

TERRITORY OF RESEARCH ON
SETTLEMENTS AND ENVIRONMENT
INTERNATIONAL JOURNAL
OF URBAN PLANNING

18

Urban regeneration in the EU



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI
DI NAPOLI FEDERICO II
CENTRO INTERDIPARTIMENTALE L.U.P.T.

Federico II University Press



fedOA Press

Vol.10 n.1 (JUNE 2017)
e-ISSN 2281-4574

Direttore scientifico / Editor-in-Chief

Mario Coletta *Università degli Studi di Napoli Federico II*

Condirettore / Coeditor-in-Chief

Antonio Acierno *Università degli Studi di Napoli Federico II*

Comitato scientifico / Scientific Committee

Robert-Max Antoni *Seminaire Robert Auzelle Parigi (Francia)*
Rob Atkinson *University of West England (Regno Unito)*
Tuzin Baycan Levent *Università Tecnica di Istanbul (Turchia)*
Teresa Boccia *Università degli Studi di Napoli Federico II (Italia)*
Roberto Busi *Università degli Studi di Brescia (Italia)*
Sebastiano Cacciaguerra *Università degli Studi di Udine (Italia)*
Clara Cardia *Politecnico di Milano (Italia)*
Maurizio Carta *Università degli Studi di Palermo (Italia)*
Maria Cerreta *Università degli Studi di Napoli Federico II (Italia)*
Pietro Ciarlo *Università degli Studi di Cagliari (Italia)*
Biagio Cillo *Seconda Università degli Studi di Napoli (Italia)*
Massimo Clemente *CNR IRAT di Napoli (Italia)*
Giancarlo Consonni *Politecnico di Milano (Italia)*
Enrico Costa *Università degli Studi Mediterranea di Reggio Calabria (Italia)*
Pasquale De Toro *Università degli Studi di Napoli Federico II (Italia)*
Giulio Ernesti *Università Iuav di Venezia (Italia)*
Concetta Fallanca *Università degli Studi Mediterranea di Reggio Calabria (Italia)*
Ana Falù *Universidad Nacional de Córdoba (Argentina)*
José Fariña Tojo *ETSAM Universidad Politecnica de Madrid (Spagna)*
Francesco Forte *Università degli Studi di Napoli Federico II (Italia)*
Anna Maria Frallicciardi *Università degli Studi di Napoli Federico II (Italia)*
Patrizia Gabellini *Politecnico di Milano (Italia)*
Adriano Ghisetti Giavarina *Università degli Studi di Chieti Pescara (Italia)*
Francesco Karrer *Università degli Studi di Roma La Sapienza (Italia)*
Giuseppe Las Casas *Università degli Studi della Basilicata (Italia)*
Giuliano N. Leone *Università degli Studi di Palermo (Italia)*
Francesco Lo Piccolo *Università degli Studi di Palermo (Italia)*
Oriol Nel.lo Colom *Universitat Autònoma de Barcelona (Spagna)*
Rosario Pavia *Università degli Studi di Chieti Pescara (Italia)*
Giorgio Piccinato *Università degli Studi di Roma Tre (Italia)*
Daniele Pini *Università di Ferrara (Italia)*
Piergiuseppe Pontrandolfi *Università degli Studi della Basilicata (Italia)*
Mosè Ricci *Università degli Studi di Genova (Italia)*
Jan Rosvall *Università di Göteborg (Svezia)*
Inés Sánchez de Madariaga *ETSAM Universidad Politecnica de Madrid (Spagna)*
Paula Santana *Università di Coimbra (Portogallo)*
Michael Schober *Università di Freising (Germania)*
Guglielmo Trupiano *Università degli Studi di Napoli Federico II (Italia)*
Paolo Ventura *Università degli Studi di Parma (Italia)*



Comitato centrale di redazione / Editorial Board

Antonio Acierno (*Caporedattore / Managing editor*), Antonella Cucurullo, Tiziana Coletta, Irene Ioffredo, Emilio Luongo, Valeria Mauro, Ferdinando Maria Musto, Francesca Pirozzi, Luigi Scarpa

Redattori sedi periferiche / Territorial Editors

Massimo Maria Brignoli (*Milano*); Michèle Pezzagno (*Brescia*); Gianluca Frediani (*Ferrara*); Michele Zazzi (*Parma*); Michele Ercolini (*Firenze*), Sergio Zevi e Saverio Santangelo (*Roma*); Matteo Di Venosa (*Pescara*); Gianpiero Coletta (*Napoli*); Anna Abate (*Potenza*); Domenico Passarelli (*Reggio Calabria*); Giulia Bonafede (*Palermo*); Francesco Manfredi Selvaggi (*Campobasso*); Elena Marchigiani (*Trieste*); Beatriz Fernández Águeda (*Madrid*); Josep Antoni Bágüena Latorre (*Barcellona*); Claudia Trillo (*Regno Unito*)

Urban regeneration in the EU

Sonia De Gregorio Hurtado coordinated this issue with the editorial board

Table of contents/Sommario

Editorial/Editoriale

Integrated urban development and culture-led regeneration in the EU/ <i>Sviluppo urbano integrato e rigenerazione guidata dalla cultura nell'UE</i> Antonio ACIERNO	7
--	---

Introduction/Introduzione

25 years of urban regeneration in the EU/ <i>25 anni di rigenerazione urbana nell'UE</i> Sonia DE GREGORIO HURTADO	15
---	----

Papers/Interventi

The development process of the Urban Agenda of the EU: from the Toledo Declaration to the Pact of Amsterdam/ <i>Il processo di sviluppo dell'agenda urbana dell'UE: dalla dichiarazione di Toledo al patto di Amsterdam</i> Eduardo DE SANTIAGO RODRÍGUEZ	23
--	----

EU urban policy in Spain: from URBAN to the Sustainable Integrated Urban Development Strategies (ISUDS)/ <i>La politica urbana dell'UE in Spagna: dall'URBAN alle Strategie di Sviluppo Urbano Integrato Sostenibile</i> Sonia DE GREGORIO HURTADO	47
---	----

Processes and patterns of urban Europeanisation: Evidence from the EUROCITIES network/ <i>Processi e modelli di europeizzazione urbana: evidenze dalla rete EUROCITIES</i> Tom VERHELST	75
--	----

Urban regeneration: focus on “software”/ <i>La rigenerazione urbana: focus sul “software”</i> Marc MOEHLIG	97
---	----

Cohesion Policy 2014-2020 and pressing threats / <i>Genere e ambienti sanitari: una proposta di metodologia sensibile al genere per migliorare la qualità ambientale nel patrimonio esistente</i> Francesco FORTE	105
--	-----

Urban regeneration in the UE through the reciprocal relationship between greenfield FDI and smart cities/ <i>La rigenerazione urbana nell'UE attraverso la relazione tra investimenti diretti esteri (FDI) e le smart cities</i> Stefano DE FALCO	119
--	-----

European urban regeneration programs and projects and reuse of military areas in Italy/ <i>Programmi e progetti europei di rigenerazione urbana e riuso delle aree militari in Italia</i> Federico CAMERIN	141
---	-----

Waterfront redevelopment. Comparison experiences/ <i>La rigenerazione del waterfront. Esperienze a confronto</i> Stefania PALMENTIERI	157
--	-----

UIA and the MAC project: green city and multi-ethical connections for Monteruscello neighbourhood. Pozzuoli case study / <i>UIA ed il progetto MAC: green city e connessioni multi-etiche per il quartiere Monteruscello. Il caso studio di Pozzuoli</i> Francesco Domenico MOCCIA, Barbara SCALERA	173
--	-----

EU's urban policy from a Southern perspective: the case of Palermo/*La politica urbana dell'UE da una prospettiva meridionale: il caso di Palermo*
Ignazio VINCI

187

Sections/Rubriche

Events, conferences, exhibitions/ *Eventi, conferenze, mostre*

209



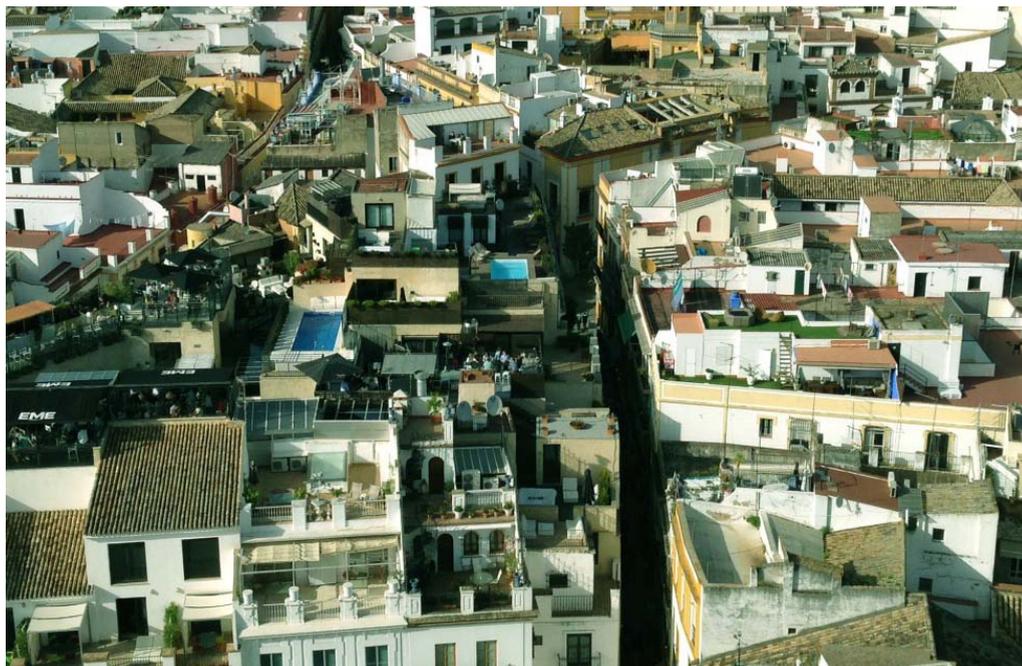
Urban
Planning
Journal

EU urban policy in Spain: from URBAN to the Sustainable integrated urban development strategies (ISUDS)

Sonia De Gregorio Hurtado

Abstract

The implementation of the urban policy of the EU in Spain has exerted a relevant influence in the country, contributing importantly to transform the scenario of urban regeneration. One of the main reason that explains this influence is the introduction of a method for urban regeneration that is area-based, integrated, collaborative, participative, strategic and aimed to put into practice innovative solutions to tackle urban decline from the mid-90s. This method has been applied in the country in the context of different initiatives launched at the national level- URBAN (1994-1999), URBAN II (2000-2006), and the Iniciativa Urbana (2007-2013)-, and is known and acknowledged by EU institutions as the “URBAN method”. It is also the reference on which in the present Spanish municipalities are developing the so-called Integrated Sustainable Urban Development Strategies (ISUDS¹) cofinanced by the European Regional Develop-



ment Fund (ERDF) during the period 2014-2020.

This study analyzes the four mentioned instruments with the aim to understand the contribution that the urban policy of the EU has done to the policy field of urban regeneration in the country over the last 23 years. The results allow understanding the level of evolution in the implementation of integrated urban regeneration strategies in the framework those instruments, focusing particularly on the limitations that they have found to implement the “URBAN method”. The study also provides policy recommendations that are considered relevant in the context of the current implementation of ISUDS by a relevant number of cities, and in the process of construction of the Urban Agenda for Spain in which the Central Government is working at the moment.

KEY WORDS

URBAN, URBAN II, Iniciativa Urbana, ISUDS/EDUSI, EU urban policy, integrated sustainable urban development, integrated urban regeneration, Spain.

La politica urbana dell’UE in Spagna: dall’URBAN alle Strategie di Sviluppo Urbano Integrato Sostenibile

L’attuazione della politica urbana dell’UE in Spagna ha esercitato un’influenza rilevante nel paese, contribuendo in modo importante a trasformare lo scenario della rigenerazione urbana. Uno dei principali motivi che spiega questa influenza è l’introduzione di un metodo per la rigenerazione urbana, che è di tipo territoriale, integrato, collaborativo e partecipativo, e mira a mettere in pratica soluzioni innovative per affrontare il declino urbano dalla metà degli anni ‘90. Questo metodo è stato applicato nel paese nel contesto di diverse iniziative avviate a livello nazionale - URBAN (1994-1999), URBAN II (2000-2006) e Iniciativa Urbana (2007-2013) - ed è conosciuto e riconosciuto dalle istituzioni dell’UE come il “metodo URBAN”. È il riferimento su cui i comuni spagnoli stanno sviluppando i cosiddetti EDUSI cofinanziati dal Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) nel periodo 2014-2020. Questo studio analizza gli strumenti al fine di comprendere il contributo che la politica urbana dell’UE aveva dato al settore della rigenerazione urbana nel paese negli ultimi 23 anni. I risultati del lavoro permettono di comprendere il livello di evoluzione nell’attuazione di strategie integrate di rigenerazione urbana attraverso gli strumenti citati, concentrandosi in particolare sulle limitazioni che hanno trovato per attuare il metodo URBAN e fornire raccomandazioni politiche per il medio termine che sono considerati particolarmente rilevanti nel contesto dell’attuazione degli EDUSI e della costruzione dell’Agenda Urbana per la Spagna (su cui il governo centrale sta lavorando al momento) e il lancio del terzo bando degli EDUSI a medio termine.

PAROLE CHIAVE

URBAN, URBAN II, Iniziativa Urbana, ISUDS/EDUSI, politica urbana della UE, sviluppo urbano sostenibile integrato, rigenerazione urbana integrata, Spagna

2 The acronym in Spanish is EDUSI (Estrategias de Desarrollo Urbano Sostenible Integrado).

La política urbana de la Unión Europea en España: de URBAN a las Estrategias de Desarrollo Urbano Sostenible Integrado (EDUSI²)

Sonia De Gregorio Hurtado

1. Introducción

Durante la década de los ochenta se dieron los primeros pasos de lo que al cabo de los años acabaría perfilándose como un nuevo ámbito de política comunitaria, al que hoy la literatura y los documentos institucionales se refieren como política urbana de la Unión Europea -UE- o como dimensión urbana de la política de la UE. Este ámbito de política ha ejercido una influencia positiva en todos los Estados miembros donde ha operado a lo largo de los distintos periodos de programación de la Política de Cohesión, siendo esta mayor en aquellos que no contaban con una política urbana previa a nivel nacional (Carpenter, 2013). En estos contextos la política urbana de la UE ha suplido la falta de acción política de los Gobiernos, consiguiendo en algunos casos atraer el interés de estos hacia el desarrollo de políticas urbanas inspiradas en los instrumentos lanzados en el marco comunitario, sobre todo en la Iniciativa Comunitaria URBAN, y su método de regeneración urbana integrado (el “método URBAN”³) (De Gregorio Hurtado, 2012a) y en el *Urban Acquis* comunitario (el acervo comunitario en temas urbanos, que se viene construyendo sobre la experiencia de URBAN desde 2000⁴). Esto ha sucedido en particular en los países del Sur de Europa (Portugal, España, Italia y Grecia) donde se partía de una situación de “desatención” general por parte de los Gobiernos Centrales hacia el tema urbano.

España representa uno de estos casos, al tratarse de un Estado miembro que no ha puesto en marcha acciones que permitan identificar una política específica a nivel de país orientada a las ciudades, aunque sí que se puede encontrar en la acción del Gobierno Central una influencia de la política urbana comunitaria, sobre todo a partir de 2007 (De Gregorio Hurtado, 2012a y 2012b). La situación se explica en gran medida por el reparto competencial en relación a las políticas urbanas entre el Gobierno Central, las Comunidades Autónomas (CCAA) y las ciudades y la falta de una cultura colaborativa en relación a este tema, lo que ha impedido que el primero desarrolle una “política de ciudades” consensuada con las CCAA y los Ayuntamientos, desde el respeto de las competencias de cada nivel de gobierno. Una de las consecuencias de esto es que las iniciativas de regeneración urbana que se lanzan en este ámbito a escala nacional siguen desarrollándose sólo en el marco de la implementación de la política urbana de la UE⁵, cofinanciadas principalmente por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER). Esto da una idea del papel clave que está jugando la política urbana de la UE en España, ya que desde mediados de los años 90 ha hecho posible el lanzamiento de instrumen-

tos de regeneración que operan a escala de país, aplicando la visión area-based, integrada, colaborativa, participativa, estratégica, y que potencia la innovación, que caracteriza al “método URBAN”.

El resultado de esta acción ha sido reconocido tanto desde instancias políticas como por la literatura, ya que en base a su desarrollo desde mediados de los años 90 un número relevante de ciudades ha participado en la puesta en marcha de alguno de los instrumentos de regeneración urbana implementados a lo largo de los últimos cuatro periodos de programación de la Política de Cohesión. Los instrumentos desarrollados han sido los siguientes⁶:

- Iniciativa Comunitaria URBAN (1994-1999). Desarrollada a través de 29 programas (31 si se consideran los 2 programas incluidos dentro de la Iniciativa Comunitaria REGIS⁷).
- Iniciativa Comunitaria URBAN II (2000-2006). Desarrollada a través de 10 programas.
- Iniciativa Urbana (2007-2013). Desarrollada a través de 46 programas.
- Estrategias de Desarrollo Urbano Sostenible Integrado -EDUSI- (2014-2020). En la actualidad se están desarrollando 83 EDUSI dentro de la primera convocatoria de este instrumento, está pendiente la resolución de la segunda convocatoria (que integrará previsiblemente unos 40 nuevos programas), y hay pendiente una tercera convocatoria que aún no tiene fecha de lanzamiento.

El trabajo de investigación previo desarrollado por la autora pone de manifiesto la capacidad transformadora de estos instrumentos, tanto en los marcos locales en los que operan como en el marco general de la regeneración urbana en el país. Asimismo, ese trabajo ha identificado las limitaciones que han encontrado las ciudades que han gestionado los programas para plasmar el método de regeneración urbana propuesto por la Comisión Europea en URBAN y URBAN II (De Gregorio, 2012a; 2014; 2016) y la Iniciativa Urbana (De Gregorio, 2017a). Esto tiene que ver con la existencia de inercias y las limitaciones de una práctica de la regeneración que se ha basado tradicionalmente en el país en la aplicación de un enfoque sectorial que potenciaba la transformación física a través de la construcción o la remodelación de edificios e infraestructuras (Parkinson, 2014) y la mejora física del espacio público. También tiene que ver con la complejidad de un instrumento que plantea trabajar en todas las dimensiones de la degradación a través de un enfoque integrado, y con la falta de tradición colaborativa en el marco de la acción urbana (tanto en relación a la participación de la comunidad local, como de la colaboración multi-nivel y horizontal entre instituciones) (De Gregorio 2012a, 2014, 2017).

Sin embargo, estas limitaciones no han impedido que el desarrollo de los instrumentos mencionados haya generado impactos importantes en la transformación de la práctica de la regeneración en España. Este trabajo se enmarca en el análisis de esta transformación a lo largo de los últimos 23 años. En particular expone los primeros resultados alcanzados por una investigación en curso, que tiene el objetivo de entender la evolución

de los instrumentos mencionados, tratando de determinar si las limitaciones detectadas en los más antiguos se han mantenido en el marco de los lanzados recientemente o, por el contrario se han afrontado y superado. Esto último habría conllevado que un modelo “abstracto” y general como es el “método URBAN”, propuesto por la Comisión Europea a todos los Estados miembros, se hubiera adaptado a las particularidades del caso español, contribuyendo a abordar sus “asignaturas pendientes”.

Se considera que el tema abordado es relevante, ya que permite afrontar preguntas fundamentales sobre el papel que juega la política urbana de la UE en el país, y sobre qué cuestiones inherentes al mismo están contribuyendo a los resultados buscados por la política urbana comunitaria o limitándolos. Su contribución se considera de interés en el marco del trabajo de la Agenda Urbana de España, en la que el Ministerio de Hacienda y el Ministerio de Fomento están trabajando en el presente, y en el marco de la reflexión académica sobre la europeización de la política urbana de los Estados miembros de la UE.

El trabajo se ha estructurado de la siguiente manera: la parte 2 describe la metodología, la parte 3 aborda el lanzamiento, desarrollo y resultados de URBAN , la parte 4 aborda los mismos temas en relación a URBAN II, mientras que las partes 6 y 7 lo hacen en relación a la Iniciativa Urbana y el lanzamiento de las EDUSI respectivamente. La parte 8 desarrolla un conjunto de conclusiones y de recomendaciones de política.

2. Metodología

Este trabajo parte de un análisis orientado a entender la influencia de la política urbana de la UE en el marco español de la regeneración urbana de los últimos cuatro periodos de programación de la Política de Cohesión. Para alcanzar el objetivo de investigación, mencionado en la parte 1, la metodología ha estructurado el estudio en base a los cuatro periodos presupuestarios de la Política de Cohesión en los cuales se han desarrollado instrumentos que han materializado de manera clara la dimensión urbana de la política de la UE en el país. Aunque la política urbana comunitaria abarca un conjunto amplio de herramientas (documentos de directrices lanzados por las reuniones informales de ministros de desarrollo urbano, comunicaciones de la Comisión Europea, documentos de buenas prácticas, instrumentos financieros, eventos, redes de conocimiento, URBACT, etc.) el estudio focaliza en los instrumentos que han cofinanciado y llevado a cabo explícitamente iniciativas de regeneración urbana en cada uno de los periodos de estudio con la cofinanciación de los Fondos Estructurales, ya que estos son los que aplican de manera práctica los principios de la política urbana comunitaria en las ciudades. Como se ha mencionado más arriba, estos han sido los siguientes:

- 1994-1999:URBAN.
- 2000-2006:URBAN II.
- 2007-2013: Iniciativa Urbana.

- 2015-2020: Estrategias de Desarrollo Urbano Sostenible Integrado (EDUSI)

Para analizar los tres primeros instrumentos mencionados se ha llevado a cabo un análisis de los programas implementados en base a tres categorías analíticas. La determinación de las mismas está basada en el trabajo anterior realizado por la autora (De Gregorio, 2012a, 2014, 2017), donde se ponía de relieve que las principales limitaciones que encontraron los programas en URBAN y URBAN II estaban relacionadas con la implementación del enfoque integrado, el enfoque colaborativo y la introducción de innovación en los programas (De Gregorio, 2012a). Esta elección tiene sentido también si se tienen en cuenta las prioridades de la Comisión Europea al lanzar estos instrumentos en cada periodo presupuestario, ya que en las convocatorias y en los documentos de política menciona explícitamente que estos eran aspectos clave a integrar en los programas a cofinanciar (Comisión Europea, 1994; 2000; 2006). Así, con el fin de analizar los aspectos mencionados en los distintos instrumentos, tras realizar una aproximación a general a todos ellos (que aborda su lanzamiento, cuestiones relacionadas con la gestión a nivel nacional y la selección de las ciudades), se ha profundizado en cómo se han plasmado en los mismos:

1. El Enfoque integrado
2. La dimensión de participación de la gobernanza
3. La dimensión horizontal (o interdepartamental) de la gobernanza

Cada uno de estas categorías analíticas se ha abordado a través del análisis de fuentes primarias, fuentes secundarias, y sitios web desarrollados por los actores relevantes (en su mayoría se trata de actores institucionales, pero también se ha analizado documentación desarrollada por consultoras y otros actores). Estas fuentes se han abordado a través de un análisis de los datos que contienen y del análisis del discurso. También se ha analizado la contribución de la literatura, aunque se trata de un tema poco abordado por esta en el caso español. Además del trabajo previo desarrollado por la autora, se ha tenido en cuenta el trabajo de García Jaén (1998), Rodríguez Álvarez (2005), Gutiérrez Palomero (2009) y Huete García et al. (2016).

El análisis realizado ha permitido conocer cómo se ha desarrollado cada uno de estos instrumentos en relación a las categorías analíticas mencionadas, lo que ha permitido en un segundo momento hacer una comparación entre ellos que permite establecer si se ha dado un avance en relación a dichas categorías.

3. Desarrollo de URBAN en España (1994-1999)

La llegada de URBAN a España en 1994 constituyó el primer contacto que los Ayuntamientos, las Comunidades Autónomas y la Administración General del Estado tuvieron con estrategias integradas de regeneración urbana que formaban parte de un programa de carácter estratégico diseñado *ad hoc* para afrontar la degradación de los barrios urbanos lanzado a escala nacional. Cuando la Iniciativa Comunitaria URBAN fue lanza-

da, a través de la *Comunicación de la Comisión a los Estados miembros por la que se fijan las orientaciones para los programas operativos que se les invita a elaborar dentro de la Iniciativa Comunitaria de zonas urbanas (URBAN)* (COMISIÓN EUROPEA, 1994b: 6-9), no existía ni se había desarrollado en el país alguna experiencia similar.

En virtud de la Comunicación de la Comisión cada Estado miembro podía optar de manera voluntaria a la financiación procedente del Fondo Social Europeo (FSE) y el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) para desarrollar programas URBAN de regeneración urbana en sus ciudades. Cada uno de estos programas se tenían que estructurar según una serie de ejes a los que daban contenido un conjunto de medidas que, a su vez, se implementaban a través de acciones concretas. Todo ello tenía que estar basado en una estrategia de desarrollo urbano para la zona en cuestión a ser aplicada durante el periodo 1994-1999 y coherente con la estrategia de desarrollo urbano existente a nivel local y regional. La comunicación establecía en líneas generales la esencia de la Iniciativa al definir la problemática a abordar, el enfoque que tenían que asumir los programas, los objetivos que se perseguían y otra serie de condicionantes e intenciones. Todo ello derivaba en una metodología que se caracterizaba por los siguientes aspectos:

- El objetivo principal era ayudar a las ciudades a lograr dotarse de los medios necesarios para atraer actividad económica y comunicar confianza a la población de las áreas degradadas, con el fin de incorporar estas a la dinámica social y económica de las ciudades.
- Se abordaban los problemas de declive urbano localizados en áreas urbanas de carácter diferente (centro, periferia, áreas industriales, barrios mixtos).
- Los problemas urbanos presentes en el área de actuación tenían que tratarse de forma integrada, dando igual importancia a las dimensiones física, social y económica.
- La estrategia de actuación tenía que contemplar un horizonte de actuación de algo más de cinco años, teniéndose que desarrollar entre 1994 y 1999 (finalmente la fecha límite de gasto fue diciembre de 2001), y contando con prioridad los programas que formasen parte de estrategias de integración urbana a largo plazo.
- Los programas debían presentar una estrategia de actuación dirigida a una parte limitada de la ciudad, adoptando un enfoque *area-based* que derivase en la concentración de recursos económicos y técnicos en esa zona urbana.
- Tenían prioridad los programas integrados, con carácter innovador, valor añadido de demostración y que ayudaran a crear empleo local.
- Las medidas de actuación a introducir en los proyectos tenían que haber sido elaboradas en cooperación con la ciudadanía y los actores locales (Comisión Europea, 1994b).

Además de esto, se animaba a los Estados Miembros a avanzar en la gobernanza multinivel en relación a la implementación del instrumento, adaptándolo a su marco institucional. En el caso español el Ministerio de Hacienda fue el ente gestor de URBAN a nivel nacional (autoridad de gestión). Para la selección de los programas estableció un conjunto de criterios técnicos, políticos y económicos en base a los cuales lanzó una convocatoria. Se recibieron 61 propuestas (Aldanondo, 1996), entre las que se eligieron

aquellas que finalmente serían presentadas a la Comisión Europea para formar parte del Programa Operativo URBAN para el Estado Español, beneficiando a las ciudades de Badajoz, Badalona, Barakaldo, Cádiz, Cartagena, Huelva, La Coruña, Langreo, Madrid, Málaga, Sabadell, Salamanca, Sevilla, Toledo, Valencia, Valladolid y Vigo (ver Figura 1). La financiación europea consistió en 162.599.000 €, de los que 14.663.000 € procedieron del FSE y 144.936.000 del FEDER (Ministerio de Hacienda, 2003a).

En octubre de 1995 la Comisión decidió el reparto de la reserva presupuestaria de las Iniciativas Comunitarias, lo que supuso una ampliación de la Iniciativa que en España dio lugar a un nuevo Programa Operativo URBAN 1997-1999 que benefició a otras 12 ciudades: Albacete, Avilés-Corvera, Castellón, Córdoba, León, Murcia, Palma de Mallorca, Pontevedra, Santa Coloma de Gramanet, Santander, Telde y Zaragoza (ver FIG. 01). La cofinanciación europea fue de 77.331.000 € de los que 10.222.000 fueron aportados por el FSE y 67.108.000 por el FEDER. Las ciudades que se incorporaron a la Iniciativa a través de este segundo Programa Operativo 1997-1999 contaron con casi tres años menos para desarrollar su estrategia de regeneración. Esta circunstancia constituyó una importante limitación que dificultó la consecución de resultados (Ministerio de Hacienda, 2003b: 13).

Por último, dentro de la Iniciativa Comunitaria REGIS se desarrollaron dos programas URBAN en las capitales de provincia de las Islas Canarias.

La revisión de los programas, a través de la documentación generada en el marco de



Fig. 1 - Distribución geográfica de los 29 programas URBAN y los dos programas REGIS.
Fuente: De Gregorio, 2012.

la Iniciativa⁸, tanto desde el punto de vista de la estrategia que proponían como de sus contenidos y del seguimiento que realizaron los entes ejecutores (Ayuntamientos, Comunidades Autónomas, y un ente mixto), revela la contribución que hicieron a la mejora de los ámbitos urbanos en los que actuaron. Sin embargo, también pone de relieve el bajo grado de experiencia que las ciudades españolas tenían en ese momento para implementar proyectos de regeneración urbana basados en la metodología propuesta por URBAN y los problemas que tuvieron que afrontar para conseguir desarrollar actuaciones de la complejidad administrativa y metodológica que conllevaba la implementación de los programas en un periodo de tiempo corto (De Gregorio, 2012a). Del análisis de ese periodo emerge el esfuerzo que hicieron todos los actores involucrados (sobre todo los entes ejecutores y la autoridad de gestión) por dar lugar a programas que cumplieran en la mayor medida posible con las expectativas y la normativa comunitaria.

Cada uno de los programas españoles estuvo basado en una estrategia de regeneración para el área seleccionada que se desarrollaba en base a medidas de actuación incluidas en todos o algunos de los siete ejes siguientes: eje 1) Mejora del medio ambiente, eje 2) Desarrollo del tejido económico, eje 3) Dotación de equipamientos sociales y culturales, eje 4) Dotación de centros de formación, eje 5) Evaluación y gestión, eje 6) Programas sociales, eje 7) Programas de formación profesional.

El estudio abordado ha tenido en cuenta tanto el contenido de las propuestas de regeneración inicialmente presentadas por los entes ejecutores, como la evaluación intermedia y la evaluación ex post, ambas obligatorias en el marco de la regulación de los Fondos Estructurales de la UE. A continuación se resumen los principales resultados del análisis en base a las tres categorías analíticas definidas en este trabajo:

1. El enfoque integrado:

De los 29 programas URBAN, todos incluyeron medidas de actuación en el ámbito de la degradación física (eje 1), casi todos incluyeron medidas de desarrollo del tejido económico (eje 2), de dotación de equipamientos sociales y culturales (eje 3), de desarrollo de programas sociales (eje 6), y de puesta en marcha de programas de formación (eje 7), mientras que sólo 16 programas incluyeron medidas orientadas a la dotación de centros de formación. Como se desprende de esto, la mayor parte de los programas introdujeron medidas en todos los ejes, por lo que actuaron en las dimensiones física, económica, y social de los barrios, aunque las medidas se caracterizaron en general por un fuerte enfoque sectorial en el que primó el eje físico. Esto se debió a que los programas actuaron en las diferentes dimensiones del declive urbano en base a lo que se podría llamar “subprogramas” en cada uno de los ejes temáticos, quedando el enfoque integrado sustituido por una suma de acciones entre las que no se observa la creación de sinergias, y que por tanto en general seguían actuando de manera sectorial. En relación a este tema el ente gestor (Ministerio de Hacienda) señaló refiriéndose a los programas que se desarrollaron a partir de 1997: *“La estructura del Programa Operativo (1997-1999), articulada según los siete subprogramas (...), generó un marco de intervención válido para alcanzar los objetivos previstos. Sin embargo, fueron escasos los proyectos realizados que implicaban una interrelación entre distintos Subprogramas”* (Min-

isterio de Hacienda, 2003b: 13).

En la primera fase de URBAN los programas introdujeron escasamente la dimensión de gobernanza en la estrategia de regeneración, al prestar poca atención a la integración de medidas orientadas a transformar el modelo de gobernanza local. Aunque no había un eje orientado explícitamente a esto, el eje de evaluación y gestión presentaba un potencial relevante a este respecto que pocas ciudades utilizaron.

2. La dimensión de participación de la gobernanza:

En cuanto a la componente de participación de la metodología propuesta por URBAN, hay que señalar que en pocos de los documentos donde se plasmaron las estrategias o que hicieron el seguimiento de las mismas se hacía mención a la participación de los actores no institucionales en la definición e implementación de la estrategia de regeneración. Este tema se introducía en algunos programas, pero en la mayoría aparecía tratado sin coherencia interna y sin dotar a los foros de participación que se mencionaban de fondos y medios técnicos para su desarrollo. Esto permite señalar que la introducción de la participación en las propuestas con las que las ciudades accedieron a URBAN constituyó un fin en sí mismo, con la intención de dar lugar a un discurso que se situara en la línea de lo que pedían la convocatoria de la Comisión Europea y otros textos comunitarios. Sólo en el caso de Huelva se puede decir que la participación se introdujo como un medio de construcción de capacidad local. En ese caso se consiguió ligar la propuesta de participación con otras dimensiones del programa.

Hay que destacar como aspecto positivo que los programas contaron en una medida relevante con actores del tercer sector para implementar las acciones en el ámbito social. En este sentido identificaron la capacidad con la que estos ya contaban operando sobre el terreno en la dimensión social de la degradación y la incorporaron a los programas.

3. La dimensión horizontal (o interdepartamental) de la gobernanza:

La dimensión horizontal del enfoque colaborativo en URBAN se materializó en las relaciones que en el marco de la gestión e implementación de los programas se establecieron entre organismos y entes de las administraciones que gestionan los programas, ya fueran directamente las áreas o consejerías de políticas sectoriales, ya fueran entes que dependieran orgánicamente del Ayuntamiento o la Comunidad Autónoma en cuestión.

La aplicación del enfoque integrado hacía necesario que los programas actuaran en todas las dimensiones de la degradación urbana y esto hacía que, en función de la modalidad organizativa adoptada por los entes ejecutores para gestionar los programas, se diese o no un aprendizaje por parte de los Ayuntamientos y las CCAA participantes sobre cómo desarrollar estrategias que vencieran la fragmentación y sectorialidad que caracterizaba la acción en el medio urbano en el contexto español. La revisión realizada revela que se dio una colaboración relevante entre áreas sectoriales en el marco de los programas. Esta tuvo lugar tanto en los casos de los programas que fueron gestionados desde entes integrados dentro de la estructura de los Ayuntamientos o las CCAA, como en el caso de los programas que se gestionaron desde un ente externo a dicha estructura. El Informe Final del Programa Operativo URBAN 1997-1999 señala el grado de coope-

ración alcanzado dentro de las estructuras municipales como uno de los logros de la Iniciativa en España: “(...) hemos podido (...) aprender lecciones sobre la coordinación interna, que en muchas entidades ha tenido un carácter ejemplar, en relación con procesos de colaboración entre distintos servicios de funcionamiento tradicionalmente independiente, que han unido sus recursos y esfuerzos en un objetivo común, demostrando que dicha coordinación ha sido fuente de eficacia y eficiencia en los proyectos” (Ministerio de Hacienda, 2003b. Anexo IV: 5).

4. Desarrollo de URBAN II en España (200-2006)

El lanzamiento de la Iniciativa URBAN II tuvo lugar en mayo de 2000 a través de la *Comunicación de la Comisión a los Estados miembros por la que se fijan las orientaciones de una iniciativa comunitaria relativa a la regeneración económica y social de las ciudades y de los barrios en crisis con el fin de fomentar un desarrollo urbano sostenible- URBAN II* (Comisión Europea, 2000). Los objetivos fijados para URBAN II seguían las líneas generales que su predecesora URBAN había establecido seis años atrás (ver Parte 3), aunque en esta nueva convocatoria se ponía el acento por parte de la Comisión Europea en alcanzar dos objetivos principales: 1) la innovación a favor de la regeneración económica y social sostenible, 2) y la difusión e intercambio de buenas prácticas en desarrollo urbano sostenible en la Unión Europea. Para contribuir a este último objetivo se introdujo en aquel momento el programa URBACT⁹.

Para dar a conocer la nueva convocatoria de esta Iniciativa Comunitaria, el Ministerio de Hacienda (que continuó siendo la autoridad de gestión), a través de sus servicios técnicos, elaboró un folleto informativo. Este fue remitido a todos los Ayuntamientos de las capitales de provincia y ciudades españolas que cumplieran la condición de contar al menos con 20.000 habitantes (límite mínimo de población fijado en esta ocasión por la Comunicación de la Comisión para acceder a URBAN II que, sin embargo, dejaba abierta la entrada a ciudades que tuvieran hasta 10.000 habitantes en casos debidamente justificados). Se recibieron 86 candidaturas, que entraron en un proceso de selección basado en los criterios establecidos por la Comisión.

Una vez revisados y seleccionados los proyectos candidatos, el Ministerio de Hacienda, de común acuerdo con la Comisión Europea, decidió aprobar 10 programas URBAN II para España en las ciudades de Cáceres, Gijón, Granada, Jaén, Ourense, Pamplona, Sant Adrià de Besòs, San Cristóbal de La Laguna, San Sebastián-Pasaia y Teruel (ver Figura 2). Como consecuencia de esta selección, ninguna de las ciudades españolas que anteriormente había entrado en la Iniciativa URBAN (1994-1999) consiguió volver a entrar en la misma en el nuevo periodo presupuestario, lo que sí sucedió en otros Estados miembros.

La financiación europea procedió en esta segunda fase sólo del FEDER, con el fin de simplificar a las autoridades locales la gestión de los programas, y consistió en 112.607.219 €. La financiación total fue de unos 180 millones de euros. La financiación



Fig. 2 - Distribución geográfica de los 10 programas URBAN II. Fuente: De Gregorio, 2012.

no comunitaria procedió del Estado (que complementó los programas con cantidades que variaron entre los 6.000 y los 15.500 €), los Ayuntamientos y el sector privado (sólo en el caso de Ourense el sector privado aportó unos 430.000 €).

La revisión de los programas, a través de la documentación generada en el marco de la Iniciativa¹⁰ revela un avance respecto a URBAN en las estrategias de actuación que presentaron las ciudades, que se caracterizaron en general por un mayor nivel técnico, tanto en el diagnóstico, como en las estrategias propuestas.

Como en el periodo anterior cada uno de los programas españoles estuvo basado en una estrategia de regeneración para el área seleccionada que se desarrollaba en base a medidas de actuación incluidas en ejes de actuación. Estos se variaron respecto a URBAN, estableciéndose los siguientes: 1) Utilización mixta y reurbanización de terrenos abandonados de modo compatible con el medio ambiente. 2) Empresariado y pactos a favor del empleo. 3) Integración de marginados y acceso a servicios básicos. 4) Integración de transporte público y comunicaciones. 5) Reducción y tratamiento de residuos; gestión eficiente del agua y reducción del ruido; reducción del consumo de energías a base de hidrocarburos. 6) Desarrollo del potencial de las tecnologías de la sociedad de la información. 7) Evaluación, gestión y seguimiento. Mejoras en el gobierno urbano.

A continuación se describen los principales resultados del análisis en base a las tres categorías analíticas establecidas en el estudio:

1. El enfoque integrado:

La Iniciativa Comunitaria URBAN II estableció que las propuestas de regeneración se estructuraran según los mencionados siete ejes. Como en la primera fase las ciudades tenían que organizar sus programas de regeneración en función de los mismos y las

medidas que contenían. Para ello podían incluir acciones en todos ellos o sólo en los que consideraban necesarios para desarrollar la estrategia de regeneración que querían poner en marcha. Los programas de Gijón, Jaén, Ourense y Sant Adrià de Besòs no implementaron acciones dentro del eje 4. El programa de San Sebastián-Pasaia no introdujo acciones en los ejes 4 y 5. Es de interés observar en el caso español el bajo grado de introducción de medidas dentro del eje 4, relativo al transporte y las comunicaciones en el medio urbano. También es relevante señalar que ningún programa introdujo la medida 7.1: *Fomento de estructuras de gestión urbanas nuevas y modernas, formación de personal. Estudios y peritajes sobre la organización y mejora de los servicios públicos*. Esta medida estaba orientada a transformar la gobernanza local a través de la radicación en las instituciones locales de formas de gestión más transparentes y participativas. Su no inclusión en los programas mermó su capacidad de iniciar una transformación de la gobernanza local potenciando la participación entre todos los actores relevantes.

La coherencia interna de las estrategias y el nivel de sinergia entre las medidas avanzó en esta segunda fase, lo que llevó a que el enfoque integrado ganara en solidez en algunos de los programas. Esto fue debido a una mayor consistencia de las estrategias de actuación (en gran medida derivada de la experiencia ganada a través de la primera fase de URBAN, la evolución de la regeneración urbana en el país, las mayores exigencias a cumplir en relación a la elaboración del diagnóstico y la estrategia de regeneración que introdujo el Reglamento del FEDER, y la declaración como no elegibles por parte de la Comisión Europea de algunas medidas que no aportaban valor añadido). También contribuyó a esto el diálogo que había tenido lugar en el momento de plantear las estrategias entre los entes ejecutores y la comunidad local (derivado de aplicar el Reglamento General de la Comisión Europea de 1999 y el punto 17 de las Orientaciones para la implementación de URBAN II, que establecía la necesidad de consultar en la medida más amplia posible a todos los organismos y actores representativos). Todo esto derivó en un mayor nivel técnico de los programas, basado en un mejor entendimiento de lo que significaba la aplicación del enfoque integrado.

2. La dimensión de participación de la gobernanza:

Más allá del proceso de diálogo entre los entes ejecutores y la comunidad local que se dio en el marco de elaboración de las estrategias por parte de las ciudades, la mayor parte de los programas adoptaron un enfoque participativo en el documento de propuesta, pero desde una visión propositiva que no llegaba a concretar las acciones y medios técnicos y económicos necesarios para plasmarlo. En la mayor parte de los casos el enfoque colaborativo de los programas se identificó desde un primer momento con la puesta en marcha de un proceso de participación que se equiparó a la provisión de información y rendición de cuentas a los ciudadanos y sus asociaciones, o a la consulta sobre una estrategia ya definida y casi cerrada por parte del ente ejecutor del programa, que no dejaba margen para a una implicación real de la comunidad local.

Es importante remarcar, que en los dos municipios (Pamplona y Gijón) en los que se habían dado procesos de participación previa en el marco de distintos instrumentos¹¹

y existía un tejido asociativo activo, los programas fueron capaces de poner en marcha procesos participativos en los que se dio una interacción entre la administración local, la ciudadanía y otros actores, que permitió la integración de la comunidad local en las fases de definición e implementación del programa, dando lugar a un proceso de construcción de capacidad local.

3. La dimensión horizontal (o interdepartamental) de la gobernanza:

Salvo en los casos de Sant Adrià de Besós y San Sebastián-Pasaia, los programas fueron gestionados por entes ejecutores que coordinaban la acción de las áreas municipales que implementaban las acciones de su competencia. Esta circunstancia puso a dichas áreas a trabajar juntas, asumiendo una metodología de actuación que superaba la sectorialidad con la que habían venido operando sobre la realidad urbana hasta ese momento. El análisis de los programas pone de manifiesto que en general el enfoque integrado fue asumido por las ciudades para cumplir con la condición metodológica en base a la cual los proyectos tenían que proponer una estrategia que integrara contenidos en el eje físico, social, económico y de la gobernanza, revelando modos de actuar relacionados con la inercia de la práctica habitual. Esta circunstancia se pone de relieve en el análisis de las propuestas desarrolladas por las ciudades para acceder a la Iniciativa, donde se puede identificar que en gran medida se diseñaron sumando a las actuaciones físicas (que los Ayuntamientos o entes gestores ya tenían en su agenda y en ocasiones previstas por sus Planes Generales de Ordenación Urbana) actuaciones en el ámbito social y económico, y de participación que se implementaron involucrando a los departamentos responsables de las mismas bajo una coordinación que en la mayor parte de los casos se llevó a cabo dentro del propio ayuntamiento. Esto contribuyó a que el aprendizaje obtenido al gestionar un programa de regeneración urbana que ponía a trabajar juntos a departamentos diferentes quedara integrado dentro de los ayuntamientos participantes.

5. Desarrollo de la Iniciativa Urbana (2007-2013)

En el periodo 2007-2013 no se volvió a lanzar la Iniciativa Comunitaria URBAN, porque la política urbana de la UE se transversalizó. Este enfoque fue denominado por la Comisión Europea “*urban mainstreaming*” y fue señalado por la misma como uno de los cambios más importantes de los últimos años en la Política de Cohesión (Comisión Europea, 2008). La nueva visión consistía en la integración de la experiencia ganada a través del desarrollo de URBAN y URBAN II y plasmada en el *Urban Acquis* y el “método URBAN” en los programas operativos de los Estados miembros y las regiones. No obstante, para dar la posibilidad a estos de seguir aplicando de manera explícita la experiencia ganada a través de URBAN, implementando nuevos programas de regeneración urbana, se incorporó en la Regulación del FEDER el Artículo 8 (Regulación EC 1080/2006 del FEDER), en donde se definían las condiciones que tenían que cumplir las estrategias de intervención en las áreas urbanas degradadas a desarrollar en los

Estados miembros en el nuevo periodo de programación contando con la financiación del FEDER. Al igual que en el caso de URBAN, los países podían elegir implementar o no esta visión, pero se daba una diferencia importante: mientras que en el caso de URBAN (y URBAN II) si el Estado miembro decidía presentar su candidatura a la Iniciativa se tenía que atener a una convocatoria definida desde la Comisión, en el periodo 2007-2013 los Estados miembros que decidieran utilizar el artículo 8 de la Regulación del FEDER tenían que definir y formalizar un instrumento que asumiera los principios y metodología de URBAN y lanzarlo a través de una convocatoria. Esto ponía mayor responsabilidad sobre las autoridades nacionales¹² y regionales (Comisión Europea, 2010; Ferstl, 2010) al tiempo que dejaba mayor libertad de actuación en la definición del instrumento, permitiendo que este contribuyera en mayor medida a las prioridades del Estado miembro en cuestión. Esta visión también asumía que cada Estado daría lugar a una iniciativa diferente aun cuando estuvieran todas ellas basadas en los principios comunes del Artículo 8 y usaran la Iniciativa Comunitaria URBAN como referencia. De entre los diferentes enfoques desarrollados por los países la Comisión señaló en 2010 como mejores prácticas los definidos por la República Checa¹³ y por España (Comisión Europea, 2008). España fue uno de los pocos Estados miembros que decidieron dar continuidad explícitamente a URBAN haciendo uso del Artículo 8, y el que mayor número de programas implementó.

En el periodo 2007-2013 la UE puso un gran énfasis en potenciar la atención a las ciudades (ibid.). La importancia que desde instancias comunitarias adquirió el tema urbano en ese periodo se trasladó en España al *Marco Estratégico Nacional de Referencia de España 2007-2013 –MENR–*, el documento que estableció las disposiciones generales para el país relativas al FEDER, el FSE y al Fondo de Cohesión y que tenía un carácter financiero y estratégico¹⁴. En el MERN el enfoque asumido en relación al tema urbano era “*reforzar la estrategia de desarrollo local y urbano siguiendo las directrices comunitarias de Política de Cohesión, a través de actuaciones integradas tratando de responder a los retos específicos de las ciudades españolas*” (MENR, 2007a: 119) asumiendo las directrices de la Estrategia de Lisboa. Para ello se diseñaron distintas actuaciones:

- Actuaciones en municipios de tamaño mediano y pequeño integradas en los programas operativos regionales dirigidas a Ayuntamientos de más de 20.000 habitantes y menos de 50.000 y diputaciones provinciales.
- La mencionada *Iniciativa Urbana (IU)*: Actuaciones en municipios de más de 50.000 habitantes y capitales de provincia. El MERN señalaba que este instrumento iba orientado a las ciudades donde se concentraba el 67% de la población del país, donde se actuaría través de una “*iniciativa innovadora (“URBANA”) que cubra todo el territorio nacional y que dé continuidad a la iniciativa comunitaria URBAN, promoviendo proyectos integrados de desarrollo sostenible*” (ibid.: 121).

Los programas de la Iniciativa Urbana se introdujeron en los ejes de “desarrollo local y urbano” de los Programas Operativos Regionales, cofinanciados por el FEDER dentro del Marco Estratégico Nacional de Referencia 2007-2013¹⁵. Como se ha apuntado, la

Iniciativa Urbana nacía con la intención específica de dar continuidad a URBAN dentro de los programas operativos regionales. En relación a este instrumento el MENR añadía: “*Los criterios de selección de proyectos (...) se definirán en un momento posterior pero deberán tener en cuenta la exitosa experiencia pasada de los proyectos URBAN*” (ibíd.: 122).

La Iniciativa Urbana se lanzó a través de una convocatoria que hizo pública el Ministerio de Economía y Hacienda para el desarrollo de programas de “*desarrollo urbano integral*” (Ministerio de Economía y Hacienda, 2010a) en 2007. El objetivo específico de la misma era: “*la puesta en marcha de estrategias innovadoras de regeneración urbana que, mediante un enfoque integrado que contemple los aspectos sociales, económicos y medioambientales, favorezcan un desarrollo urbano sostenible de acuerdo a los principios y orientaciones estratégicas de las políticas comunitarias*” (Ministerio de Economía y Hacienda, 2007b: 2). La convocatoria además establecía el monto que se asignaría a cofinanciar estas estrategias por parte del FEDER en cada Comunidad Autónoma, el número orientativo de posibles ciudades beneficiarias por región, y establecía que el número total de programas sería 43. Es de interés señalar en este punto el aumento de programas y de la financiación disponible, comparados con los periodos de programación anteriores. Mientras entre los dos periodos presupuestarios previos se habían desarrollado un total de 39¹⁶ programas, que habían beneficiado a 40 ciudades españolas a través de URBAN y URBAN II, con una inversión de los Fondos Estructurales de 388,65 millones de euros (Ministerio de Economía y Hacienda, sin año), bajo la Iniciativa Urbana se iban a desarrollar 43 programas (finalmente fueron 46) con una financiación procedente del FEDER de unos 344 millones de euros (Kaiser, 2010). Esto fue posible gracias a un aumento importante de la financiación respecto a URBAN II en base al interés del Gobierno Central de potenciar este nuevo instrumento.

En la convocatoria se mantenía el carácter de concentración de recursos en un área delimitada de no gran extensión (area-based), el carácter integrado y participativo de las propuestas, el carácter innovador y estratégico, y la necesidad de justificar la elección del área de actuación en base a criterios socioeconómicos (Ministerio de Hacienda, 2007b). Se puede afirmar, por tanto, que se mantenía la esencia de URBAN, contando ya con el avance técnico que se había dado en URBAN II, al tiempo que se animaba a las ciudades a tener en cuenta los últimos documentos y líneas guía sobre regeneración lanzados en el contexto de la UE. En este periodo se introdujeron otros cambios relevantes, por ejemplo se admitió como gasto elegible la regeneración o construcción de vivienda, algo que bajo URBAN y URBAN II no había sido posible.

Para valorar las propuestas presentadas se formó una comisión mixta de evaluación presidida por el Ministerio de Economía y Hacienda, y de la que formaron parte el Ministerio de Administraciones Públicas, el Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino –MAMRM- y el Ministerio de Vivienda (ibíd.). Las CCAA fueron informadas y consultadas sobre las propuestas presentadas por ciudades de sus territorios (Ministerio de Economía y Hacienda, sin año), sin embargo no contaron con voto en la selección de las mismas.

Es importante señalar que en este periodo se puso en marcha la *Red de Iniciativas Urbanas (RIU)*, una de las redes sectoriales establecidas por el MENR dentro de los mecanismos de coordinación para su desarrollo. Entre sus principales objetivos se señalaba el intercambio de experiencias y difusión de buenas prácticas en regeneración urbana (Ministerio de Economía y Hacienda, 2007a: 223), y su papel como núcleo fundamental de la coordinación entre todos los agentes que iban a intervenir en la Iniciativa Urbana (ibíd.:120). La RIU ha jugado un papel muy relevante en relación a estos dos objetivos durante el periodo que nos ocupa, aunque lejos del potencial que presentaba y los objetivos que se puso inicialmente.

El resultado de las dos convocatorias de la IU derivó en la selección de 46 programas¹⁷. Desde el punto de vista de la distribución territorial de las ciudades que accedieron a la IU cabe destacar que por vez primera participaron ciudades de todas las Comunidades Autónomas (la Comunidad Autónoma de La Rioja no había contado con proyectos URBAN o URBAN II) y las dos ciudades autónomas de Ceuta y Melilla (ver Figura 3). También por primera vez se daba la circunstancia de que algunas ciudades seleccionadas habían desarrollado con anterioridad un programa URBAN (Madrid, Palma de Mallorca y Santa Coloma de Gramanet).

El estudio de los programas de la Iniciativa Urbana se ha centrado en las propuestas desarrolladas por las ciudades en 2007 y 2008 para acceder a la misma¹⁸. Esto es debido a que el gran número de programas no ha hecho viable, en el marco de la investigación que se está desarrollando, abordar también los documentos de seguimiento y evaluación de todos ellos. Se ha elegido centrar el análisis en el documento de propuesta de cada programa porque en él se describe la estrategia desarrollada por cada ciudad para



Fig. 3 - Distribución geográfica de los 46 programas de la Iniciativa Urbana.
Fuente: De Gregorio, 2017a.

entrar en la convocatoria, plasmando el enfoque integrado, colaborativo y de innovación de los programas objeto de este estudio. A continuación se describen los resultados encontrados en relación a las tres categorías analíticas abordadas:

1. El enfoque integrado:

En el caso de la Iniciativa Urbana no es posible establecer un análisis de la acción de las ciudades por ejes, al no haber utilizado todas ellas los mismos para estructurar sus estrategias. El estudio en el que se enmarca este trabajo ha establecido un conjunto de ámbitos de actuación en base a la observación de lo que las ciudades plasmaron en sus propuestas: mejora del medioambiente urbano; creación de equipamientos; reducción y tratamiento de residuos; accesibilidad; movilidad; energía y uso eficiente del agua; actividad empresarial y empleo; comercio; turismo; investigación; formación profesional; igualdad de oportunidades; integración social; seguridad ciudadana; sociedad de la información; participación; educación, gestión, control y seguimiento; información y publicidad. El análisis realizado ha puesto en evidencia que todos los programas incluyeron medidas de mejora del medioambiente urbano y de creación de equipamientos. También se observa que gran parte de los programas actuaron en el ámbito de la reducción y tratamiento de residuos, la actividad empresarial y el empleo, la formación profesional, la integración social y la igualdad de oportunidades. Hasta aquí se encuentran pocas diferencias respecto a URBAN II. Una diferencia importante tiene que ver con la inclusión en un número importante de programas de medidas de eficiencia energética. Sin embargo, cuando se analiza el tipo de medidas puesto en práctica, se detecta, en general, la falta de consistencia de las actuaciones, observándose que en algunos casos se trata sólo de medidas aisladas de concienciación de la ciudadanía hacia el ahorro energético y en otros se actúa sólo en un número muy reducido de edificios municipales (en algunos casos sólo en uno). Algo similar sucede también en el caso de la movilidad, donde un número relevante de programas actúan pero de forma muy limitada y/o poco consistente (por ejemplo, en algunos casos se incluye sólo un carril bici o un aparcamiento para residentes como medida a este respecto). Como novedad temática, también es de interés señalar que se introducen medidas de eficiencia en el uso del agua, aunque en un número reducido de programas.

En cuanto a la integración entre medidas, se detecta que no se ha dado un avance visible respecto a URBAN II. Todavía se puede observar que los programas potencian las medidas de mejora física y dotación de equipamientos que las ciudades tienen en su agenda, sin integrarlos en una estrategia holística donde se complementen e interactúen con las acciones sociales, económicas y de gobernanza. Otra explicación a la sectorialidad de las actuaciones reside en el modo en el que las ciudades desarrollaron los diagnósticos de las áreas en las que actuaron, entendiendo, en pocos casos, que los problemas de las mismas están interrelacionados. Esto ha derivado en que se propusieran medidas que abordan esos problemas de manera sectorial, sin crear sinergias claras entre distintas dimensiones de la estrategia.

2. La dimensión de participación de la gobernanza:

En los programas de la Iniciativa Urbana se observa que la mayoría de las ciudades llevaron a cabo algún proceso de diálogo entre actores en el marco de diseño de la estrategia. Esto fue debido en gran parte a que la Iniciativa Urbana requería que el programa de regeneración hubiera sido aprobado en Pleno Municipal, razón por la cual las ciudades necesitaron construir el consenso en la fase de desarrollo. Muchas de ellas utilizaron procesos participativos ya en marcha, en algunos casos utilizando los foros existentes para dar lugar a la participación en torno a la ideación de la estrategia. En otros casos no dieron lugar a un proceso de participación, justificándolo al mencionar que la estrategia se basaba en las demandas y necesidades de la comunidad local identificadas en el marco de procesos participativos anteriores.

En relación a la “institucionalización” de la participación dentro de los programas, se detecta un avance en la creación de arenas *ad hoc* para dar lugar al diálogo entre los actores a lo largo de la vida del programa. Esta última cuestión aparece mencionada en gran parte de los programas. En este sentido se identifica también, aunque en mucha menor medida, un avance en el número de ciudades que introdujeron en los programas medidas concretas orientadas a la participación dotadas de recursos económicos y técnicos.

En esos casos se observa que, aunque se trata de una minoría, hay programas que, como ya se vio en URBAN II, plantean la participación en coherencia y sinergia con otras medidas, y hablan de creación de “capacidad local” a través de este medio. Sin embargo, todavía la mayoría parecen integrar la participación para cumplir con una condición de acceso a la financiación, más que como un modo de incidir en la transformación de la gobernanza local y avance en la sostenibilidad urbana. En este sentido se puede afirmar que respecto a este tema no se detectan avances significativos respecto a URBAN II.

3. La dimensión horizontal (o interdepartamental) de la gobernanza:

Los programas han mantenido la gestión del programa dentro de la estructura de los entes ejecutores, contratando en ocasiones personal específico y algunos servicios externos relacionados con la gestión en contadas ocasiones.

Se han desarrollado estructuras de gestión que tienen como uno de sus objetivos fundamentales dar lugar a la coordinación de las actuaciones entre todas las áreas de gobierno implicadas en las medidas que los programas desarrollan. En este sentido se detecta un grado relevante de homogeneidad en la importancia que los programas dan a este aspecto, tratándose de una cuestión ampliamente atendida y que habla de que los Ayuntamientos (por efecto del aprendizaje a través de diferentes iniciativas municipales, y quizás por la influencia de URBAN y URBAN II) están acostumbrándose a poner atención en este tema. Como en el caso de URBAN y URBAN II se observa que esta es una de las dimensiones donde el método de regeneración que se propone consigue introducir cambios palpables en los gobiernos locales, consiguiendo poner a trabajar juntos departamentos o consejerías en torno al programa.

6. Lanzamiento de las EDUSI en el periodo 2014-2020

Para el periodo de programación de la Política de Cohesión 2014-2020 el desarrollo urbano sostenible integrado ha seguido potenciándose desde instancias comunitarias, introduciendo novedades que buscan superar problemáticas presentes en la experiencia anterior y desarrollando una programación orientada en mayor medida a la consecución de resultados (De Luca, 2016). Esto habría derivado en una menor atención a la concentración de recursos en las áreas más vulnerables. La nueva normativa ha establecido que cada Estado miembro tenga que dedicar al desarrollo urbano al menos un 5% de sus recursos procedentes del FEDER (artículo 7 del Reglamento FEDER 1301/2013). De esta manera, aquellos que así lo decidan pueden asignar a dicho tema un monto mayor. En torno a la mitad de los países están destinando el mencionado 5% preceptivo, entre ellos se encuentra España (que supera en poco este porcentaje). Otros países han decidido aumentar esa dotación económica, lo que ha llevado a la media de la EU a situarse en torno al 7,8%¹⁹ (ibid.: 7).

La programación de los Fondos Estructurales para España en este periodo se ha plasmado en el *Acuerdo de Asociación de España 2014-2020*²⁰ (Ministerio de Economía y Administraciones Públicas, sin año). En relación al tema de este análisis, este documento introduce un apartado titulado “Desarrollo Urbano Sostenible” donde se hace un repaso de las lecciones aprendidas hasta el presente implementando la visión de la UE en relación al tema urbano a través de proyectos co-financiados por los Fondos Estructurales en el país. En dicho apartado se señala que “*España cuenta con una dilatada experiencia en el desarrollo de actuaciones integradas de desarrollo urbano*” (Ministerio de Economía y Administraciones Públicas, sin año: 221), haciendo mención a los Proyectos Piloto Urbanos, URBAN y la Iniciativa Urbana y a que “*las lecciones aprendidas y los resultados obtenidos del desarrollo de estos proyectos servirán de base y punto de partida para la definición de las Actuaciones Integradas de Desarrollo Urbano Sostenible (EDUSIs)*” (ibid.). La experiencia obtenida en los periodos anteriores se sigue considerando como muy positiva²¹. El Acuerdo de Asociación justifica el enfoque para el desarrollo urbano sostenible en España para el periodo 2014-2020 en base al conjunto de necesidades y retos detectados, las lecciones aprendidas, y el diagnóstico que el propio documento realiza. Define así “*tres grandes dimensiones estratégicas para los entornos urbanos, en línea con la Estrategia Europa 2020*”: 1) mejora de la dimensión física y medioambiental (ciudad sostenible); 2) mejora de la dimensión económica y la competitividad (ciudad inteligente); 3) mejora de la dimensión social (ciudad integradora). En base a estas establece que las ciudades españolas definirán “*estrategias integradas*” de desarrollo urbano sostenible que den respuesta a lo establecido por el Artículo 7 del Reglamento FEDER).

Una diferencia notable con el enfoque del periodo 2007-2013 es que en ese la actuación en ciudades de más de 50.000 habitantes quedaba diferenciada de la de ciudades de menor tamaño (salvo las excepciones de las capitales de provincia). Para el periodo

presente el Acuerdo de Asociación señala que las actuaciones a cofinanciar en el marco del desarrollo urbano sostenible tendrán lugar en “*ciudades o áreas urbanas funcionales de más de 20.000 habitantes*” (ibíd.: 231). En base a esto, las iniciativas lanzadas en el periodo anterior en ciudades de entre 20.000 y 50.000 habitantes y la Iniciativa Urbana quedan integradas en las EDUSI. Esto está permitiendo que, como sucedió en URBAN (con el caso de Toledo) y en URBAN II (con Teruel y Sant Adrià de Besòs) en las EDUSI hayan vuelto a entrar ciudades de menos de 50.000 habitantes.

También se dan otras diferencias remarcables en relación a las propuestas que tienen que presentar las ciudades para acceder a este instrumento: No tienen que presentar una estrategia de regeneración urbana integrada para un ámbito caracterizado por altos indicadores de vulnerabilidad urbana, sino una estrategia de ciudad, dentro de la que cada ciudad implementará las actuaciones que considere prioritarias, lo que puede llegar a ser contradictorio con el enfoque integrado (De Gregorio, 2017b). Además, en base a esta diferencia los programas que se implementen probablemente perderán el enfoque *area-based* que caracterizaba a los instrumentos anteriores.

La asignación financiera recogida en el Acuerdo de Asociación para el denominado “Objetivo Temático 12 Desarrollo Urbano Sostenible” es de 776,4 millones de euros, que sumados a otros 250 millones de euros en acciones integradas recogidos en el Objetivo Temático 4, representa algo más del 5% de los recursos del FEDER²². Así, finalmente, el Eje Urbano se ha dotado con cerca de 1.013 millones de euros para todo el periodo.

La primera convocatoria de las EDUSIs se lanzó a través del BOE de 17 de noviembre de 2015. En el mismo se publicaba la aprobación conjunta de las bases a cumplir por las propuestas que quisieran concurrir y la primera convocatoria “*para la selección de estrategias de Desarrollo Urbano Sostenible e Integrado que serán cofinanciadas mediante el programa operativo FEDER de crecimiento sostenible 2014-2020*”. Por primera vez la convocatoria se ha difundido a través del BOE. Los Ayuntamientos o entidades supramunicipales (preexistentes o de nueva constitución) podían acceder a las ayudas mencionadas en concurrencia competitiva, como en ocasiones anteriores. El proceso de selección de las estrategias se inició con la constitución de una Comisión de Valoración que estuvo formada por cinco representantes del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, un representante del Ministerio de Fomento, dos representantes del Ministerio de Industria, Energía y Turismo, un representante del Ministerio de Empleo y Seguridad Social, y un representante de cada Comunidad Autónoma que había aportado financiación adicional al Eje Urbano del Programa Operativo de Crecimiento Sostenible en el que se integraban las EDUSI (estos han valorado sólo las estrategias presentadas por las ciudades de su Comunidad Autónoma). También participaron en el proceso de selección un representante de la Red de Autoridades Ambientales y un representante de la Red de Políticas de Igualdad, la Comisión Europea, otros Ministerios o administraciones, expertos de reconocido prestigio en el sector, y representantes de otras redes relevantes, teniendo todos ellos voz, pero no voto.

En octubre de 2016 se publicó el BOE con la selección de estrategias de desarrollo urbano sostenible integrado que serían cofinanciadas por el FEDER en el periodo 2014-

2020 (BOE 239, 3 de octubre de 2016). Al proceso de selección se presentaron 269 estrategias, de las que se aprobaron 83²³. Es importante señalar que a la convocatoria se han presentado el 100% de los municipios de más de 50.000²⁴ habitantes y el 44% de los de entre 20 y 50.000 habitantes (ibíd.), lo que ha llevado a considerar por parte de la AGE que la convocatoria había sido un “éxito”. Este interés de las ciudades también ha sido señalado por la Comisión Europea (Garbhi, 2016).

En octubre de 2016 se lanzó la segunda convocatoria de las EDUSI (BOE 243, de 7 de octubre de 2016), bajo las mismas condiciones que la primera y poniendo al alcance de las ciudades aproximadamente el 30% del monto del FEDER destinado al desarrollo urbano sostenible para el periodo 2014-2020. Se estima que a través de la segunda convocatoria aproximadamente otras 40 ciudades se sumarán al desarrollo de estrategias integradas de desarrollo urbano sostenible, contribuyendo con ello a aumentar el número de autoridades locales con experiencia directa en la implementación de la metodología de regeneración colaborativa e integrada propuesta. Como se ha dicho, se lanzará también una tercera convocatoria de las EDUSI en el medio plazo.

7. Conclusiones

El desarrollo de estos instrumentos ha permitido a un gran número de ciudades españolas familiarizarse con el “método URBAN” o modelo de regeneración urbana integrada propuesto por la UE. Hasta el momento 96 ciudades españolas de más de 50.000 habitantes o capitales de provincia han desarrollado uno o varios de los instru-



Fig. 4 - Distribución geográfica de las EDUSI aprobadas en ciudades de más de 50.000 habitantes y capitales de provincia²⁵.

Fuente: producción propia.

mentos mencionados más arriba (ver Figura 5), un número que crecerá en el periodo presupuestario presente de la Política de Cohesión al sumarse las ciudades que accedan a la segunda y tercera convocatorias de las EDUSI. A esto hay que añadir que todas las ciudades de más de 50.000 habitantes del país (143 ciudades, según el INE²⁶) han presentado propuestas a la primera convocatoria de las EDUSI, lo que pone de manifiesto que las ciudades de este rango de población están muy interesadas en este tipo de instrumentos y cuentan ya con un cierto conocimiento en la aplicación del método de regeneración urbana propuesto. También hay que sumar a este escenario las ciudades de entre 20.000 y 50.000 habitantes que han entrado en la primera convocatoria de las EDUSI (no se han tenido en cuenta en este estudio para mantener la coherencia en cuanto al perfil de ciudades que entraron en los otros instrumentos analizados).

Se observa, asimismo, que ya varias ciudades han desarrollado tres de los instrumentos mencionados: Así, por ejemplo, Albacete, Córdoba, Málaga, Sevilla, Santa Coloma de Gramenet y Palma de Mallorca han desarrollado programas bajo URBAN y la Iniciativa Urbana y están desarrollando una EDUSI, lo que ha asegurado la presencia de la metodología de regeneración urbana integrada de manera sostenida a lo largo del tiempo en estos ámbitos municipales. Además, otras 23 ciudades de más de 50.000 habitantes o capitales de provincia han desarrollado programas dentro de dos de los instrumentos mencionados²⁷. En muchos casos lo han hecho también a lo largo de dos periodos presupuestarios consecutivos de la Política de Cohesión de la UE. A este potencial transformador hay que sumar la experiencia adquirida por las ciudades que, aun no habiendo conseguido entrar en alguno de los cuatro instrumentos, han presentado propuestas a las respectivas convocatorias.



Fig. 5 - Distribución geográfica de los programas URBAN, URBAN II, Iniciativa Urbana, y EDUSI (de estos últimos sólo aparecen aquellos que se implementarán en ciudades o áreas funcionales de más de 50.000 habitantes).

Fuente: producción propia.

En base al análisis desarrollado por este estudio la continuación de la política urbana de la UE a lo largo de casi 25 años ha tenido los siguientes efectos positivos en el nivel local: i) ha permitido poner en práctica “sobre el terreno” el modelo de regeneración urbana propuesto por la UE en las ciudades españolas, dando lugar a la mejora de los barrios al operar para reducir los índices de vulnerabilidad que presentaban. Aunque en pocos programas el método URBAN se haya aplicado de manera totalmente consistente, los casos en los que se ha hecho ponen de relieve su capacidad transformadora, reduciendo los índices de vulnerabilidad de las áreas de actuación y avanzando de manera importante hacia modelos de gobernanza local e interdepartamental más colaborativa; ii) ha introducido innovación en la práctica de los ayuntamientos, que a lo largo del tiempo se han ido familiarizando con el “método URBAN”. Este estudio pone de manifiesto que esta práctica presenta aún una discordancia entre el discurso asumido por las estrategias de regeneración y el enfoque que materializa las acciones que integran esas estrategias. Aún así, respecto a URBAN, se observan avances de interés en los programas URBAN II y de la IU. También se detecta que no se da una evolución neta en los programas de la Iniciativa Urbana respecto a los programas URBAN II en relación a este tema. En base a esto, una de las principales contribuciones de la IU ha sido aumentar la visibilidad del método de regeneración propuesto (“método URBAN”) y consolidar el interés de las ciudades por desarrollar programas de regeneración urbana integrada. En ello ha jugado un papel importante la RIU y, sobre todo, que se decidiera durante el periodo 2007-2013 dar continuidad a URBAN a través de este nuevo instrumento. La continuidad temporal con los instrumentos anteriores emerge como clave a este respecto. Como se ha dicho España ha sido uno de los pocos Estados miembros que optó por ello, y es el que ha desarrollado mayor número de programas de regeneración urbana integrada financiados por el FEDER en dicho periodo.

En el presente periodo de programación de la Política de Cohesión (2014-2020) se ha incrementado de manera relevante el monto económico y el número de programas que se van a desarrollar. En base a esto se puede considerar que el aumento del número de ciudades y su participación en la RIU será un factor de avance a nivel general. Junto a este potencial, sería de gran interés dotar a las EDUSI de los mecanismos necesarios para que la participación de la comunidad local y la aplicación del enfoque integrado se hagan realidad en las iniciativas que implementarán, contribuyendo con ello a superar las principales limitaciones observadas por este estudio en los instrumentos que las han precedido. Como se ha apuntado, la convocatoria de las EDUSI presenta diferencias importantes respecto a las de los instrumentos anteriores, y será de interés observar en qué medida dichas diferencias contribuyen o alejan a las ciudades de la puesta en práctica de estrategias de regeneración integrada inspiradas en el “método URBAN”. Para aquellas que apuesten por plasmar este método, sería de interés introducir un periodo de “aprendizaje” previo a la implementación de las estrategias, focalizando en las limitaciones observadas en los instrumentos anteriores. Otra opción puede ser la introducción de acciones correctoras en base a una evaluación intermedia, de manera que, si se detecta que el enfoque participativo e integrado no son sólidos en las estrategias,

estas puedan introducir cambios.

En este nuevo periodo de programación de la Política de Cohesión la experiencia acumulada puede dar lugar a una mejora directa de los programas, así como a una reflexión sobre lo ya actuado (a la que intenta contribuir este trabajo). Dicha reflexión será de gran relevancia para introducir el conocimiento acumulado en la Agenda Urbana para España, en la que se está trabajando en el momento presente y para contribuir al trabajo de construcción la Agenda Urbana para la UE en el marco de lo previsto por el Pacto de Ámsterdam.

ENDNOTES

1 Integrated Sustainable Urban Development Strategies

2 The acronym in Spanish is EDUSI (Estrategias de Desarrollo Urbano Sostenible Integrado).

3 Denominado en un segundo momento en el marco de la política urbana de la UE como “regeneración urbana integrada”, y en el periodo presupuestario presente como “desarrollo urbano sostenible integrado”. A los ojos de este trabajo estas denominaciones comparten una fuerte base común, aunque matizable, que permite hablar del mantenimiento de la esencia del “método URBAN” en el discurso comunitario.

4 El URBAN Acquis de la UE ha tomado forma a través de un conjunto de documentos desarrollados por los Ministros de la UE responsables de desarrollo urbano. Es considerado como la base sobre la que sustentar las políticas de desarrollo urbano sostenible en los Estados miembros. Está formado por: El *Programa de Acción de Lille* (2000), el *Acquis sobre Política Urbana de Rotterdam* (2004), el *Acuerdo de Bristol* (2005), la *Carta de Leipzig* (2007), la *Declaración Final de Marsella* (2008), la *Declaración de Toledo* (2010), y la *Declaración de Riga* (2015).

5 En el presente el instrumento que está formalizando la política urbana de la UE en España son las denominadas EDUSI: Estrategias de Desarrollo Urbano Sostenible Integrado.

6 No se consideran parte de este conjunto las dos fases de los Proyectos Piloto Urbanos (lanzados en 1989). Esto es porque este instrumento constituyó un “ensayo” puesto en marcha por la Comisión Europea para testar el método de regeneración urbana que más tarde caracterizaría a la Iniciativa Comunitaria URBAN.

7 La Iniciativa Comunitaria REGIS tenía por objeto apoyar una mayor integración de las regiones más alejadas geográficamente de la UE, en concreto los Departamentos Franceses de Ultramar, Madeira, las Azores y las Islas Canarias, a través de la plena participación de las regiones ultraperiféricas en las Iniciativas Comunitarias.

8 El análisis de los 29 programas URBAN se ha basado en la documentación oficial desarrollada en el marco de la Iniciativa: Informes Finales del Ministerio de Economía y Hacienda, la Evaluación Intermedia de los programas desarrollada por Prointec, documentos informativos y cuatro documentos de programa inicial facilitados por el Ministerio de Economía y Hacienda y la Evaluación Final de la Iniciativa, desarrollada por GHK. También se ha revisado la escasa literatura científica sobre los programas URBAN desarrollados en España y literatura gris.

9 Programa europeo de aprendizaje e intercambio de experiencia a través de la formación de redes de ciudades temáticas para promover el desarrollo urbano sostenible.

10 Los programas URBAN II se han analizado en base a los siguientes documentos oficiales: Informes del Ministerio de Hacienda (informes anuales y complementos de programa), Evaluación Intermedia llevada a cabo por la consultora D’Aleph, Evaluación final llevada a cabo por la consultora Ecotec. También se ha realizado una revisión de literatura científica y literatura gris sobre el desarrollo de los programas URBAN II en España.

11 Los casos de San Sebastián-Pasaia y Sant Adrià de Besòs no se consideran, ya que fueron implementados por entes formados por distintas instituciones y no todas ellas habían implementado procesos participativos en el año 2000 (sí lo habían hecho los Ayuntamientos de San Sebastián y Barcelona).

12 Algunas decidieron no lanzar una iniciativa de desarrollo urbano sostenible (Comisión Europea, 2007b).

13 La República Checa desarrolló lo que se llamaron “*Integrated Urban Development Plans (IUDP)*” (Comisión Europea, 2008: 37) dirigidos a ciudades de más de 50.000 habitantes que tenían como objetivo el desarrollo de los barrios seleccionados a través del desarrollo de equipamientos deportivos, espacio público y equipamientos culturales y de ocio, etc.(Comisión Europea, 2016: 16).

14 Como documento estratégico estableció la estrategia diseñada por el Fondo de Cohesión, el FEDER y el FSE para 2007-2013, estableciendo la contribución de la política regional española a los objetivos de la Estrategia de Lisboa. Además tradujo las Directrices Estratégicas Comunitarias en materia de cohesión al contexto específico de las regiones españolas (Ministerio de Hacienda, 2007a).

15 Aprobado por la Unión Europea para el Estado Español con fecha 7 de mayo de 2007.

16 41 programas si se consideran los dos programas REGIS que se desarrollaron con la misma metodología

que URBAN en el periodo 1994-99.

17 Los presentados por las ciudades de Albacete, Alcalá de Guadaíra, Alicante, Almería, Arona, Barcelona, Burgos, Cádiz, Cerdanyola del Vallès, Ceuta, Córdoba, A Coruña, Coslada, Cuenca, Ferrol, Gandía, Getafe, Hospitalet de Llobregat, Huesca, Jaén, Jerez de la Frontera, Leganés, Linares, Logroño, Lorca, Lugo, Madrid, Málaga, Melilla, Mérida, Motril, Murcia, Oviedo, Palencia, Palma de Mallorca, Pamplona, Santa Coloma de Gramenet, Santa Lucía de Tirajana, Santiago de Compostela, Sevilla, Talavera de la Reina, Torrelavega, Torrent, Vitoria, Vélez-Málaga.

18 Por motivos ajenos a la investigación no se ha podido acceder a los documentos relativos a los programas de Ceuta, Coslada, y Melilla, por lo que estos programas no han podido ser abordados por el análisis.

19 Por ejemplo Italia está destinando el 7% (De Luca, 2016), mientras que Bulgaria está destinando un monto cercano al 20% (Garbhi, 2016).

20 El Acuerdo de Asociación de España 2014-2020 fue aprobado por la Comisión Europea el 30 de octubre de 2014.

21 BOE 275 del 17 de noviembre de 2015.

22 En base al FEDER asignado a España el Acuerdo de Asociación de España 2014-2020 establece que para cumplir con el 5% establecido por el Reglamento FEDER para Desarrollo Urbano Sostenible España tendría que dedicar al mismo al menos 970.444.189 € (Ministerio de Economía y Administraciones Públicas, sin año: 232).

23 BOE 243, 7 de octubre de 2016.

24 Han sido seleccionadas para desarrollar una EDUSI 52 ciudades de más de 50.000 habitantes o capitales de provincia: Albacete, Alcalá de Henares, Algeciras, Alicante, Aranjuez, Avilés, Badajoz, Barcelona, Bilbao, Cáceres, Castellón de la Plana, Ciudad Real, Córdoba, Cuenca, El Ejido, Estepona, Granada, Huelva, Jerez de la Frontera, Linares, Línea de la Concepción, Lugo, Málaga, Motril, Orihuela, Palencia, Palma de Mallorca, Las Palmas de Gran Canaria, Parla, Paterna, Puerto de Santa María, Pontevedra, Rivas Vaciamadrid, Salamanca, San Fernando, Sanlúcar de Barrameda, Santa Coloma de Gramenet, Santander, Santiago de Compostela, Sevilla, Soria, Teruel, Torrejón de Ardoz, Torrent, Valencia, Vigo.

25 No se han introducido las ciudades de menos de 50.000 habitantes en el mapa para mantener la consistencia comparativa con las otras iniciativas analizadas (URBAN, URBAN II y IU), donde la mayor parte de los programas se desarrolló en ciudades con más de 50.000 habitantes o capitales de provincia.

26 Según datos del INE de 1 de enero de 2016.

27 Cádiz, Jaén, Huelva, Motril, Granada, Teruel, Avilés, Santander, Salamanca, Palencia, Cuenca, Barcelona, Torrent, Valencia, Alicante, Castellón de la Plana, Cáceres, Badajoz, Pontevedra, Vigo, Lugo, Santiago de Compostela, Las Palmas de Gran Canaria.

REFERENCES

- Aldanondo, P. 1996; "Actuaciones urbanas de la Unión Europea", en Revista de la Federación Española de Municipios y Provincias, 70, pp. 4-8.
- Carpenter, J. 2013: "Sustainable Urban Regeneration within the European Union. A case of 'Europeanization'?", en Leary E.M. and McCarthy, J.: The Routledge Companion to Urban Regeneration, London. Routledge, 138-147.
- Comisión Europea, 2016: *Ex post evaluation of Urban Development and Social Infrastructures. Final Report. Work Package 10. Ex post evaluation of Cohesion Policy programmes 2007-2013, focusing on the European Regional Development Fund (ERDF) and the Cohesion Fund (CF)*.
- Comisión Europea, 2010: *The urban dimension in European Union policies 2010. Introduction and Part 1*.
- Comisión Europea, 2008: *Fostering the urban dimension. Analysis of the Operational Programmes co-financed by the European Regional Development Fund (2007-2013)*. Working Document of the Directorate-General for Regional Policy.
- Comisión Europea, 2007a: *Cohesion Policy 2007-2013. Commentaries and official texts*.
- Comisión Europea, 2007b: *The Territorial and Urban dimension in the National Strategic Reference Frameworks and Operational Programmes (2007-2013). A first assessment. Working paper of the services of the Directorate General for Regional Policy*.
- Comisión Europea. 2006b: Reglamento (CE) n° 1080/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo de 5 de julio de 2006 relativo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional y por el que se deroga el Reglamento (CE) n° 1783/1999.
- Comisión Europea. 2006a: Cohesion Policy and cities. *The urban contribution to growth and jobs in the regions*.

- Comisión Europea, 2003: *Partnership with the cities. The Urban Community Initiative*.
- Comisión Europea, 2000: *Communication from the European Commission to the Member States laying down guidelines for a Community Initiative concerning economic and social regeneration of cities and of neighborhoods in crisis in order to promote sustainable urban development (URBAN II)*.
- Comisión Europea, 1994: *Notice to the Member States laying down guidelines for operational programmes which Member States are invited to establish in the framework of a community Initiative concerning urban areas (URBAN)*, DOCE n° L 180/37, de 01-07-1994, pp. 06-09.
- De Gregorio Hurtado, S. 2017b: “Analysing ISUDS/EDUSI in the context of the evolution of the EU urban policy in Spain”. Presentación en la Conferencia del EURA (European Urban Research Association). Varsovia, 20 de junio de 2017.
- De Gregorio Hurtado, S. 2017a: “Is EU Urban Policy transforming Urban Regeneration in Spain? Answers from an analysis of the Iniciativa Urbana (2007-2013)”, en *Cities (Elsevier)*, 60, pp. 402-414.
- De Gregorio Hurtado, S. 2016: “The Implementation of the URBAN Community Initiative: A Transformative Driver towards Collaborative Urban Regeneration? Answers from Spain”, en *European journal of American studies* [Online], volumen 10, número 3. URL : <http://ejas.revues.org/11354>
- De Gregorio Hurtado, S. 2015: “Una reflexión crítica sobre la transposición de la política urbana de la Unión Europea al marco español”, in *Cuadernos de Investigación Urbanística*, 100, 19-23.
- De Gregorio Hurtado, S. 2014: “La Iniciativa Comunitaria URBAN como factor de transformación de la práctica de la regeneración urbana: aproximación al caso español”, *Ciudad y Territorio*, 180, 253-275.
- De Gregorio Hurtado, S. 2012a: *Políticas urbanas de la Unión Europea desde la perspectiva de la Planificación Colaborativa. Las Iniciativas Comunitarias URBAN y URBAN II en España*. PhD Thesis. Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio, Escuela Técnica Superior de Arquitectura, Universidad Politécnica de Madrid.
- De Gregorio Hurtado, S. 2012b: “La regeneración urbana en la acción estatal en España durante el periodo 2004-2011. Una historia a continuar”, *Perspectivas*, 1, pp. 27-51.
- De Gregorio Hurtado, S. 2009: “El desarrollo de las Iniciativas Comunitarias URBAN y URBAN II en las periferias degradadas de las ciudades españolas. Una contribución a la práctica de la regeneración urbana en España”, *Ciudades*, 13, 39-59.
- De Luca, S. 2016: “Politiche europee e città: stato dell’arte e prospettive future”, en *Working papers. Rivista online di Urban@it*, 2/2016. Accesible en: http://www.urbanit.it/wp-content/uploads/2016/10/6_BP_De_Luca_S.pdf (último acceso 4-5-2017).
- Dzieciolowski, J. M. 2010: *El Desarrollo urbano. Actividades de la DG Regio en 2010*. Presentation in the First Plenary Meeting of the Red de Iniciativas Urbanas. Ministerio de Vivienda, Madrid, 14th April 2010.
- Ecotec, 2008: *Ex Post Evaluation of Cohesion Policy Programmes 2000-2006: The URBAN Community Initiative*. Ecotec.
- Ferstl, A. 2010: *Integrated urban development and EU Cohesion Policy. Past, present, future*. Presentado en Brno el 30 de septiembre de 2010.
- García Jaén, P. 1998). “Aplicaciones de la Iniciativa Comunitaria URBAN”. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 26, 191–206.
- Garbhi, N. 2016: Implementing EU urban policies. Presentación realizada en el Sexto Pleno de la Red de Iniciativas Urbanas, organizado por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas en el CEDEX, el 3 de noviembre de 2016.
- GHK, 2003: *Ex post Evaluation URBAN Community Initiative (1994-1999). Final Report*. London and Brussels. GHK.
- Gutierrez Palomero, A. (2009). *La Unió Europea i la regeneració de barris amb dificultats*. PhD thesis Departament de Geografia i Sociologia, Universitat de Lleida.
- Huete García, M.A.; Merinero Rodríguez, R. y Muñoz, R. 2016: Urban regeneration policy from the Model of Integrated Urban Development in the European Union: an analytical approach based on the study of Spanish cities. *Local Government Studies*, 42(2), 267-286.
- Informal Ministerial Meeting on Urban Development, 2007: *Leipzig Charter*. Leipzig.

Available in http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/themes/urban/leipzig_charter.pdf (last accessed 14-3-2016).

- Informal Ministerial Meeting on Urban Development, 2010: *Toledo Declaration*. Disponible en: http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/newsroom/pdf/201006_toledo_declaration_en.pdf (último acceso 14-4-2017).
- Kaiser, J.L. 2008. “La política regional europea 2007-2013: Principales novedades con respecto a 2000-2006”, in *Presupuesto y Gasto Público*, 58/2008, 129-142.
- Kaiser, J.L. 2010: *Desarrollo urbano e Iniciativa Urbana 2007-2013*. Presentación hecha en Madrid, en noviembre de 2010. Dirección General de Fondos Comunitarios.
- Ministerio de Economía y Administraciones Públicas (sin año): *Acuerdo de Asociación de España 2014-2020*.
- Ministerio de Economía y Hacienda, 2010a. El Fondo Europeo de Desarrollo Regional y las Iniciativas Urbanas. Presentación en el Primer Plenario de la Red de Iniciativas Urbanas. Ministerio de Vivienda, Madrid, 14 de abril de 2010.
- Ministerio de Economía y Hacienda, 2010b. *2010: Informe Anual. Programa Operativo de Madrid. FEDER- España 2007-2013. Fondo Europeo de Desarrollo Regional*. Informe de junio de 2009.
- Ministerio de Economía y Hacienda, 2009: *Anualidad 2008. Informe Anual Programa Operativo de Madrid*. Madrid. Ministerio de Economía y Hacienda.
- Ministerio de Economía y Hacienda, 2007a: *Marco Estratégico Nacional de Referencia 2007-2013*. Madrid. Ministerio de Economía y Hacienda.
- Ministerio de Economía y Hacienda, 2007b: *Iniciativa Urbana (URBAN). Orientaciones para la elaboración de propuestas*. Madrid. Ministerio de Economía y Hacienda.
- Ministerio de Economía y Hacienda, sin fecha. Nota de Prensa. Disponible en: http://www.urbanpalencia.es/media/nota_prensa_urban.pdf (último acceso 2-3-2016).
- Ministerio de Hacienda, 2003a: *Informe Final del Programa Operativo URBAN 1994-1999*.
- Ministerio de Hacienda, 2003b: *Informe Final del Programa Operativo URBAN 1997-1999*.
- Parkinson, M. 2014: “Regeneración urbana integrada en 2014: nada Nuevo bajo el sol y ¿Qué pasa con España?”, *Ciudad y Territorio*, 179, 11-28.
- Parkinson, M. 2005: “Urban Policy in Europe: where have we been and where are we going”, in *European Metropolitan Governance: Cities in Europe-Europe in Cities*. NODE Project. Eds. E. Antalovsky, J.S. Dangschat&M. Parkinson. Vienna: Austrian Ministry of Education, Science and Culture, 7-32.
- Rodríguez Álvarez, J. M. 2005: “La Iniciativa Comunitaria europea URBAN y sus efectos en España.” Paper presentado en el VII Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración. Democracia y Buen Gobierno. Madrid, 21-23 de septiembre de 2005.

Sonia De Gregorio Hurtado

Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio, Escuela Técnica Superior de Arquitectura, Universidad Politécnica de Madrid
s.degregorio.hurtado@gmail.com

M.Arch., PhD. Sonia is a Lecturer at the Department of Urban and Spatial Planning, Universidad Politécnica de Madrid. Her research focuses on the analysis of the urban dimension of Spanish and EU policies, applying a comprehensive approach to urban regeneration in which, governance, climate change, urban mobility, and gender dimensions are integrated and addressed. She has worked as professional planner and architect, as researcher in CEDEX, and as visitor researcher at a number of prestigious universities.