una **inversión pública mínima de 6.000 millones de euros durante el periodo 2027-2032**, equivalente a una inversión media anual de 1.000 millones de euros.

Esta dotación deberá configurarse como un compromiso financiero plurianual destinado a garantizar la continuidad de las actuaciones y la estabilidad de los procesos de transformación territorial.

La financiación se canalizará preferentemente mediante el Fondo de Recuperación Urbana, Ambiental y Social de Barrios Vulnerables, contemplado en la proposición legislativa estatal, o mediante el instrumento que se establezca definitivamente en su desarrollo normativo.

La programación presupuestaria deberá contemplar mecanismos de asignación, seguimiento y ejecución que permitan adaptar los recursos a la naturaleza plurianual de las actuaciones, sin perjuicio de las autorizaciones presupuestarias correspondientes a cada ejercicio.

5.2. Financiación estatal y autonómica

El Plan se articulará mediante un sistema de financiación compartida entre la Administración General del Estado y las comunidades autónomas, sustentado en los principios de solidaridad interterritorial, corresponsabilidad institucional y suficiencia financiera.

La Administración General del Estado asumirá entre el 60 % y el 75 % de la financiación de las actuaciones, mientras que las comunidades autónomas deberán comprometer una aportación comprendida entre el 25 % y el 40 %, en función de su capacidad fiscal y presupuestaria.

La determinación del porcentaje correspondiente a cada comunidad autónoma se realizará mediante criterios objetivos y homogéneos que contemplen su capacidad fiscal ajustada, las necesidades de gasto, la estructura demográfica y las particularidades de los sistemas de financiación territorial.

Este mecanismo deberá garantizar que los territorios con menor capacidad económica puedan acceder a los recursos del Plan sin asumir cargas presupuestarias desproporcionadas.

El sistema de financiación no deberá penalizar a aquellas comunidades autónomas que realizan un mayor esfuerzo fiscal o que presentan mayores necesidades estructurales de gasto.

La fijación de los porcentajes deberá establecerse mediante los correspondientes instrumentos de cooperación interadministrativa, garantizando la transparencia de los criterios empleados y su revisión periódica.

La participación financiera de las entidades locales tendrá carácter complementario y no constituirá un requisito general de acceso al fondo, evitando que los municipios con menor capacidad presupuestaria resulten excluidos de las actuaciones.

5.3. Distribución territorial de recursos

La distribución de la financiación entre comunidades autónomas deberá responder prioritariamente a criterios de necesidad social y vulnerabilidad territorial.

Se propone establecer una fórmula de asignación que combine el volumen de población residente en barrios vulnerables, la intensidad de los indicadores de exclusión, los déficits acumulados de equipamientos e infraestructuras y las necesidades de intervención social y comunitaria.

El sistema incorporará mecanismos correctores de solidaridad territorial que permitan reforzar la inversión en aquellos ámbitos donde concurran mayores niveles de vulnerabilidad y menor capacidad financiera.

Asimismo, se contemplarán reservas específicas para municipios de menor población, áreas metropolitanas con procesos intensos de segregación residencial y territorios que requieran actuaciones de continuidad.

5.4. Adicionalidad y estabilidad financiera

Los recursos del Plan tendrán carácter adicional respecto de los presupuestos ordinarios destinados por las distintas administraciones a vivienda, educación, sanidad, servicios sociales, empleo y políticas urbanas.

Se establecerá expresamente el principio de no sustitución presupuestaria, impidiendo que las aportaciones extraordinarias permitan reducir las obligaciones ordinarias de financiación de los servicios públicos.

El Plan podrá incorporar financiación complementaria procedente de programas europeos y otras instituciones públicas, siempre que se garantice la compatibilidad financiera y se evite la doble financiación de actuaciones.

6. Modelo de intervención integral y líneas estratégicas

La intervención en los barrios vulnerables deberá superar la lógica de las actuaciones sectoriales y configurarse mediante estrategias integrales capaces de abordar simultáneamente los factores que generan y reproducen las desigualdades.

Cada territorio seleccionado contará con un Plan de Actuación Integral de Barrio que combine inversiones materiales, refuerzo de servicios públicos, desarrollo económico y programas de intervención social y comunitaria.

6.1. Regeneración urbana, vivienda y espacio público

Se financiarán actuaciones de rehabilitación residencial, mejora de la accesibilidad, eficiencia energética, renovación de infraestructuras y recuperación de espacios públicos degradados.

La intervención deberá prestar especial atención a las condiciones de habitabilidad de los edificios, la eliminación de barreras arquitectónicas y la adecuación del espacio público a las necesidades de infancia, personas mayores y personas con discapacidad.

Las actuaciones incorporarán medidas de prevención de procesos de desplazamiento residencial asociados a la revalorización inmobiliaria, garantizando que la mejora del entorno urbano beneficie prioritariamente a la población residente.

La regeneración urbana deberá concebirse como un instrumento de garantía de derechos y mejora del bienestar colectivo, evitando su subordinación a objetivos exclusivamente inmobiliarios o de valorización económica del suelo.

6.2. Equipamientos y servicios públicos de proximidad

Se impulsarán actuaciones destinadas a corregir los déficits territoriales de equipamientos educativos, sanitarios, sociales, culturales y deportivos.

Las inversiones deberán coordinarse con las administraciones competentes, garantizando que la creación o rehabilitación de infraestructuras se acompañe de los compromisos necesarios para su funcionamiento y mantenimiento.

Se promoverán equipamientos comunitarios de proximidad que permitan desarrollar actividades sociales, culturales y participativas, reforzando su función como espacios de encuentro y cohesión social.

6.3. Empleo y desarrollo económico local

El Plan incorporará programas de orientación laboral, formación profesional, cualificación e inserción en el empleo, especialmente dirigidos a colectivos con mayores dificultades de acceso al mercado de trabajo.

Se impulsarán iniciativas de desarrollo económico territorial, economía social, emprendimiento comunitario y apoyo al comercio de proximidad.

Las actuaciones deberán coordinarse con los servicios públicos de empleo y los agentes económicos y sociales, favoreciendo la generación de oportunidades laborales vinculadas a las necesidades y potencialidades de cada barrio.

6.4. Cohesión social y desarrollo comunitario

Se desarrollarán programas orientados a prevenir situaciones de exclusión social, fortalecer las redes comunitarias, favorecer la convivencia intercultural y mejorar las oportunidades educativas, culturales y sociales de la población.

El desarrollo comunitario constituirá una dimensión transversal de la intervención, mediante metodologías de participación que permitan incorporar a los habitantes en la identificación de necesidades, la definición de prioridades y la construcción de respuestas colectivas.

Se prestará especial atención a la infancia, la juventud, las personas mayores y los hogares que presentan mayores situaciones de vulnerabilidad.

6.5. Sostenibilidad ambiental y movilidad

Se impulsarán actuaciones de adaptación climática, naturalización urbana, incremento de zonas verdes y mejora de la movilidad sostenible. La intervención deberá priorizar aquellos territorios que presenten mayores niveles de exposición a la contaminación, déficit de espacios verdes o condiciones residenciales especialmente vulnerables a las temperaturas extremas.

Las actuaciones incorporarán criterios de justicia ambiental, accesibilidad universal y reducción de desigualdades en el acceso al espacio público.

7. Planes de Actuación Integral de Barrio

La ejecución territorial del Plan se realizará mediante Planes de Actuación Integral de Barrio, concebidos como instrumentos de planificación estratégica y coordinación de la inversión pública.

La elaboración corresponderá principalmente a las entidades locales, en colaboración con las comunidades autónomas y con participación efectiva de las organizaciones vecinales y sociales.

Cada plan deberá incorporar el diagnóstico territorial participado, los objetivos de transformación, las actuaciones programadas, el presupuesto, las aportaciones de cada administración, el calendario de ejecución y los indicadores de seguimiento y evaluación.

Asimismo, se elaborará un mapa de recursos públicos y comunitarios que permita identificar los equipamientos, servicios, entidades sociales y programas existentes, así como sus posibilidades de coordinación.

La planificación deberá reconocer las necesidades y déficits del territorio, pero también sus capacidades de organización, sus recursos sociales y sus potencialidades de desarrollo económico y comunitario.

Se establecerán mecanismos de asistencia técnica para los municipios con menor capacidad administrativa, evitando que esta circunstancia condicione el acceso a los recursos del Plan.

Los programas deberán incorporar criterios de sostenibilidad económica y organizativa que garanticen el mantenimiento de las inversiones y la continuidad de los servicios una vez finalizada la financiación extraordinaria.

8. GOBERNANZA INSTITUCIONAL Y PARTICIPACIÓN VECINAL

La eficacia del Plan estará directamente relacionada con la capacidad para articular un modelo de gobernanza multinivel que garantice la cooperación entre administraciones públicas y la participación efectiva de la ciudadanía.

La participación deberá configurarse como un principio estructural de la política pública, incorporándose al diagnóstico, la planificación, la ejecución, el seguimiento y la evaluación de las actuaciones.

Se propone una estructura de gobernanza articulada en tres niveles.

8.1. Comité Estatal de Coordinación y Seguimiento

Se creará la figura de un **Comisionado Estatal para el Plan de Barrios Vulnerables**, nombrado por el presidente del Gobierno y bajo su dependencia directa, que asumirá la dirección estratégica, el impulso institucional y la coordinación general del Plan.

Bajo la presidencia del Comisionado se constituirá un **Comité Estatal de Coordinación y Seguimiento**, integrado por representantes de la Administración General del Estado, las comunidades autónomas, las entidades locales y las organizaciones vecinales y sociales de ámbito estatal.

Este Comité se configurará como el principal órgano colegiado de cooperación interadministrativa y participación social del Plan, con funciones de coordinación y gobernanza, participación en los procesos de diagnóstico territorial, seguimiento de la ejecución presupuestaria y de las actuaciones programadas, así como evaluación de los resultados y del cumplimiento de los objetivos estratégicos establecidos.

La participación de las organizaciones vecinales y sociales deberá garantizarse mediante mecanismos estables de representación y la dotación, con cargo al presupuesto del Plan, de los recursos económicos, técnicos y materiales suficientes para asegurar su intervención efectiva en los procesos de diagnóstico, planificación, gobernanza, seguimiento y evaluación. Esta financiación deberá permitir a las entidades disponer de asistencia técnica especializada, medios organizativos y apoyo logístico para el ejercicio de sus funciones, garantizando una participación cualificada, continuada e independiente, en condiciones de igualdad con los restantes actores institucionales y respetando plenamente su autonomía organizativa.

8.2. Órganos autonómicos de coordinación

Las comunidades autónomas constituirán órganos de coordinación responsables de articular las actuaciones de sus diferentes departamentos y garantizar la coherencia de los programas territoriales.

Estos órganos incorporarán representación municipal y de las organizaciones vecinales y sociales, estableciendo procedimientos de participación en las decisiones estratégicas y el seguimiento de las inversiones.

Su función será especialmente relevante para coordinar las actuaciones urbanísticas con las políticas autonómicas de educación, sanidad, empleo, vivienda y servicios sociales.

8.3. Mesas de Desarrollo Comunitario y Seguimiento

En cada ámbito de intervención se constituirá una Mesa de Desarrollo Comunitario y Seguimiento, integrada por las administraciones participantes, las asociaciones vecinales, las entidades sociales y otros agentes relevantes del territorio.

Estas mesas participarán en la elaboración y validación del diagnóstico, la identificación de prioridades, el seguimiento de las actuaciones y la evaluación de los resultados.

Se promoverán procedimientos de deliberación y participación abiertos, plurales y transparentes, garantizando la representación de los diferentes grupos sociales y evitando la concentración de los espacios participativos en un número reducido de actores.

8.4. Garantías materiales para la participación ciudadana

El Plan deberá garantizar, en sus distintos niveles de gobernanza y con cargo a su propia dotación presupuestaria, los recursos económicos suficientes para que las organizaciones vecinales y sociales puedan desarrollar adecuadamente las funciones de seguimiento técnico, apoyo logístico y participación en los procesos de planificación, ejecución y evaluación.

A tal efecto, se establecerán líneas específicas de financiación destinadas a sufragar los costes de asistencia técnica especializada, análisis de documentación, elaboración de informes, dinamización comunitaria, organización de procesos participativos y desarrollo de actividades de información y seguimiento ciudadano.

Estos recursos deberán contemplarse como gastos elegibles del Plan y asignarse mediante procedimientos transparentes, objetivos y compatibles con la autonomía de las entidades participantes.

La disponibilidad de financiación deberá garantizar que las organizaciones vecinales puedan ejercer sus funciones en condiciones materiales adecuadas, evitando que la complejidad técnica de los procedimientos administrativos o las limitaciones económicas de las asociaciones se conviertan en obstáculos para una participación efectiva.

La asignación de estos recursos no podrá condicionarse al sentido de las aportaciones, valoraciones o posiciones que las organizaciones expresen en el ejercicio de sus funciones.

De esta manera, se pretende superar los modelos de participación formal que reconocen la presencia de las organizaciones sociales en los órganos de gobernanza, pero no garantizan los medios necesarios para desarrollar sus responsabilidades.

El reconocimiento del movimiento vecinal como actor estratégico de las políticas públicas deberá acompañarse, por tanto, de los instrumentos materiales y organizativos necesarios para garantizar una participación cualificada, independiente y continuada.

9. Programación temporal y ejecución

El Plan tendrá una duración inicial de seis años, correspondiente al periodo 2027-2032, y se organizará en dos ciclos trienales de programación.

Durante el primer ejercicio se desarrollarán los instrumentos normativos y de cooperación, se constituirán los órganos de gobernanza y se aprobarán los criterios de distribución territorial y financiación.

La fase inicial comprenderá también los procesos de diagnóstico participado, con una duración máxima de nueve meses desde su inicio formal, y la elaboración de los primeros Planes de Actuación Integral.

Durante 2028 y 2029 se desarrollará el primer ciclo de ejecución, priorizando los territorios que presenten mayores niveles de vulnerabilidad y consolidando los programas de intervención social y comunitaria.

Al finalizar 2029 se realizará una evaluación intermedia que permita analizar los resultados obtenidos, identificar desviaciones y revisar las prioridades de actuación.

El segundo ciclo, correspondiente al periodo 2030-2032, permitirá continuar las intervenciones iniciadas, incorporar nuevos ámbitos y consolidar las transformaciones desarrolladas.

La programación deberá garantizar la continuidad de los proyectos y establecer mecanismos de coordinación que eviten interrupciones presupuestarias o administrativas.

La finalización del periodo inicial deberá acompañarse de una evaluación integral y de una propuesta de continuidad que permita consolidar las actuaciones como parte de una política pública estructural.

10. Seguimiento, evaluación y rendición de cuentas

El sistema de evaluación del Plan deberá orientarse a determinar su contribución efectiva a la reducción de las desigualdades territoriales y a la mejora de las condiciones de vida de la población residente.

La evaluación no podrá limitarse al grado de ejecución presupuestaria o al número de actuaciones desarrolladas, sino que deberá incorporar indicadores de resultados e impacto social.

Se establecerán indicadores relacionados con la evolución de la renta, el desempleo, las condiciones residenciales, la accesibilidad, la disponibilidad de equipamientos, la calidad ambiental, la participación ciudadana y la cohesión social.

Especial importancia tendrá el análisis comparado entre la evolución de los barrios intervenidos y los indicadores medios de sus municipios, con el objetivo de comprobar si las actuaciones contribuyen a reducir las diferencias territoriales.

La metodología combinará indicadores cuantitativos y cualitativos, incorporando la percepción de la población residente y de las organizaciones comunitarias sobre los resultados de las intervenciones.

Se propone reforzar el Observatorio de la Vulnerabilidad Urbana como instrumento de seguimiento científico, actualización de los diagnósticos y evaluación territorial.

Se realizarán informes anuales de seguimiento, una evaluación intermedia al finalizar el tercer ejercicio y una evaluación final al concluir el sexto.

Los resultados deberán publicarse mediante instrumentos accesibles de información y rendición de cuentas, garantizando la transparencia de la ejecución presupuestaria y de las decisiones adoptadas.

Asimismo, se establecerán mecanismos específicos para identificar posibles efectos no deseados, especialmente los relacionados con el desplazamiento residencial, el encarecimiento de la vivienda y la sustitución del tejido económico y comercial tradicional.

11. PROPUESTA DE COMPROMISOS INSTITUCIONALES

La aprobación del Plan Estatal de Barrios Vulnerables requerirá un acuerdo político e institucional que garantice la cooperación entre administraciones y la estabilidad de los compromisos presupuestarios.

Se propone que dicho acuerdo incorpore los siguientes compromisos:

1. Aprobar un Plan Estatal de Barrios Vulnerables para el periodo 2027-2032, con una inversión pública mínima de 6.000 millones de euros.
2. Establecer un sistema de financiación compartida en el que el Estado aporte entre el 60 % y el 75 % y las comunidades autónomas entre el 25 % y el 40 %, en función de su capacidad fiscal y presupuestaria.
3. Incorporar los compromisos financieros y los mecanismos de cooperación al desarrollo normativo de la futura Ley Integral para Barrios Vulnerables.
4. Garantizar la identificación de los territorios prioritarios mediante diagnósticos participados, desarrollados en un plazo máximo de nueve meses.
5. Establecer criterios objetivos de selección y distribución territorial basados en las necesidades sociales y la intensidad de la vulnerabilidad.
6. Impulsar Planes de Actuación Integral que combinen regeneración urbana, fortalecimiento de los servicios públicos, desarrollo económico y acción comunitaria.
7. Garantizar la participación efectiva de las organizaciones vecinales y sociales, incorporando financiación específica para sus funciones de seguimiento técnico, apoyo logístico y participación.
8. Establecer mecanismos de transparencia, evaluación independiente y rendición de cuentas que permitan verificar la reducción efectiva de las desigualdades territoriales.

La formalización de estos compromisos deberá realizarse mediante los correspondientes instrumentos normativos, presupuestarios y de cooperación interadministrativa, respetando las competencias de cada administración y garantizando la estabilidad de los programas.

12. CONSIDERACIONES FINALES

La creación de un Plan Estatal de Barrios Vulnerables constituye una oportunidad para situar la reducción de las desigualdades territoriales entre las prioridades estratégicas del Estado social.

La persistencia de profundas diferencias entre barrios demuestra que el crecimiento económico y la modernización urbana no garantizan, por sí solos, una distribución equitativa de los recursos ni una mejora homogénea de las condiciones de vida.

Desde la perspectiva constitucional, la igualdad formal de derechos resulta insuficiente cuando las condiciones materiales para ejercerlos presentan desigualdades estructurales vinculadas al territorio.

Desde la perspectiva sociológica, la concentración espacial de situaciones de vulnerabilidad contribuye a reproducir las desigualdades sociales y limita las posibilidades de movilidad social y desarrollo personal de sus habitantes.

Por ello, resulta necesario establecer políticas públicas que incorporen la dimensión territorial como un elemento esencial de la justicia distributiva y de la garantía efectiva de los derechos sociales.

La propuesta de movilizar 6.000 millones de euros durante seis años, mediante un sistema de financiación compartida entre el Estado y las comunidades autónomas, constituye una oportunidad para avanzar hacia un modelo de intervención pública estable, integral y territorialmente equitativo.

Su eficacia dependerá de la capacidad para coordinar las actuaciones de las diferentes administraciones, garantizar la suficiencia financiera de las intervenciones y consolidar mecanismos de participación ciudadana dotados de recursos materiales adecuados.

La experiencia histórica del movimiento vecinal demuestra que la transformación de los barrios populares ha estado estrechamente vinculada a la ampliación de los derechos sociales, la mejora de los servicios públicos y la profundización democrática.

En consecuencia, el Plan deberá reconocer a las organizaciones vecinales y a la población residente como actores fundamentales de los procesos de transformación urbana, garantizando su participación efectiva en las decisiones que afectan a sus territorios.

La inversión en los barrios vulnerables no debe concebirse como una política asistencial ni como una actuación extraordinaria de rehabilitación urbana, sino como una obligación de los poderes públicos derivada de los principios constitucionales de igualdad material, solidaridad y cohesión territorial.

Su finalidad última será garantizar que el lugar de residencia deje de constituir un factor determinante de las oportunidades sociales, económicas y vitales de la ciudadanía.

Se trata, en definitiva, de avanzar hacia un modelo de ciudad y de territorio más justo, cohesionado y democrático, capaz de garantizar que todos los barrios dispongan de las condiciones materiales necesarias para el ejercicio efectivo de los derechos y el desarrollo de proyectos de vida dignos.



CEAV
Confederación Estatal de Asociaciones Vecinales

ceavconfederacionvecinal.com

Calle San Cosme y San Damián, 24, 1º-1
28012, Madrid
Teléfono: 651 825 571

FRAVM Federación Vecinal

fravm.org

Calle San Cosme y San Damián, 24, 1º-1
28012, Madrid
Teléfono: 91 725 29 09

@FRAVM
@fravm_madrid
@fravm.org
@fravm_madrid
FRAVM