

Edita:
Consejo Vasco del Movimiento Europeo, EuroBasque

Sostenibilidad de la Europa del s. XXI: económica, ambiental y social



Sostenibilidad de la Europa del s. XXI: económica, ambiental y social

Equipo editor /organizador

Jose María GONZÁLEZ ZORRILLA
Presidente de EuroBasque

Joxerramon BENGOETXEA CABALLERO
Secretario General de EuroBasque

Iñigo OCARIZ GAUBECA
Tesorero de EuroBasque

Igor FILIBI LÓPEZ
Vicepresidente de EuroBasque

Lorena LÓPEZ DE LACALLE
Vicepresidenta de EuroBasque

Eusebio CADENAS CORDERO
Vicepresidente de EuroBasque

Iñigo MARTÍNEZ ZATÓN
Vicepresidente de EuroBasque

Carmelo BARRIO BAROJA
Vicepresidente de EuroBasque

Beatriz Pérez de las Heras
Vocal de EuroBasque

Maria Oianguren Idigoras
Vocal de EuroBasque

Johana Etxezarraga Aldamiz-Etxebarria
Técnico de EuroBasque

Sostenibilidad de la Europa del s. XXI: económica, ambiental y social

Edita:

Consejo Vasco del Movimiento Europeo, EuroBasque

EuroBasque

Europako Mugimenduaren Euskal Kontseilua

Consejo Vasco del Movimiento Europeo

www.eurobasque.eus



Dykinson, S.L.

No está permitida la reproducción total o parcial de este libro, ni su incorporación a un sistema informático, ni su transmisión en cualquier forma o por cualquier medio, sea este electrónico, mecánico, por fotocopia, por grabación u otros métodos, sin el permiso previo y por escrito del editor. La infracción de los derechos mencionados puede ser constitutiva de delito contra la propiedad intelectual (art. 270 y siguientes del Código Penal).

Diríjase a Cedro (Centro Español de Derechos Reprográficos) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra. Puede contactar con Cedro a través de la web www.conlicencia.com o por teléfono en el 917021970/932720407

Este libro ha sido sometido a evaluación por parte de nuestro Consejo Editorial
Para mayor información, véase www.dykinson.com/quienes_somos

© Copyright by
Los autores
Madrid, 2020

© Copyright Imagen de Portada by VEGAP
Imagen de portada: LAZKANO: "LABERINTO" 18,5 X 27,5 CM. Aguafuerte coloreado a mano.
2004. Jesús Mari Lazkano. Ed. Exclusiva para EuroBasque.

Editorial DYKINSON, S.L.
Meléndez Valdés, 61 - 28015 Madrid
Teléfono (+34) 915442846 - (+34) 915442869
e-mail: info@dykinson.com
<http://www.dykinson.es>
<http://www.dykinson.com>

ISBN: 978-84-1324-711-3

Preimpresión:
Besing Servicios Gráficos, S.L.
besingsg@gmail.com

Índice

Presentación

| | |
|---|----|
| <i>Aurkezpena – Presentación</i> <i>Sostenibilidad en la Europa del siglo XXI:</i> <i>económica, ambiental y social</i> | 13 |
| JOSÉ MARÍA GONZÁLEZ ZORRILLA | |

Introducción

| | |
|---------------------------|----|
| <i>Introducción</i> | 17 |
| JOXERRAMON BENGOETXEA | |

Sección I. Visiones institucionales

| | |
|---|----|
| <i>Jasangarritasuna XXI. Mendeko Europan:</i> <i>ekonomian, ingurugiroan eta gizartean</i> | 29 |
| BAKARTXO TEJERIA OTERMIN | |

| | |
|--|----|
| <i>Traducción al castellano del original en Euskera</i> <i>Sostenibilidad en la Europa del siglo XXI:</i> <i>económica, ambiental y social</i> | 33 |
| BAKARTXO TEJERIA OTERMIN | |

| | |
|---|----|
| <i>Sostenibilidad en la Europa del siglo XXI:</i> <i>económica, ambiental y social</i> | 37 |
| MIKEL ANTON ZARRAGOITIA | |

| | |
|---|-----|
| <i>La sostenibilidad ambiental en la Europa del siglo XXI</i> | 41 |
| AITOR ZULUETA TELLERIA | |
| <i>La implementación de los ODS en el Gobierno Vasco</i> | 47 |
| LEYRE MADARIAGA GANGOITI | |
| <i>Sostenibilidad social, económica y ambiental</i> | 53 |
| EMILIANO LÓPEZ ATXURRA | |
| Sección II. La sostenibilidad social en Europa | |
| <i>Sostenibilidad social en la Europa del siglo XXI</i> | 61 |
| AITOR BENGOETXEA ALKORTA | |
| <i>UEM y desarrollo social sostenible: Conectando las propuestas de justicia económica de los ODS con las estructuras político-jurídicas de la gobernanza para el crecimiento integrador</i> | 65 |
| AINHOA LASA LÓPEZ | |
| <i>La Política Urbana Europea y la regeneración urbana en Euskadi. Estudio de los casos prácticos desarrollados en las ciudades vascas en el marco de diferentes iniciativas comunitarias</i> | 95 |
| GEANA DE MIRANDA LESCHKO, NEREA ARANBARRI Y ROBERTO SAN SALVADOR DEL VALLE | |
| <i>La Renta Básica Universal, instrumento que garantiza la aplicación de los derechos sociales y económicos reconocidos en el PIDESE</i> | 161 |
| ÁNGEL ELÍAS ORTEGA | |
| Sección III. La sostenibilidad económica en Europa | |
| <i>Algunos datos objetivos sobre la situación actual de la economía en Europa. El reto de la desigualdad</i> | 171 |
| VIRGINIA GÓMEZ SIERRA | |

| | |
|--|-----|
| <i>Un nuevo modelo económico para una Europa más innovadora y más sostenible</i> | 185 |
| JON BARRUTIA GÜENAGA | |

| | |
|--|-----|
| <i>Renacimiento o decadencia, lo que la Historia nos enseña del futuro económico de Europa</i> | 195 |
| GUILLERMO DORRONSORO ARTABE | |

Sección IV. La sostenibilidad ambiental en Europa

| | |
|---|-----|
| <i>El desarrollo sostenible como objetivo de la integración europea: breve nota sobre política ambiental y acción climática</i> | 211 |
| XABIER EZEIZABARRENA | |

| | |
|--|-----|
| <i>El desarrollo sostenible como objetivo de la integración europea: política medioambiental, política energética y acción climática</i> | 225 |
| ASIER GARCÍA LUPIOLA | |

| | |
|--|-----|
| <i>La contribución de las regiones a la política climática</i> | 261 |
| ELISA SAINZ DE MURIETA | |

| | |
|---|-----|
| <i>La política de adaptación al cambio climático de la Unión Europea: desafíos y oportunidades para el proceso de integración europea</i> | 273 |
| ROSA GILES CARNERO | |

La Política Urbana Europea y la regeneración urbana en Euskadi.

*Estudio de los casos prácticos desarrollados en las ciudades vascas
en el marco de diferentes iniciativas comunitarias**

GEANA DE MIRANDA LESCHKO, NEREA ARANBARRI Y
ROBERTO SAN SALVADOR DEL VALLE
Deusto Cities Lab. Universidad de Deusto

1. Introducción
 - 1.1. Objetivos del estudio e hipótesis
 - 1.2. Fuentes principales
 - 1.3. Metodología
2. Política Urbana Europea e Iniciativas Comunitarias para el Desarrollo Urbano Integrado: contexto y marco institucional de la Unión Europea
 - 2.1. Evolución de la PUE a lo largo de los diferentes periodos presupuestarios
 - 2.2. *Método URBAN* como enfoque integrado
3. Práctica del desarrollo urbano sostenible integrado en España: *URBANI*, *URBAN II*, *URBANA* y *EDUSI*
 - 3.1. Gestión y seguimiento de las Iniciativas
 - 3.2. Resumen y análisis comparativo de los programas
4. Desarrollo de proyectos de regeneración urbana integrada en Euskadi
 - 4.1. Plan Integrado de Barakaldo en *URBANI* (1994-1999)
 - 4.2. Plan de Regeneración de Pasaialde en *URBAN II* (2000-2006)
 - 4.3. Plan de Revitalización del Casco Medieval de Vitoria-Gasteiz en *URBANA* (2007-20013)
 - 4.4. Plan de Implementación del Desarrollo Urbano Sostenible e Integrado en el Área de Zorrotzaurre en *EDUSI* (2014-2020)
5. Resultados identificados en Euskadi
Un decálogo de conclusiones

* Trabajo ganador del XVIII Premio de investigación sobre Europa EuroBasque Francisco Javier Landaburu Universitas 2019.

1. INTRODUCCIÓN

La *Agenda Urbana Vasca - Bultzatu 2050* presenta la regeneración urbana como una estrategia prioritaria en la consecución de un desarrollo urbano sostenible e integrado de las ciudades vascas¹. La elección de dicha estrategia, frente al desarrollo de nuevas construcciones y urbanizaciones, encuentra fundamento y justificación en las buenas prácticas desarrolladas en Euskadi a lo largo de las últimas décadas.

Los procesos de transformación urbana llevados a cabo en Bilbao, Vitoria-Gasteiz o Donostia-San Sebastián han sido objeto de reconocimiento internacional (*European City of the Year*, *Green Capital* o *European Capital of Europe*). Este contexto ha servido para reafirmar, ante la ciudadanía y los diferentes agentes implicados en la dinamización del tejido urbano local, el gran potencial que este tipo de actuaciones conlleva en términos de desarrollo social, económico, cultural y medioambiental, vinculado a todos aquellos beneficios directos e indirectos que conllevan para la ciudadanía (Comisión Europea, 2009).

No obstante, el reconocimiento de Euskadi como una región europea referente en la materia debe ser entendido dentro de una lógica política más amplia que aquella capaz de explicar el éxito de la transformación de sus ciudades. La puesta en marcha de las iniciativas de regeneración urbana mencionadas ha sido favorecida por un mayor reconocimiento del papel de las ciudades como agentes clave en la consecución de los objetivos estratégicos promovidos por la Comisión Europea (San Salvador del Valle, de Miranda Leschko y Matovic, 2018; Marshall, 2005) y la propia consolidación de una Política Urbana Europea (a partir de ahora PUE) (González Medina y Fedeli, 2015; Carpenter, 2013; Atkinson, 2001).

Así mismo, en este contexto debe ser considerada la posición adoptada por el Gobierno español que, ante la ausencia de una política urbana a nivel del Estado, tomó como modelo y guía para el desarrollo urbano sostenible y la regeneración de sus áreas degradadas las directrices de la PUE y su *método URBAN* para la regeneración urbana integrada y sostenible de áreas y barrios degradados (Alonso Ibáñez, 2016; González Medina, 2011, 2013).

Los elementos más relevantes de este método, que han orientado la realización de las iniciativas de regeneración urbana llevadas a cabo en el Estado con financiación europea, han sido: el enfoque integrado, la participación de la comunidad local, la capacidad de introducir innovación, los resultados demostrativos de los programas y la colaboración de todos los niveles relevantes de gobierno en la implementación de los programas (De Gregorio Hurtado, 2017a: 404). Y las iniciativas comunitarias que han servido de marco para el desarrollo de acciones de regeneración urbana como Estado miembro han sido:

1 Sobre la Agenda Urbana Vasca Bultzatu 2050 <https://www.euskadi.eus/informacion/bultzatu-2050-basque-urban-agenda>.

la iniciativa *URBAN I* (durante el periodo 1994-1999), la iniciativa *URBAN II* (2000-2006), la iniciativa *URBANA* (2007-2013) a nivel estatal y, actualmente, por medio del programa *Estrategias de Desarrollo Urbano Sostenible Integrado* (EDUSI) que se viene desarrollando para el periodo 2014-2020.

Euskadi posee casos emblemáticos de regeneración urbana financiados por la UE en todos los periodos anteriormente referidos. El desarrollo de estos subprogramas y la coherencia que existe entre ellos con relación a la aplicación continuada en el tiempo del *método URBAN* hace de la región un caso de estudio de máximo interés. Reforzando dicha coherencia, es de interés indicar que durante el periodo 2000-2006 se desarrolló la *Iniciativa Regional de Regeneración Urbana Integrada IZARTU*, que llegó a financiar 49 iniciativas en diferentes municipios de Euskadi siguiendo el citado *método URBAN* (De Gregorio Hurtado, 2012).

1.1. Objetivos del estudio e hipótesis

Considerando todo lo anterior, el presente estudio trata, de manera general, de identificar los avances y las limitaciones en la promoción del desarrollo urbano sostenible integrado en Euskadi por medio del estudio de aquellos casos prácticos de regeneración urbana existentes, que se llevaron a cabo con financiación europea en diferentes periodos.

Los referidos casos de regeneración urbana integrada son: en el marco de *URBAN I* (1994-1999) el *Plan Integrado de Barakaldo*; en *URBAN II* (2000-2006) el *Plan de Regeneración de Pasaialdea*; en la *Iniciativa URBANA* (2007-2013) el *Plan de Revitalización del Casco Medieval de Vitoria-Gasteiz*; y en *EDUSI* (2014-2020) el *Plan de Implementación del Desarrollo Urbano Sostenible e Integrado en el Área de Zorrotzaurre* (Bilbao).

El estudio se ocupa, de manera específica, de identificar el nivel de implementación del *método Urban* y del cumplimiento de los objetivos de la PUE en las ciudades vascas. Centrando el objeto de investigación en procesos de regeneración urbana de áreas degradadas de ciudades vascas desarrollados en el marco de iniciativas comunitarias o estatales, apoyadas por la UE.

Considerando estos objetivos y los puntos de partida identificados con anterioridad, el estudio parte de las hipótesis siguientes:

- La práctica continuada de iniciativas de regeneración urbana integrada conllevó, progresivamente, a la efectiva implementación del *método URBAN* en Euskadi.
- La teoría urbana y la práctica de la regeneración urbana integrada en Euskadi se han ido alineando de manera progresiva y relevante durante los diferentes periodos de programación de la dimensión urbana de la política de cohesión territorial de la Unión Europea.

- Las diferentes iniciativas de regeneración urbana integrada llevadas a cabo en Euskadi han cumplido y cumplen con los objetivos estratégicos de la PUE en materia de regeneración urbana de áreas urbanas y barrios degradados.

1.2. Fuentes principales

Las principales fuentes de consulta que apoyan la consecución de los objetivos del presente estudio han sido las Comunicaciones de la Comisión Europea a los Estados miembros y otros documentos comunitarios oficiales que enmarcan la PUE y sus iniciativas orientadas al desarrollo urbano sostenible (DUS) durante los diferentes periodos de programación.

La reconstrucción del proceso de implementación de la PUE y el acogimiento de sus iniciativas comunitarias orientadas al DUS en España y en Euskadi se han llevado a cabo a través del análisis de los diferentes acuerdos de asociación UE-España, los programas operativos relacionados con el País Vasco y otros documentos oficiales producidos por el Ministerio de Hacienda y la Dirección General de Fondos Europeos durante los diferentes periodos de programación entre 1994-2016.

La identificación de las características principales de las iniciativas comunitarias orientadas al DUS y el impacto que han podido tener a nivel de España, se realizó con fundamento en los resultados presentados por la literatura de referencia que estudió los diferentes periodos de programación a nivel estatal, en particular: García Jaén (1998); Rodríguez Álvarez (2005); Gregorio Hurtado (2009, 2012, 2017); Gutiérrez Palomero (2009, 2010); Merinero-Rodríguez, Muñoz Moreno y Huete García (2013); Huete García y Merinero Rodríguez (2017); Del Castillo y Haarich (2013) y Navarro, Rodríguez-García y Ramírez-Gómez (2019).

El análisis de los casos prácticos vascos se ha realizado empleando como fuentes principales las correspondientes propuestas/candidaturas presentadas para acceder a los programas, los informes finales de cierre de los proyectos donde se describen las medidas y actuaciones realizadas, y entrevistas con expertos en la materia y agentes implicados directamente en la elaboración e implementación de los proyectos a nivel local.

Así mismo, fue objeto de consulta el catálogo desarrollado por el equipo de investigación del proyecto *URBAN IMPACTS*². Dicho catálogo presenta una información básica para caracterizar los proyectos de desarrollo urbano integral realizados en el marco de las iniciativas *URBANI*, *URBAN II* y *URBANA* desde 1994 hasta 2013 en España.

2 *URBAN-IMPACTS* -Políticas Urbanas, Cambio Socioeconómico e Innovación. Centro de Sociología y Políticas Locales. Universidad Pablo de Olavide. Catálogo disponible en <https://www.upo.es/investigacion/urbanimpacts/es/catalogo/#/>

1.3. Metodología

El presente estudio se ha desarrollado siguiendo un enfoque de conocimiento mixto organizado fundamentalmente en fases consecutivas.

En la primera fase, la labor se ha centrado en la revisión de las referencias bibliográficas y documentales para: a) conformar un marco teórico sólido con respecto a la PUE y las iniciativas comunitarias orientadas al DUS a nivel estatal; b) identificar categorías de análisis para comparar las diferencias y similitudes de los programas de desarrollo urbano sostenible integrado (DUSI) a nivel estatal; c) definir las categorías analíticas orientadoras de la evaluación de los casos prácticos.

Considerando los fines que orientan el presente estudio, de manera general, y los específicamente establecidos con respecto al análisis comparativo de los programas DUSI implementados desde la esfera estatal, la construcción de las categorías de análisis comparativo se ha realizado desde la identificación de las diferencias y similitudes entre los programas, así como los resultados generales alcanzados por los proyectos ejecutados en cada programa.

Con tal fin, se han aplicado dos categorías: una más centrada en el análisis de las convocatorias y de los marcos de los programas, con la que evaluar los elementos formales e tangibles (aquellos vinculados con los requisitos previstos en las convocatorias y los procedimientos administrativos adoptados); y otra categoría más centrada en la recogida de resultados/evaluaciones generales de los proyectos desarrollados en el marco de cada programa, con la que analizar los elementos de contenido e intangibles (aquellos relacionados con el enfoque empleado, la dimensión de la participación, presencia de elementos de gobernanza y diversidad en las temáticas y actuaciones).

Así mismo, dicho análisis comparativo ha sido enriquecido por las consideraciones apuntadas por diferentes estudios centrados en el diagnóstico de las prácticas seguidas de los diferentes programas. Todo ello fundamentado en la bibliografía de referencia en la materia, en fuentes documentales primarias y secundarias disponibles y en las páginas web de los organismos oficiales.

Con respecto a la evaluación de los casos prácticos a nivel de Euskadi, considerando los objetivos e hipótesis del presente estudio, así como la existencia de metodología contrastada en el análisis de estudios de caso con fines similares³, se ha empleado seis categorías analíticas con sus correspondientes definiciones:

- *Nivel de correlación entre el programa y el marco de la convocatoria:* Para ello se han analizado los objetivos establecidos en la propuesta de cada subprograma buscando similitudes y discrepancias con los objetivos estratégicos recogidos en la convocatoria o programa marco. También han sido analizadas las acciones previstas y las acciones

3 De Gregorio Hurtado (2017a).

desarrolladas en cada subprograma en comparación con aquellas posibles líneas de actuación identificadas en la convocatoria o programa marco.

- *Nivel de correlación entre el programa y la PUE:* Se han buscado similitudes y discrepancias entre los objetivos estratégicos recogidos en la convocatoria y las medidas realizadas en comparación con los objetivos prioritarios identificados en los documentos oficiales de referencias de la PUE para el correspondiente periodo de programación.
- *Nivel de implementación de una perspectiva integrada:* Se han analizado los elementos de gobernanza multinivel e interdepartamental presentes a lo largo de la elaboración e implementación de cada subprograma. Así mismo se ha buscado identificar el planteamiento y la realización de medidas/acciones integrales, así como el nivel de diversidad en la distribución de las acciones y del presupuesto entre diferentes áreas de actuación. Este último aspecto toma en consideración la metodología de clasificación en macro-áreas y áreas de actuación correspondientes a las áreas oficiales de los programas *URBAN I*, *URBAN II* y *URBANA* desarrolladas en el marco del estudio *URBAN-IMPACTS*, aplicándola a los casos prácticos objeto del presente estudio. Con relación al programa *EDUSI*, iniciativa comunitaria actualmente en desarrollo y que no fue objeto de análisis en el marco del referido estudio, se ha realizado un ejercicio replicando dicha metodología a modo exploratorio y de aproximación. Así mismo, se han considerado los índices de diversidad presentados en el marco del referido estudio con respecto a los casos prácticos Barakaldo, Pasaialdea y Vitoria-Gasteiz⁴.
- *Previsión de procesos de participación e implicación de múltiples agentes locales en el programa:* Se ha identificado el empleo de estrategias participativas en las fases de elaboración e implementación de los programas. También se ha tenido en consideración la previsión de fondos para la realización de dichos procesos en los presupuestos y el tipo de procesos participativos que, finalmente, se han ejecutado.
- *Enfoque en materia de DUS:* Se ha localizado en el programa la introducción de elementos en los ámbitos de la energía, cambio climático, movilidad urbana o transición digital que pueden ser replicados en futuras iniciativas.

4 Con relación al referido índice Navarro, Rodríguez-García y Ramírez-Gómez (2019: 56) explican que "(...) se ha calculado un índice de diversidad de la agenda de los proyectos, que considera si el presupuesto se distribuye de forma similar entre las cinco áreas o, al contrario, se concentra en alguna de ellas. Se trata, pues, de una medición empírica de la idea de integralidad, al menos, entendida como la transversalidad en los contenidos de la estrategia de actuación. Para ello se ha adaptado el índice de diversidad de Herfindhal-Hirschman (Hirschman, 1964), de modo que si el presupuesto se concentra en un solo área su valor será igual a 0 y si se distribuye por igual entre las cinco áreas su valor sería igual a 1. Por tanto, valores cercanos a 1 significarían agendas más diversas, que conceden un peso similar a las cinco macro-áreas".

- *Presencia de elementos innovadores en materia de DUS, logros y limitaciones:* Se ha identificado, por medio la experiencia de los entrevistados involucrados en la puesta en marcha y realización de los programas, aquellas medidas consideradas innovadoras, los logros y las acciones consideradas buenas prácticas por sus sorprendentes resultados en el marco del correspondiente subprograma, así como las dificultades encontradas en el proceso.

En una segunda fase, se ha completado un análisis de los cuatro casos prácticos de regeneración urbana integral, aplicando las categorías identificadas en la etapa anterior, para: en primer lugar, realizar un análisis comparativo de la evolución y progreso entre las diferentes iniciativas objetivo de estudio en esta etapa; en segundo lugar, obtener conclusiones sobre el desarrollo de cada caso práctico, considerando la iniciativa comunitaria en la que se enmarcaba, en contraste con los resultados identificados por la literatura científica en relación a la correspondiente iniciativa comunitaria; y en tercer lugar, comparar los objetivos alcanzados en cada iniciativa con los objetivos adoptados en el marco de la PUE y en consideración con los objetivos de desarrollo urbano sostenible integrado desde una visión transversal y transectorial de la ciudad.

2. POLÍTICA URBANA EUROPEA E INICIATIVAS COMUNITARIAS PARA EL DESARROLLO URBANO INTEGRADO: CONTEXTO Y MARCO INSTITUCIONAL DE LA UNIÓN EUROPEA

En primer lugar, cumple señalar que el proceso de conformación de lo que hoy se conoce como Política Urbana de la UE (PUE) fue complejo y se desarrolló lentamente, a través de la producción de informes y el lanzamiento de instrumentos no vinculantes, tales como: las comunicaciones de la Comisión Europea y otros documentos, las líneas de actuación, los instrumentos de financiación para la regeneración urbana, las redes para el intercambio de buenas prácticas, los proyectos faro y los programas de capacitación y aprendizaje (De Gregorio Hurtado, 2016: 20). Este proceso, desde el ámbito académico, también se conoce como la *europización urbana*, como consecuencia de la implementación de la Política de Cohesión de la UE (González Medina, 2013: 134). Las principales características de la PUE son:

- Su carácter implícito, ya que es una política que se ha ido consolidando pese a la ausencia de competencias sobre la materia de la UE, residiendo tales competencias en los Estados miembros, autoridades regionales y locales.
- Su informalidad, porque no se encuentra recogida en un cuerpo normativo o en un único marco orientativo.

- Su orientación epistémica, que se identifica con la presencia de una comunidad generadora de conocimientos sobre el desarrollo urbano en el ámbito de la UE formada por agentes provenientes de los sectores del desarrollo sostenible y la planificación territorial (González Medina, 2013: 136).

2.1. Evolución de la PUE a lo largo de los diferentes periodos presupuestarios

El proceso de construcción de la PUE puede ser organizado en periodos distintos que tratan de recoger las claves evolutivas, desde su consideración como una política totalmente implícita hasta su etapa actual, en la que pasa a ser referenciada de manera explícita en la Política Cohesión 2014-2020 (González Medina, 2013: 140-145).

Periodo 1994-1999. Se caracteriza por la toma de consciencia de la importancia del tema del desarrollo urbano por parte de las instituciones comunitarias vinculada principalmente con las advertencias realizadas desde el *Libro Verde sobre el Medio Ambiente Urbano* en 1990, con la realización de la *Cumbre de Río* en 1992 y por los compromisos asumidos por la UE en su marco, bien como por la firma de la *Carta de las ciudades europeas hacia la sostenibilidad*—también conocida como la *Carta de Aalborg*— en 1994 (Ávila Orive, 2018: 216-218).

La Carta representa el primer hito en la definición de la voluntad de las ciudades europeas en torno al desarrollo sostenible. Sus firmantes, entre otras cuestiones, se comprometían a participar en la campaña de ciudades europeas sostenibles y en la elaboración de planes a largo plazo hacia el desarrollo sostenible. De ahí que las primeras iniciativas sobre la materia partieran de la Dirección General XI de Medio Ambiente y del Grupo de Expertos sobre el Medio Ambiente Urbano, responsables de la elaboración del *Informe sobre Ciudades Sostenibles Europeas* de 1996, en el que se hace referencia explícita a la ausencia de una política urbana específica por parte de la Unión Europea.

En este contexto, se pusieron en marcha algunos instrumentos específicos para la regeneración urbana: los *Proyectos Pilotos Urbanos*, la iniciativa comunitaria *URBAN* y las *Agendas Locales 21*. De manera específica, *URBAN* se lanza en 1994 con el objetivo de abordar los problemas de la degradación de las ciudades y de los barrios, por medio de la implementación de medidas innovadoras e integradas (De Gregorio Hurtado y Kocewicz, 2007: 22).

La entrada en vigor del *Tratado de Maastricht*, en 1992, y del *Tratado de Ámsterdam*, en 1996, contribuyeron a la consolidación de las bases de una PUE, en torno a conceptos como: la subsidiaridad, la colaboración público-privada, la cohesión social y

eficacia económica, el desarrollo sostenible y el fomento de la capacidad local de acción (González Medina, 2013: 141-142).

Merece una especial mención, los resultados obtenidos en la *Reunión informal de Ministros responsables de Ordenación del Territorio y Sostenibilidad* que se realizó en Potsdam en 1999: la aprobación de la *Estrategia Territorial Europea: Hacia un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio de la UE*. En dicho documento, se recogen tres objetivos básicos para el desarrollo territorial: la cohesión económica y social, el desarrollo sostenible y la competitividad equilibrada del territorio europeo. También se abogaba por la elaboración de un método para analizar los efectos y coordinar acciones en áreas urbanas, así como el establecimiento de un marco común capaz de organizar los debates a nivel europeo (Atkinson, 2001: 390).

Periodo 2000-2006. Esta etapa se inicia con la aprobación de la *Estrategia de Lisboa*, en 2000, y la de *Estrategia de Gotemburgo* en 2001, en las cuales se asienta el papel central de las ciudades en la promoción de la cohesión social, motor del desarrollo regional, centro de innovación y en la consecución de un desarrollo sostenible (Rodríguez Álvarez, 2010: 7-8).

Durante esta etapa, la cuestión urbana pasa del ámbito de la Dirección General de Medio Ambiente a la Dirección General de Política Regional (actualmente DG Regio - Dirección General de Política Regional y Urbana) de la UE. Eso implica una mayor vinculación de la cuestión urbana, abordada anteriormente desde el enfoque del desarrollo sostenible, con el ámbito de la cohesión política y territorial. En el contexto de los *Fondos de Desarrollo Regional* y los *Fondos de Cohesión*, la PUE pasa a contar con unos instrumentos más potentes para su desarrollo (González Medina, 2013: 143).

Considerada la capacidad de adaptación de la iniciativa *URBAN* en la etapa presupuestaria anterior, en 2000, es puesta en marcha *URBAN II*. La iniciativa logra que, por medio de la definición de unos objetivos y líneas generales suficientemente flexibles, los diferentes programas locales “dispusieran de capacidad para definirse y articularse a partir de los retos del área urbana que se pretendía dinamizar”, todo ello manteniendo un marco común de referencia (Gutiérrez Palomero, 2010a: 161).

Periodo 2007-2013. En esta etapa la aprobación de la *Carta de Leipzig* y de la *Agenda Territorial Europea* durante la Reunión informal de Ministros responsables de Desarrollo urbano y Cohesión territorial realizada en mayo de 2007, dotan de nuevo impulso el proceso de conformación de la PUE, mediante la integración de la dimensión urbana en la Política de Cohesión de la UE. Este cambio se confirma expresamente en el informe *La dimensión urbana en las políticas comunitarias para el periodo 2007-2013* (Comisión Europea, 2010).

El proceso de integración y conformación de una dimensión urbana en la Política de Cohesión termina por acelerarse con la entrada en vigor del *Tratado de Lisboa*, en

2009, y la aprobación de la estrategia *Europa 2020: Una Estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrado*, en 2010. En el Tratado, la cohesión territorial alcanza estatus de objetivo de la UE y se convierte en una competencia compartida entre la UE y los Estados miembros⁵.

En este contexto, la iniciativa *URBAN* desaparece y las acciones urbanas pasan a integrar, directamente y de manera plena, los programas operativos estatales y regionales. Supone el reconocimiento del *método URBAN* y una oportunidad para su extensión a todas las ciudades y regiones europeas. Se culmina la transición de la PUE de implícita a explícita (González Medina, 2013: 145).

Esta transición debe ser entendida en perspectiva con las reflexiones suscitadas en la publicación *Cities of Tomorrow* (Comisión Europea, 2011), donde se reconoce por primera vez la existencia de un modelo europeo de desarrollo urbano explícito⁶.

Periodo 2014-2020. La etapa actual está marcada por el reforzamiento del enfoque de desarrollo urbano sostenible integrado y por la activación del proceso de elaboración de la *Agenda Urbana para la Unión Europea* y, consecuentemente, de la extensión de sus principios a las agendas urbanas de los distintos Estados miembros (González Medina, Huete García y Merinero Rodríguez, 2016: 89).

En este contexto, es importante mencionar los siguientes hitos: por un lado, a nivel mundial, la elaboración de la *Nueva Agenda Urbana* de Naciones Unidas en la Cumbre HÁBITAT III celebrada en Quito en 2016⁷; y por otro, la aprobación, ese mismo año, del *Pacto de Ámsterdam*, por medio del cual los ministros responsables de asuntos urbanos acordaron las bases de la *Agenda Urbana para la Unión Europea*. Los objetivos de dicha Agenda son:

- Contribuir a que las áreas urbanas alcancen el máximo potencial para conseguir los objetivos de la UE y las prioridades nacionales relacionadas con ellos, respetando los principios de subsidiariedad, proporcionalidad y competencia.
- Involucrar a las autoridades municipales en el diseño de las políticas urbanas a nivel europeo, y movilizarlas para su implementación, así como por fortalecer la dimensión urbana en las políticas de la UE.
- Fomentar un enfoque integrado y coordinado más efectivo hacia las políticas y la legislación de la UE que tienen un impacto potencial en las áreas urbanas, capaz de contribuir a la cohesión territorial⁸.

5 Así queda recogido en el art. 4 apartado 2 letra c del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Disponible en <https://www.boe.es/doue/2010/083/Z00047-00199.pdf>

6 Comisión Europea (2011). Disponible en https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/citiesoftomorrow/citiesoftomorrow_final.pdf

7 ONU HABITAT (2016). Disponible en: <http://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Spanish.pdf>

8 Conforme dispuesto en los art. 4 y 5 del Tratado de la Unión Europea, la Agenda Urbana para la UE no crea nuevas fuentes de financiación europea, ni barreras administrativas innecesarias, ni afecta a la

De manera resumida, la *Agenda Urbana para la UE* centra específicamente en los tres instrumentos clave de las políticas comunitarias:

- Mejorar la regulación, por medio de una implementación más efectiva y coherente de las políticas, la legislación y los instrumentos ya existentes de la UE. Siendo así, no pretende iniciar nuevas normas, pero sí contribuir informalmente al diseño y a la revisión de las normas y regulaciones ya existentes en la UE.
- Mejorar la financiación, contribuyendo a identificar, apoyar, integrar y mejorar las fuentes de financiación innovadoras para las áreas urbanas, incluyendo desde los Fondos Estructurales al Banco Europeo de Inversiones. No se buscará crear nueva financiación ni incrementar la existente, sino mejorarla.
- Mejorar el conocimiento, para ello la Agenda quiere contribuir a mejorar la base de conocimiento sobre temas urbanos y al intercambio de buenas prácticas y conocimiento. Se entiende que los conocimientos actuales acerca de las ciudades europeas están fragmentados y se pueden explotar mejor (Ministerio de Fomento)⁹.

2.2. Método URBAN como enfoque integrado

Toda la experiencia y el conocimiento entorno al fenómeno urbano y su desarrollo en el ámbito de la UE, recogido en una serie de criterios y principios, componen el acervo urbano o *Urban Acquis*, que viene a ser la base para una aproximación más coherente a la política urbana y sobre la cual, se anima, el desarrollo de políticas urbanas a nivel de Estados miembros. Debido a la propia naturaleza del acervo urbano, el mismo está en permanente actualización a través de la práctica urbana del desarrollo y de su conceptualización (Ávila Orive, 2018: 233-234).

Desde un punto de vista más práctico, el acervo urbano se identifica con la adopción, en la práctica del desarrollo urbano, de un enfoque integrado transectorial, basado en toda la experiencia acumulada en el marco de proyectos, las acciones e instrumentos para el diseño y seguimiento de políticas públicas, puestas en marcha desde la UE y orientados a las ciudades como, por ejemplo: los *PPU Proyectos Pilotos Urbanos*, las iniciativas *URBAN I*, *URBAN II*, y *JESSICA*, el instrumento *URBAN-AUDIT*, el *RSFC - Marco de referencia para las ciudades europeas sostenibles*, entre otros.

distribución actual de competencias legales y de trabajo existentes, ni a las estructuras de toma de decisiones y no transfiere competencias a nivel de la UE.

⁹ Ministerio de Fomento. Recurso online disponible en <https://www.fomento.gob.es/architectura-vivienda-y-suelo/urbanismo-y-politica-de-suelo/actividad-internacional/union-europea/el-pacto-de-amsterdam-2016-y-declaracion-de-bucarest-2019/objetivos-ae>

La implementación de los proyectos *PPU* y las iniciativas *URBAN*, financiados por el FEDER, se consideran los primeros hitos en la construcción de una PUE y su implementación, dirigidos fundamentalmente a la regeneración de áreas urbanas con problemas. Se valora como un éxito a nivel comunitario en razón de los resultados obtenidos y del método adoptado, que pasó a ser identificado como un elemento distintivo de la referida política (González Medina, 2013: 138).

El *método URBAN*, en sus orígenes, se caracteriza por la adopción de una metodología de trabajo específica que considera las dimensiones múltiples de las dinámicas urbanas y, siendo así: la necesidad de integrar las acciones urbanísticas sociales, económicas y medioambientales; el fomento de una gobernanza multinivel e interdepartamental; la adopción de prácticas innovadoras; la participación de la comunidad y de los agentes locales; la creación de redes de intercambio de conocimientos y difusión de buenas prácticas¹⁰ (Gutiérrez Palomero, 2010b: 67-68).

En la actualidad, el enfoque integrado al que remiten tanto la *Agenda Urbana para la UE* como el *Pacto de Ámsterdam* se recoge en la *Declaración de Toledo*, tal y como afirma Matesanz Parellada y Hernández Aja (2018: 84-85), envuelto en tres dimensiones:

- *Integración de las áreas.* Parte del entendimiento de que los problemas identificados en los barrios objeto de intervenciones son complejos y de naturaleza distinta (social, económica, urbana, residencial, etc.). Y, por lo tanto, las respuestas deben considerar de forma conjunta todas estas cuestiones y sus interrelaciones desde una visión integral y articulada. No puede ser reducida a la aplicación de una serie de políticas sectoriales de forma simultánea, en el mismo espacio y tiempo, si no que implica su coordinación, el aprovechamiento de las sinergias y la resolución de los conflictos derivados de la su puesta en marcha.
- *Integración de los agentes.* Dice respecto a la gobernanza y la participación, que se debe buscar el establecimiento del diálogo entre los actores implicados, públicos y privados, y de la cooperación, tanto multinivel como interdepartamental. Parte de la premisa de que la implementación de actuaciones integrales precisa un cambio substancial tanto en su funcionamiento como en la forma de trabajar.
- *Integración en la ciudad.* Establece el *equilibrio intraurbano* o *integración externa*, entendida como la relación que se establece entre las zonas en las que se desarrollan los programas y la ciudad en su conjunto.

10 La definición del enfoque integrado por parte de la Comisión Europea, cerne del *método URBAN*, quedó recogido en el apartado 14 de la Comunicación por la que se fijan las orientaciones para los programas operativos elaborados dentro de la Iniciativa Comunitaria URBAN de 1994, donde se expresa que: “el programa integrado debe incluir un conjunto equilibrado y coherente de medidas de desarrollo económico, integración social y medioambiental basadas en propuestas hechas en cooperación con las entidades locales correspondientes”.

3. PRÁCTICA DEL DESARROLLO URBANO SOSTENIBLE INTEGRADO EN ESPAÑA: *URBAN I, URBAN II, URBANA Y EDUSI*

Para entender las posibles contribuciones y limitaciones en la implementación de las diferentes iniciativas apoyadas por la UE en materia de desarrollo urbano sostenible en el escenario estatal, se hace necesario realizar un repaso de la situación de la regeneración urbana y de la revitalización de barrios en España en los inicios de los años 90.

A lo largo de la Dictadura franquista, España se había mantenido alejada de las dinámicas y tendencias europeas registradas con respecto a la regeneración y rehabilitación urbanas. Eran escasos tanto el recorrido, como la experiencia práctica, desarrollados en materia de regeneración y rehabilitación del medio urbano. La ausencia de marcos legislativos específicos o de políticas favorables a la rehabilitación urbana y la aplicación insuficiente de los instrumentos de protección del patrimonio edificado existentes hizo que, a principios de los años setenta, las ciudades españolas contasen con importantes problemas de degradación ambiental. También deben ser consideradas en este contexto, como herencia de décadas anteriores, las consecuencias derivadas de la puesta en marcha de procesos acelerados de urbanización. Procesos que se materializan en la construcción de barrios enteros compuestos por viviendas baratas y de calidad limitada, en las ciudades de carácter más industrial, y la extensión del uso del coche, con la problemática asociada de ocupación de espacio y contaminación atmosférica.

Tras el proceso de democratización del país, ya en los años 80, fueron realizados importantes esfuerzos en términos de desarrollo de legislación específica y previsión de un marco financiero estable cuyo objetivo era paliar la situación de degradación de los entornos urbanos (Matesanz Parellada y Hernández Aja, 2018; 86-89). Fueron fundamentales las iniciativas gubernamentales orientadas a mejorar la situación ambiental de las ciudades, sobre todo en los cascos históricos y las áreas centrales. De Gregorio Hurtado (2010: 43-44) explica que “sin embargo, se trataba de medidas que se quedaban en el soporte físico, sin ejercer acciones sobre el origen de los procesos de declive urbano: la decadencia económica y social”.

Por lo general, pese a los esfuerzos realizados tanto desde el Gobierno estatal como desde las Comunidades autónomas, las acciones llevadas a cabo seguían una lógica sectorial. En otras palabras, las medidas desarrolladas por las diferentes administraciones y sus organismos en materia de mejoras urbanísticas, fomento del empleo, protección social, etc., no guardaban coherencia entre ellas. La complejidad de los problemas asociados a la degradación urbana no se afrontaba de manera integrada, las acciones implementadas se iban solapando y sucediendo en el tiempo teniendo su eficacia totalmente comprometida debido a esta desconexión (De Gregorio Hurtado, 2010).

No obstante, durante los años 90, muchos espacios públicos de importantes ciudades españolas empiezan a ser escaparates para nuevos modelos de regeneración y mejora el

medio urbano. A modo de ejemplo, se puede indicar la puesta en marcha de importantes proyectos urbanos como el *Plan Sur de Madrid*, *Exposición Universal de Sevilla* (1992), *Juegos Olímpicos de Barcelona* (1992) seguidos de otras actuaciones basadas en planes estratégicos de ciudad caracterizados por la construcción de equipamiento *insignia* como los llevados a cabo en Bilbao (Museo Guggenheim) o Valencia (Ciudad de las Artes y las Ciencias) (Matesanz Parellada y Hernández Aja, 2018; 89-90). Durante este periodo, es posible observar cierta preocupación por parte de algunas corporaciones locales en el sentido de poner en práctica planteamientos y medidas más intersectoriales para la regeneración del medio urbano (De Gregorio Hurtado, 2010: 44).

3.1. Gestión y seguimiento de las Iniciativas

Considerando el contexto anteriormente descrito, la puesta en marcha de iniciativas financiadas desde la UE siguiendo una metodología que contemplaba la integralidad y transversalidad de las actuaciones en el medio urbano, como URBAN y las que le han seguido en el tiempo, constituyó en España un importante avance para la consolidación de una cultura de rehabilitación urbana integrada capaz de orientar las labores de los profesionales implicados en su práctica e influir en la toma de decisiones políticas.

Iniciativa URBAN I (1994-1999)

La introducción de este método en España se realiza con el lanzamiento del Programa URBAN el 15 de marzo de 1994, por medio de la *Comunicación a los Estados miembros por la que se fijan las orientaciones para los programas operativos que se les invita a elaborar dentro de una iniciativa comunitaria de zonas urbanas*, donde se les invita a acogerse a URBAN presentando programas operativos o solicitudes de subvenciones globales dentro de los cuatro siguientes meses o a más tardar dentro de seis meses contados desde la publicación de la referida comunicación¹¹.

Es necesario indicar que URBAN se pone en marcha desde la UE con dos propósitos fundamentales:

- Introducir innovación en la elaboración de políticas orientadas a la rehabilitación de los barrios degradados, por medio de la prestación de

¹¹ A nivel estatal, la coordinación oficial de la iniciativa recayó en la entonces Dirección General de Análisis y Programación Presupuestaria del Ministerio de Economía y Hacienda, donde se encontraba la Subdirección General de Administración y Gestión del FEDER, que envió un folleto informativo con los detalles de la iniciativa a todos los Ayuntamientos que cumplan con la condición de tener más de 100.000 habitantes para la previa elaboración y presentación de proyecto, caso fuera de su interés.

asistencia a autoridades locales en la puesta en marcha de programas de desarrollo urbano integrado en zonas deprimidas. Estos programas buscan estimular el desarrollo económico local y, por medio de ello, conseguir una mejora sustancial y duradera de las condiciones de vida de los ciudadanos afectados. Aparte de estos resultados concretos, el programa busca introducir en la práctica de los Ayuntamientos el ya mencionado *método URBAN* de desarrollo urbano sostenible integrado.

- Introducir innovación en la gobernanza de los sistemas de planeamiento de los Estados miembros. Se propone la previsión de una programación y de una gestión fundamentadas en una política de colaboración entre la UE (en cuanto financiador y proveedor del marco del programa), el gobierno central (en calidad de autoridad gestora del programa) y las administraciones locales (como responsables de la implementación y gestión de los subprogramas)¹².

Expirado el período de presentación, fueron evaluados 61 proyectos de los cuales 17 fueron seleccionados para integrar el *Programa Operativo de España* para URBAN I, presentado a la Comisión Europea el 3 de noviembre de 1994 y aprobado el 19 de julio de 1995¹³. El 10 de julio de 1996, la Comisión Europea decidió ampliar la iniciativa URBAN I¹⁴. En España fueron seleccionados otros 12 proyectos¹⁵, sumando un total de 29 proyectos financiados por medio de la convocatoria URBAN I¹⁶.

Pese a que los objetivos presentados en el marco URBAN I (mejorar el medio ambiente, desarrollar el tejido económico y el fomento del empleo, mejorar los servicios sociales, fomentar la formación profesional, determinar la organización, gestión/seguimiento

12 Así mismo, la consecución de estos propósitos conllevaba: Por un lado, involucrar los Estados miembros, detentores de las competencias principales sobre la materia, salvaguardando el principio de subsidiariedad que orienta la actuación de la UE en cuestiones urbanas y; por el otro, sentar las bases de una política urbana a en aquellos países (entre ellos España) donde no se había avanzado en este sentido, influenciada por la experiencia URBAN.

13 Dentro de objetivo 1 (Desarrollo de las regiones atrasadas) fueron seleccionados los subprogramas presentados por las siguientes ciudades: Málaga, Sevilla, Cádiz, Huelva, Salamanca, Valladolid, Toledo, Badajoz, La Coruña, Vigo, Valencia, Cartagena y Langreo. Dentro del objetivo 2 (Reconversión de las regiones afectadas por el declive industrial) fueron seleccionadas: Badalona, Sabadell y Barakaldo. Fuera de objetivo: Madrid.

14 “Comunicación a los Estados miembros por la que se fijan las orientaciones para los programas operativos que se les invita a elaborar dentro de una iniciativa comunitaria de zonas urbanas”, *DOCE C 200/04*, 10.07.96

15 Dentro del objetivo 1 fueron seleccionados los proyectos de: Córdoba, Zaragoza, Avilés-Corvera, Las Palmas, Santander, Albacete, León, Barcelona, Castellón y Pontevedra. Fuera de objetivo fueron seleccionados: Palma de Mallorca y Madrid.

16 La selección de proyectos se realizó siguiendo criterios técnicos, políticos y económicos, tales como: Reparto equilibrado de las ayudas económicas en la totalidad del territorio español, garantía de cofinanciación, adecuación del programa presentado a las características sociodemográficas del territorio, desarrollo de programas integrados, valoración técnica de cada programa, reparto equilibrado en términos de formaciones políticas que gobernaban en ese momento en las distintas ciudades aspirantes a participar en URBAN.

y evaluación del programa) fuesen descritos por la propia Comisión como numerosos y ambiciosos pero poco concretos, la valoración final del programa fue bastante positiva¹⁷.

Iniciativa URBAN II (2000-2006)

Ante los buenos resultados del URBAN I, en 19 de mayo del 2000, por medio 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 económico y social de las ciudades y barrios en crisis con el fin de fomentar el desarrollo urbano sostenible*, se lanza URBAN II por parte de la Comisión Europea.

La iniciativa, siguiendo las líneas generales de su predecesora, presenta como objetivos principales fomentar la competitividad y lograr un desarrollo más equilibrado entre las ciudades económicamente más fuertes y el resto de la red urbana a través del desarrollo de acciones que combinasen desarrollo económico, fomento del empleo en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres, inclusión social y la recuperación y preservación medioambiental. La novedad con respecto a URBAN I reside en que esta nueva convocatoria hace hincapié en la presencia de elementos innovadores en los programas de regeneración sostenible económica y social, así como en la difusión e intercambio de buenas prácticas de DUS a nivel de UE¹⁸.

En respuesta a la convocatoria difundida por el Ministerio de Economía y Hacienda de España se presentan 86 Ayuntamientos con sus respectivas propuestas de subprogramas a la Iniciativa¹⁹. A nivel estatal se establece que 10 ciudades accedan al URBAN II²⁰.

Como condición para que las ciudades puedan adherirse a la iniciativa, desde la UE se dispone que las áreas de actuación presenten, al menos, tres de los siguientes requerimientos: alto índice de desempleo de larga duración; débil tasa de actividad económica; alto nivel

17 GHK (2003). Expost evaluation Urban Community Initiative.

18 Otra diferencia destacable fue que URBAN II estaba destinada a ciudades de más de 20.000 habitantes y excepcionalmente, de más de 10.000 habitantes. Cumple indicar que uno de los logros de esta etapa presupuestaría, que ha perdurado en el tiempo hasta la actualidad, fue la puesta en marcha de URBACT –la red europea de intercambio de experiencias–. Dicha red constituye un espacio de intercambio de buenas prácticas en toda la UE. Actualmente está integrado por más de 300 ciudades, de 29 países y por más de 5000 profesionales. En este sentido URETA, MARTÍN-MARISCAL Y MENDOZA MURO (2018). Colecciones Investigaciones. IdPA, 04.

19 En el caso español, al igual que lo previsto para URBAN I, se designó como Autoridad gestora del programa URBAN II a la Dirección General de Fondos Comunitarios y Financiación Territorial de la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos del Ministerio de Hacienda. Que podría ejercer sus funciones directamente o por medio de la Subdirección General de Administración del FEDER.

20 Las siguientes ciudades tuvieron sus subprogramas seleccionados: Cáceres, Gijón, Granada, Jaén, Orense, Pamplona, San Adriá, San Sebastián-Pasaia, San Cristóbal de la Laguna y Teruel.

de pobreza y exclusión; necesidad de reconversión resultantes de dificultades económicas y sociales; elevado número de inmigrantes, minorías étnicas o refugiados; bajo nivel educativo, importante déficit de formación y elevado índice de abandono escolar; nivel elevado de criminalidad y delincuencia; tendencias demográficas precarias y; degradación ambiental.

Iniciativa URBANA (2007-2013)

Se produce la integración plena de la dimensión urbana en los programas y proyectos financiados por FEDER y la posibilidad de que cada Estado miembro y sus respectivas regiones puedan presentar directamente programas, en el ámbito de su *Marco Estratégico Nacional de Referencia y Programas Operativos*, y aplicar intervenciones personalizadas de desarrollo integrado en sus ciudades. En España se decide lanzar la INICIATIVA URBANA, para dar continuidad al desarrollo del *método URBAN* y su enfoque integrado en el país²¹.

Los Estados miembros y regiones pueden implementar o no una iniciativa propia de DUSI al igual que, en las etapas anteriores, eran libres para presentar candidatos a las iniciativas URBAN I y II siguiendo lo establecido en las correspondientes convocatorias. No obstante, al acogerse a la posibilidad –plasmada en el art. 8 de la Regulación del FEDER– de presentar un instrumento propio, los Estados miembros deben hacerlo siguiendo los principios y la metodología URBAN.

Al actuar de esta manera, la Comisión Europea transfiere las responsabilidades a las autoridades estatales y regionales, a la vez que les brinda más libertad para actuar en la definición del instrumento que se pone en marcha, posibilitando que sean mejor adaptados a las prioridades del Estado miembro en cuestión (De Gregorio Hurtado 2017b).

El *MENR Marco Estratégico Nacional de Referencia* de España (2007-2013) es el documento estratégico y financiero que recoge las disposiciones generales con relación a FEDER, Fondo Social Europeo y Fondo de Cohesión. Con respeto al tema urbano se decide reforzar la estrategia de desarrollo local y urbano de acuerdo a las directrices comunitarias de la Política de Cohesión. Por medio del desarrollo de actuaciones integradas se trata de responder a los retos específicos de las ciudades españolas, quedando asumidas las directrices de la *Estrategia de Lisboa*.

En este contexto se prevé la puesta en marcha de dos actuaciones distintas:

21 Gutiérrez Palomero (2010a: 164) explica que “La no continuidad de URBAN en el periodo 2007-2013 no supone, en términos cuantitativos, un cambio sustancial respecto periodos anteriores. La mayor parte de las acciones urbanas financiadas a través de FEDER ya se desarrollaban dentro de los Objetivos 1 y 2 – suponiendo un 14% del presupuesto total de estos, por un 0,3% de URBAN–. En este sentido, la inclusión de las acciones urbanas dentro de los Objetivos de Convergencia y Competitividad no supone una novedad importante respecto al periodo anterior”.

- Actuaciones en municipios de tamaño mediano y pequeño, integradas en los programas operativos regionales orientadas a ayuntamientos de más de 20.000 habitantes y menos de 50.000.
- Actuaciones en municipios de más de 50.000 habitantes y capitales de provincias, lo que vendría a ser la iniciativa URBANA (MENR, 2007: 119 y 121).

El objetivo de la convocatoria de la iniciativa URBANA es “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, 2007). En su contexto, con el objetivo de favorecer el intercambio de conocimientos y experiencias sobre regeneración y desarrollo urbano sostenible, se pone en marcha la *Red de Iniciativas Urbanas* (RIU) que sigue cumpliendo con este objetivo, además de otros de apoyo al desarrollo de iniciativas urbanas²².

En la propia convocatoria de la iniciativa URBANA se prevé el número orientativo de posibles ciudades beneficiarias por región, definiendo 43 como número total de programas objeto de desarrollo. No obstante, al final son financiados 46 proyectos²³. Así mismo, en la convocatoria se mantiene: el carácter de concentración de medidas y recursos en un área urbana delimitada (de no gran extensión); el carácter integrado y participativo de las propuestas; y el carácter innovador y estratégico. Se recoge, igualmente, la necesidad de “descripción de la situación social, económica y medioambiental de la zona de actuación, a través de la cual pueda deducirse que se trata de una zona con una situación de fuerte deterioro social, económico y medioambiental” (MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA, 2007).

22 Entre los principales objetivos de la RIU están: a) La definición de una Agenda Urbana para España, en línea con los principios y orientaciones que se defina a nivel europeo, configurándose como una herramienta de coordinación que sirva para enmarcar los proyectos de desarrollo urbano cofinanciados en el periodo de programación 2014-2020 y en el marco de grupos de trabajo con participación de Comunidades Autónomas y Entidades Locales; b) Estudiar y aprobar las propuestas, documentos técnicos y herramientas que puedan elaborarse en el marco de la Red para facilitar el desarrollo efectivo de políticas urbanas en las intervenciones de los fondos comunitarios; y c) Presentar y analizar el desarrollo de las políticas urbanas en España y en Europa y la contribución de los fondos comunitarios al desarrollo de las mismas, así como estudiar posibles actuaciones complementarias en materia de desarrollo urbano que puedan estar financiadas con fondos comunitarios. Para más información consultar: <http://www.rediniciativasurbanas.es/que-es-la-riu/objetivos>

23 Las ciudades seleccionadas fueron: Ceuta (Ceuta), Alicante (Alicante), Burgos (Burgos), Arona (Santa Cruz de Tenerife), Talavera de la Reina (Toledo), Huesca (Huesca), Gandia (Valencia), Coslada (Madrid), Torrelavega (Cantabria), Málaga (Málaga), Torrent (Valencia), Lugo (Lugo), Oviedo (Asturias), Lorca (Murcia), Barcelona (Barcelona), Jerez de la Frontera (Cádiz), Mérida (Badajoz), Jaén (Jaén), Santiago de Compostela (A Coruña), Vélez-Málaga (Málaga), Melilla (Melilla), Palma de Mallorca (Balears), Santa Coloma de Gramenet (Barcelona), Cerdanyola del Vallès (Barcelona), Pamplona/Iruña (Navarra), Leganés (Madrid), Linares (Jaén), Coruña (Coruña), Madrid (Madrid), Murcia (Murcia), Sevilla (Sevilla), Cuenca (Cuenca), Vitoria-Gasteiz (Álava), Almería (Almería), Hospitalet de Llobregat (Barcelona), Getafe (Madrid), Alcalá de Guadaíra (Sevilla), Ferrol (A Coruña) Alcobendas (Madrid), Palencia (Palencia), Logroño (La Rioja), Santa Lucía de Tirajana (Las Palmas), Motril (Granada), Córdoba (Córdoba), Cádiz (Cádiz), Albacete (Albacete).

EDUSI (2014-2020)

La continuidad en la aplicación del *método URBAN* en España, durante el periodo 2014-2020, queda explícita en el *Acuerdo de Asociación de España 2014-2020*, aprobado el 30 de octubre de 2014 (MINISTERIO DE ECONOMÍA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS, 2014), en el que se definen tres grandes dimensiones estratégicas para los entornos urbanos, alineadas con la *Estrategia Europa 2020*: “1) Mejora de la dimensión física y medioambiental (ciudad sostenible); 2) Mejora de la dimensión económica y competitiva (ciudad inteligente); 3) Mejora de la dimensión social (ciudad integradora)”. Establece que las ciudades españolas definirán estrategias integradas de desarrollo urbano sostenible capaces de dar respuesta a lo establecido en el Art. 7 del Reglamento FEDER²⁴.

Dichas estrategias deben centrarse en 4 de los 11 objetivos temáticos (OT) recogidos en el acuerdo de asociación anteriormente indicados:

- OT2- Mejorar el uso de la calidad de las Tecnología de la Información y de las Comunicaciones (TIC) y el acceso a las mismas.
- OT4- Favorecer la transición a una económica baja en carbono en todos los sectores.
- OT6- Conservar y proteger el medio ambiente y promover la eficiencia de los recursos.
- OT9- Promover la inclusión social y luchar contra la pobreza y cualquier forma de discriminación.

De los cuales, se preveían obligatorios en las EDUSI, los objetivos temáticos 4 y 9, siendo los demás voluntarios.

El programa EDUSI, se dirige a ciudades y áreas urbanas funcionales de más de 20.000 habitantes. Su primera convocatoria se realiza a través del BOE de 17 de noviembre de 2015, que recoge la aprobación conjunta de las bases a cumplir por las propuestas que quieran concurrir. Por medio de un sistema de concurrencia competitiva, los ayuntamientos y entidades supramunicipales existentes o de nueva creación, pueden acceder a las ayudas tras haber pasado y aprobado un proceso de selección liderado por una Comisión de Valoración²⁵.

²⁴ El referido artículo “Desarrollo sostenible en el medio urbano” determina en su apartado 1 que: “El FEDER apoyará, mediante programas operativos, el desarrollo urbano sostenible a través de estrategias que establezcan medidas integradas para hacer frente a los retos económicos, ambientales, climáticos, demográficos y sociales que afectan a las zonas urbanas, teniendo en cuenta al mismo tiempo la necesidad de promover los vínculos entre el ámbito urbano y el rural”. Así mismo, el apartado 4 del ya referido artículo, se señala que “al menos un 5 % de los recursos del FEDER asignados a nivel nacional en virtud del objetivo «inversión en crecimiento y empleo» se asignarán a medidas integradas para el desarrollo urbano sostenible”.

²⁵ Conformaba la referida Comisión de Valoración: Cinco representantes del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, un representante del Ministerio de Fomento, dos representantes del Ministerio

De manera general, las EDUSI deben cumplir los siguientes requisitos y contenidos:

- La identificación inicial de los problemas o retos urbanos del área.
- Un análisis del conjunto del área urbana desde una perspectiva integrada.
- Un diagnóstico de la situación del área urbana.
- La delimitación del ámbito de actuación.
- Un plan de implementación de la estrategia que debe incluir las líneas de actuación.
- La descripción de los mecanismos de participación ciudadana y de los agentes sociales.
- La garantía de la capacidad administrativa para su implementación.
- La referencia a los principios horizontales y objetivos transversales.

Además, las EDUSI deben tener un carácter integrado y abordar en todo caso, aspectos económicos, ambientales, climáticos, demográficos y sociales, capaces de favorecer un Desarrollo Urbano Sostenible e Integrado.

Al proceso de selección, publicado en el BOE de 17 de noviembre de 2015²⁶, se presentan 269 estrategias, de las cuales son seleccionadas 83, conforme se recoge en el BOE 239, 3 de octubre de 2016²⁷. A la segunda convocatoria, realizada por medio del BOE de 7 de octubre de 2016²⁸, de un total de 185 EDUSI presentadas, son seleccionados otros 40 subprogramas²⁹. La tercera convocatoria de EDUSI, lanzada en el BOE de septiembre de 2017, trae algunas modificaciones con relación al texto de la primera. La más destacable se refiere a la atribución de un mayor peso en el ámbito social, motivada por las recomendaciones de la Comisión Europea, por lo que se modifican los porcentajes de los objetivos temáticos requeridos por las convocatorias, ganando el OT9 un mayor peso relativo³⁰. A esta convocatoria se presentan 149 programas, de los cuales 50 son seleccionados³¹.

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 cual se integraban las EDUSI –estos valoraban las estrategias presentadas por las ciudades de sus respectivas CCAA–. Así mismo, se previó la participación de representantes de la Comisión Europea, de otros ministerios o Administraciones, a expertos de reconocido prestigio en el sector, así como al resto de Redes que se consideren relevantes. Los invitados tendrían voz, pero no voto.

26 Disponible en https://boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2015-12423

27 La Resolución de la primera convocatoria, con las EDUSI seleccionadas, puede ser consultada en <https://www.boe.es/boe/dias/2016/10/03/pdfs/BOE-A-2016-9052.pdf>

28 Disponible en https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2016-9222

29 La Resolución de la segunda convocatoria, con las EDUSI seleccionadas, está disponible en: <https://www.boe.es/boe/dias/2017/05/22/pdfs/BOE-A-2017-5678.pdf>

30 Disponible en: <https://www.boe.es/boe/dias/2017/09/21/pdfs/BOE-A-2017-10772.pdf>

31 La Resolución de la tercera convocatoria, con las ciudades y diputaciones provinciales seleccionadas, está disponible en: <https://www.boe.es/boe/dias/2018/12/18/pdfs/BOE-A-2018-17340.pdf>

3.2. Resumen y análisis comparativo de los programas

Siguiendo la metodología para el análisis de la agenda del desarrollo urbano integral, elaborada en el marco del proyecto URBAN IMPACTS, y teniéndola en cuenta en la clasificación de las áreas de actuación oficiales y los contenidos previstos en el marco de las EDUSI se presenta la siguiente tabla resumen. En ella se establece una clasificación homogénea en macro-áreas, fundamentada en las áreas de actuación oficialmente indicadas en los programas y convocatorias de las diferentes iniciativas y atendiendo al ámbito sobre el que las referidas actuaciones oficiales pretenden intervenir.

El análisis del contenido de las convocatorias y documentaciones oficiales de las iniciativas permite agrupar las actuaciones oficiales en 11 áreas que, a su vez, son organizadas en 6 áreas comunes a los programas y proyectos de desarrollo urbano integral:

- Territorio: en la cual se encuentran las actuaciones orientadas a la mejora del entorno físico y de las infraestructuras.
- Economía: conformada por actuaciones orientadas a la promoción del desarrollo económico.
- Sociedad: que agrupa las actuaciones orientadas a la mejoría de la integración, bienestar y cohesión social.
- Medioambiente/Sostenibilidad medioambiental: que congrega las medidas orientadas a la protección medioambiental, la resiliencia y la transición o mejora energética.
- Gobernanza y gestión de los proyectos: conformada por las actuaciones vinculadas con la gestión y gobernanza en el ámbito del proyecto o, de manera más amplia, para la mejora de estos aspectos a nivel institucional³².

³² Originalmente, conforme queda recogido en Navarro, Rodríguez-García y Ramírez-Gómez (2019:54), el estudio al abordar las iniciativas URBAN I, URBAN II y la INICIATIVA URBANA, preveía 11 áreas de agrupación fundamentadas en las áreas de actuación oficiales previstas en las correspondientes convocatorias y 5 macro-áreas comunes a los programas y proyectos de desarrollo urbano integral según el ámbito de actuación al que se orientan. Con el objetivo de replicar esta metodología para el análisis del contenido de la agenda EDUSI, se realizó un ejercicio de aproximación en el sentido de clasificar las actuaciones y medidas, bien como los objetivos específicos previstos en la documentación oficial que presenta la iniciativa, conforme a esta metodología. Para ello, fue necesario añadir un área de agrupación, dentro del macro-área de Gobernanza y Gestión, orientada a las actuaciones vinculadas con Gobierno y Administración electrónica, presente en las tres convocatorias EDUSI y vinculada con la consecución del objetivo temático OT2 Mejorar el acceso, el uso y la calidad de las tecnologías de la información y la comunicación.

Tabla 1.a. Áreas de actuación: correspondencia con las áreas recogidas en los programas

| Macro-áreas | Áreas | Áreas recogidas en los programas | | | |
|-------------------|------------------------------------|----------------------------------|---|--|---|
| | | URBANI | URBAN II | URBANA | EDUSI |
| Territorio | Reordenación urbana/ Patrimonio | Mejora del medio ambiente | Utilización mixta y reurbanización de terrenos abandonados de modo compatible con el medio ambiente | Protección y preservación del patrimonio | Rehabilitación del patrimonio histórico, arquitectónico y cultural Infraestructuras turísticas y culturales Rehabilitación integrada de suelos urbanos de titularidad pública (entrando actuaciones de saneamiento, aguas y residuos) Rehabilitación integral de viviendas |
| | Movilidad/ Accesibilidad | | Integración de transporte público y comunicaciones | Mejora de la accesibilidad y movilidad | Implantación de planes de movilidad sostenible Despliegue de plataformas de gestión y redes para la smart city (infraestructura y redes) |
| | Equipamientos sociales | Centros de formación | | Equipamientos e infraestructuras para potenciar participación sociedad civil | Centros de formación profesional, vivero de empresas, centros de orientación a emprendedores, etc. Equipamientos sociales en general (centros de día, comedores, bibliotecas, etc.) |
| Economía | Desarrollo económico | Desarrollo tejido económico | Empresariado y pactos a favor del empleo | Promoción económica | Rehabilitación I tejido productivo y comercial Ayudas y apoyo a los comercios y a la creación de nuevas iniciativas empresariales |
| | Turismo | | | Turismo | Desarrollo y promoción de activos culturales urbanos, en particular orientados al turismo Impulsar la oferta de servicios basados en el patrimonio cultural, asociados a digitalización de este y su aplicación al sector turístico |
| Sociedad | Integración | Programas sociales | Integración de marginados y acceso a los servicios básicos | Integración e igualdad de oportunidad | Habilitación de espacios abandonados a colectivos que impulsen iniciativas comunitarias y servicios sociales, y apertura de nuevos negocios |
| | | | | Promoción de la conciliación familiar y la cohesión social | Revitalización del espacio público para la realización de actividades deportivas, culturales, etc. |
| | Formación | Programas de formación | | Formación profesional | Iniciativas sociales como banco del tiempo Promoción y dinamización de iniciativas culturales y artísticas Cursos de formación y jornadas de sensibilización |

Fuente: Elaboración propia a partir del proyecto URBAN IMPACTS.

Tabla 1.b. Áreas de actuación: correspondencia con las áreas recogidas en los programas

| Macro-áreas | Áreas | Áreas recogidas en los programas | | | EDUSI |
|----------------------|--------------------------------------|---|---|---|---|
| | | URBANI | URBAN II | URBANA | |
| Medio ambiente | Medio ambiente | | Reducción y tratamiento de residuos, gestión eficiente, reducción consumo | Mejora del entorno natural y calidad medioambiental | Rehabilitación y puesta en valor del patrimonio natural de las ciudades |
| | Eficiencia energética | | | Eficiencia energética | Planes y ejecución-mejora calidad del aire |
| | Administración/ Proyecto | Gestión, seguimiento, asistencia técnica y evaluación | Evaluación, gestión y seguimiento mejoras en el gobierno urbano | Gestión, seguimiento, control y auditorías, evaluación y asistencia | Planes y ejecución-reducción del ruido urbano |
| Gobernanza y gestión | Información y publicidad | | | Información y publicidad | Eficiencia energética y energías renovables |
| | Administración/ Gobierno electrónico | | | | Servicios públicos urbanos TIC – accesibilidad y mejora |
| | | | | | Aplicaciones móviles - servicios prestados por el municipio |
| | | | | | Estrategia global - <i>open government</i> |

Fuente: Elaboración propia a partir del proyecto URBAN IMPACTS.

Varios autores han buscado analizar comparativamente las diferentes iniciativas comunitarias orientadas a la regeneración urbana integrada en España, tomando como variables las características de las áreas de actuación donde se implementaron los subprogramas, la escala de los municipios, el reparto de ayudas por CCAA y por proyectos, entre otros³³.

Sin embargo, retomando lo ya mencionado en el apartado dedicado a explicar la metodología de investigación empleada en el presente estudio, el análisis comparativo adoptado busca organizar los resultados identificados en estudios de referencia en la literatura y bibliografía entorno a dos categorías: orientadas a temas formales y objetivos identificados en las convocatorias; y a temas metodológicos e intangibles:

Elementos formales y tangibles

Con respecto a los **plazos para la presentación de las propuestas** desde el lanzamiento de las convocatorias, la escasez de tiempo hábil para que los ayuntamientos preparen sus propuestas ha sido una constante a lo largo de los diferentes programas (Molina Costa y Jiménez Romera, 2016; De Gregorio Hurtado, 2017b). De manera específica esta cuestión es uno de los aspectos claves que deben ser considerado a la hora de explicar la presentación de proyectos no tan coherentes con las recomendaciones de la Comisión Europea en lo relativo a presupuestos, enfoque integrado y participación, principalmente en el marco de las convocatorias de URBAN I y II (De Gregorio, 2015: 30 y 39)³⁴. Ya que, durante estas etapas, la gran mayoría de las instituciones locales no contaban con ninguna experiencia en la elaboración de proyectos de estas características.

Los requisitos que han fundamentado los procesos de selección en los diferentes programas, con respecto a algunos aspectos, han sido heterogéneos. En el marco de la

33 En este sentido, a modo de ejemplo, Ureta, Martín-Mariscal y Mendoza Muro (2018) para el análisis de proyectos de regeneración urbana integral implementados en España a través de financiación europea durante el periodo 1990-2013, emplearon como variables la financiación obtenida, las escalas utilizadas y la localización donde se desarrollaron; Hernández Aja, Matesanz Parellada, Rodríguez-Suárez y García Madruga (2015) definieron las características de las actuaciones de rehabilitación conforme a las formas de crecimiento del tejido urbano en España (centro histórico, ensanche, periferia mixta, media mixta, promociones públicas de los años 40-60, de los años 60-75 y de los años 75 a 90); De Gregorio Hurtado (2007) clasificó los proyectos desarrollados en el marco de URBAN I en función del campo de actuación (rehabilitación de casco histórico, de barrio residencial, de zona industrial y recuperación de espacio natural) y también en función de la distancia del centro de la ciudad (centro o zona periférica).

34 Cumple indicar que, con relación al programa EDUSI, Molina Costa y Jiménez Romera (2016: 170), han averiguado que "(...) algunos municipios, con mayor contacto con la FEMP o que habían recibido financiación en programas europeos anteriores (tipo URBAN I Y II e Iniciativa Urbana), tuvieron conocimiento temprano de la convocatoria que se preparaba, mientras que otros muchos municipios se enteraron prácticamente por el BOE, cuando apenas había margen para preparar una propuesta".

iniciativa URBAN I, debido a la rapidez y falta de experiencia en la preparación de propuestas, los **indicadores de degradación o vulnerabilidad** presentados por las entidades locales para justificar la elegibilidad de las correspondientes áreas de actuación no siempre eran los más adecuados y oportunos, siendo heterogéneos entre las diferentes propuestas, lo que dificultó su empleo como criterio de selección y comparación entre propuestas (De Gregorio 2015: 31).

Para el URBAN II, cada ciudad pudo elegir los indicadores que presentaría para justificar las áreas de actuación a regenerar en cuanto a su vulnerabilidad y degradación, produciéndose, otra vez, una falta de homogeneidad entre los indicadores.

No obstante, la selección no resultó del todo perjudicada, porque en el marco de URBAN II se instauró la obligatoriedad de incluir una **evaluación ex ante** (fundamentada en una serie de indicadores que justificasen la elección del área) y un **estudio DAFO**, que vino a facilitar la comparación entre los proyectos durante la etapa de selección.

Desde entonces, estos requisitos han estado presentes en las convocatorias, colaborando en la comprensión de las especificidades de las áreas de actuación desde una construcción holística y transversal que, con mayor probabilidad, influirá positivamente en el planteamiento de medidas necesarias para el área y oportunas en el marco de la correspondiente convocatoria³⁵.

Otra cuestión, que surge relacionada con el ámbito formal de los programas, refiere a la **complejidad de los documentos y procedimientos** emanados de las instituciones europeas referentes a las iniciativas (Rodríguez Álvarez, 2005: 227). Principalmente en el marco de URBAN I, las ciudades encontraron limitaciones para adoptar un modo de gestionar los programas y justificar los gastos, que venía impuesto desde las instancias comunitarias, que era más cercano a la *Nueva Gestión Pública* y más alejado de la práctica sectorial administrativa tradicional (De Gregorio Hurtado y González Medina, 2017: 63). Como consecuencia, en el marco de la iniciativa URBANA se estableció como requisito para acceder al programa, que las propuestas presentaran una descripción de los sistemas de control y gestión del proyecto que serían implementados.

Con relación a las **medidas contempladas y gastos elegibles**, procede indicar que tanto URBAN I y II como URBANA no contemplaban el desarrollo de actuaciones específicas en materia de rehabilitación de viviendas y edificios de uso residencial. Ya

35 Navarro, Rodríguez-García y Ramírez-Gómez (2019) explican que “No obstante, al igual que otras políticas públicas, las iniciativas de regeneración urbana implican un proceso progresivo de adaptación estratégica de su *policy frame* al contexto en el que se aplican, el área socio-espacial sobre el que actuarán. (...) Esto supone el desarrollo de un proceso de planificación estratégica que ligue el diagnóstico que se realiza sobre el contexto urbano en el que se pretende intervenir con el establecimiento de objetivos a lograr, así como una estrategia de actuación específica que considere tanto el marco de las orientaciones generales del programa en el que se desarrolla, como el diagnóstico realizado y los objetivos propuesto”.

en el marco EDUSI, este tipo de actuación podría desarrollarse vinculada a la mejora energética de los edificios. Además, en el marco de la iniciativa URBANA, se incorpora de manera explícita la sostenibilidad ambiental entre los objetivos y las posibles actuaciones contempladas. De manera más específica, la referida área de actuación se añade a lo que se conocen como los tres pilares básicos de los procesos de intervención en áreas urbanas: entorno urbano, desarrollo económico e inclusión social, además de aquellos aspectos vinculados con la gobernanza y gestión de proyectos (Navarro, Rodríguez-García y Ramírez-Gómez, 2019:52). Planteamiento que sigue vigente en el marco EDUSI.

Es necesario indicar que, en el ámbito de las iniciativas URBAN I y II, existía la posibilidad de desarrollar iniciativas orientadas a la mejora de este ámbito, pero el planteamiento estaba, de manera general, orientado a la puesta en marcha de actuaciones de carácter físico sobre el entorno urbano. En la iniciativa URBANA, el ámbito de actuación aparece identificado como “mejora del entorno natural y calidad medioambiental”, reflejando un carácter diferenciador con relación a las anteriores iniciativas. En este sentido, se puede afirmar que las iniciativas URBAN reflejaban una orientación a la revitalización del barrio, mientras que la INICIATIVA URBANA se orientaba a la creación de comunidades sostenibles, siguiendo las tendencias de la PUE y la creciente importancia del tema en el ámbito internacional (Navarro, Rodríguez-García y Ramírez-Gómez, 2019:52).

En las convocatorias de las iniciativas URBAN I, II y URBANA, con relación a la **delimitación del área de actuación** sobre la cual incidiría el proyecto, el enfoque dominante adoptado era el *area-based*, según el cual las intervenciones deberían realizarse sobre áreas concretas delimitadas que recibirían los recursos económicos y técnicos, además de atención política, durante un período de tiempo de aproximadamente siete años (De Gregorio Hurtado y González Medina, 2017: 57). En el marco de las EDUSI, se entiende la superación de dicho enfoque³⁶, ya que se pasan a financiar estrategias a nivel de ciudad, “tomando en consideración la complejidad de las formas urbanas en que ésta se desenvuelve” (Alonso-Ibáñez, 2017: 11). Lo que podría, en determinados momentos, generar una cierta tensión entre el contenido adoptado en la EDUSI –que plantea una estrategia y actuaciones a nivel de ciudad, sin tramites de información y participación pública regulados– y lo dispuesto en los instrumentos tradicionales del planeamiento urbano que han superado dichos criterios (Molina Costa y Jiménez Romera, 2016: 173).

Por último, es relevante comentar en el ámbito de **las áreas temáticas** previstas en las convocatorias que en el marco de la iniciativa URBANA y de las EDUSI se contemplan

36 En este sentido De Gregorio Hurtado (2017: 67) explica, como una diferente remarcable con respecto a las anteriores iniciativas que en el marco de las EDUSI do solicitantes “No tienen que presentar una estrategia de regeneración urbana para un ámbito caracterizado por algunos 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”.

posibles acciones orientadas al **desarrollo cultural**, aunque vinculadas a las actuaciones en el ámbito del patrimonio cultural o subsumidas dentro de las actuaciones de inclusión social.

Se podría vincular la emergencia de los temas culturales en el marco de las referidas iniciativas no limitados exclusivamente a la cuestión patrimonial y abiertos a las industrias culturales y creativas. Como un avance alineado con el proceso reivindicativo que se viene produciendo en torno al reconocimiento del desarrollo cultural como una línea de actuación autónoma y transversal en las agendas de desarrollo sostenible³⁷.

Elementos de contenido e intangibles

Con relación a la presencia de la **diversidad en las agendas** de los proyectos llevados a cabo durante las diferentes convocatorias, en el ámbito de la iniciativa URBAN I, la mayor parte de los proyectos introdujeron medidas en los diferentes ejes temáticos previstos en las convocatorias. Se realizaron actuaciones en las dimensiones física, económica y social de los barrios o áreas objeto de actuación. Aunque el área orientada a la ejecución y gestión del proyecto no exigía explícitamente el desarrollo de actuaciones de gobernanza local, en ella se presentaba un importante potencial en tal sentido. No obstante, los programas de URBAN I introdujeron de manera limitada esta cuestión en sus agendas de regeneración (De Gregorio Hurtado, 2017b: 54-56).

En el ámbito de la iniciativa URBAN II se desprende un avance en cuanto a una mayor comprensión sobre la implementación del enfoque integrado, lo que conllevó a la presentación de programas con mayor nivel técnico, más coherentes internamente y con un nivel de sinergias entre medidas más elevado. Aunque ninguno de los 10 proyectos seleccionados introdujo medidas en el eje *Fomento de las estructuras de gestión urbanas nuevas y modernas, formación de personal. Estudios y peritajes sobre la organización y mejora de los servicios públicos*, perdiéndose una oportunidad para transformar la gobernanza local (De Gregorio Hurtado, 2017b: 59).

El análisis de este elemento en el ámbito de los proyectos desarrollados bajo a la iniciativa URBANA permite afirmar que estos proyectos han presentado una agenda más diversa que los de URBAN I y II. Refleja un cierto efecto de aprendizaje en cuanto a la idea de integralidad que conllevaba el *método URBAN*, ya que los proyectos URBANA presentaban una agenda más transversal que los presentados en URBAN (Navarro, Rodríguez-García y Ramírez-Gómez, 2019: 60). Pese a ello, ciertos autores afirman que el grado de diversidad en las agendas seguía no siendo muy alto (Huete

37 En este sentido viene desarrollándose la labor de la UNESCO, cuyos detalles pueden ser conocidos en su Informe mundial sobre la Cultura para el desarrollo urbano sostenible *Cultura: Futuro Urbano* (2016). Disponible en: <https://es.unesco.org/creativity/publication/cultura-futuro-urbano>

García, Merinero Rodríguez y Muñoz Moreno, 2014: 62 y; Navarro, Rodríguez-García y Ramírez-Gómez, 2019: 59).

De igual manera, con relación a la **especialidad en las agendas** de los proyectos realizados en URBAN I y II hubo una fuerte concentración de actuaciones en el eje físico-urbanístico, siguiendo una lógica sectorial y el entendimiento hegemónico en la época de que la regeneración urbana se limitaba a mejoras del entorno: reurbanización y reordenación de espacios, accesibilidad o construcción de equipamientos (Navarro, Rodríguez-García y Ramírez-Gómez, 2019: 54).

Ya en el ámbito de los proyectos de la iniciativa URBANA, la referida concentración de actuación el ámbito físico-urbanístico o de índole territorial disminuye (Navarro, Rodríguez-García y Ramírez-Gómez, 2019: 58). Pero, según De Gregorio Hurtado (2017b: 64), todavía se podía observar que los programas potenciaban las medidas de mejora física y de dotación de equipamientos que las ciudades tenían en sus agendas, sin integrarlas en una estrategia holística donde se complementasen e interactuación con las acciones sociales, económicas y de gobernanza.

Sobre el elemento **participación ciudadana y de actores no institucionales**, en el ámbito de los proyectos URBAN I, la cuestión fue tratada como un requisito formal que debería estar presente en las propuestas (Rodríguez Álvarez, 2005: 227). Se contempló como parte de un discurso teórico alineado con los textos comunitarios de la época. Pero no llegaba a plasmarse en la realidad de los proyectos y tampoco en sus procesos de elaboración. En algunos proyectos la participación del tercer sector fue contemplada en la puesta en marcha de acciones sociales debido al conocimiento sobre el terreno ostentado por estos equipos (De Gregorio Hurtado, 2017b: 56).

En el ámbito de URBAN II, en el marco de elaboración de algunos proyectos se dieron procesos de diálogo entre los entes ejecutores y las comunidades, pero la falta de concreción de instrumentos y medios económicos para seguir implementando la participación durante los proyectos permaneció. La mayoría de los programas enfocó la participación desde la puesta a disposición de la comunidad e interesados de información relativa a medidas ya definidas o prácticamente cerradas. Se limita totalmente la capacidad de aportación de la ciudadanía y la rendición de cuentas. Poco se avanzó en términos de construcción de la capacidad local (De Gregorio Hurtado, 2017b: 59-60).

En relación con la colaboración con agentes de la sociedad civil local, desde un enfoque participativo, los proyectos desarrollados en el marco de la iniciativa URBANA han presentado mejores resultados de participación de entidades ciudadanas en el diseño de las iniciativas y en menor medida, la participación de las empresas en las etapas de desarrollo de las iniciativas (Huete García, Merinero Rodríguez y Muñoz Moreno, 2014: 60).

Pese a la existencia minoritaria de casos de programas que planteaban la participación en coherencia y sinergia con otras medidas, tanto en URBAN II como en URBANA,

la mayoría seguía contemplando la participación como una condición de acceso a la financiación que debería ser cumplida formalmente y no como una oportunidad para avanzar en la transformación de la gobernanza local y en la sostenibilidad urbana. Siendo así, pocos fueron los avances respecto a URBAN I (De Gregorio Hurtado, 2017b: 65).

La **gobernanza multinivel**, en el marco URBAN I, se limitó a la relación que pudiera desarrollarse entre el gobierno estatal (promotor de la iniciativa) y las ciudades (ejecutoras). Esta situación terminó por reducir el potencial colaborativo de la iniciativa. El papel de las comunidades autónomas –detentoras de competencias compartidas con las ciudades en materia de ordenación del territorio y urbanismo– fue limitado a participaciones como entes ejecutores de los programas. O como un actor más en los programas a través de la firma de convenios con órganos gestores para la implementación de actuaciones concretas. Además, la relación que se estableció entre autoridad de gestión (Ministerio de Hacienda) y entes ejecutores (ciudades) fue más de cumplimiento de aspectos normativos y económicos que vinculada a la salvaguarda de cuestiones metodológicas en los programas (De Gregorio Hurtado, 2015: 34-35).

En el marco de URBAN II, la gobernanza multinivel se desarrolló prácticamente de la misma manera que en la etapa anterior, las comunidades autónomas siguieron muy poco involucradas en los procesos, denotando la ausencia de un proceso de reflexión sobre este aspecto en el Estado español (De Gregorio Hurtado, 2015: 46). En el marco de la iniciativa URBANA, los proyectos aplicaron mecanismos de gobernanza multinivel, especialmente con niveles de gobierno superiores y de forma muy orientada a su financiación. Lo que evidencia, conforme plantean Huete García, Merinero Rodríguez y Muñoz Moreno (2014: 59), un modelo de gobernanza *hacia arriba* y con un marcado carácter financiero.

Del análisis de la **gobernanza interdepartamental** o interna de los proyectos, en el ámbito de URBAN I, los resultados indican un nivel relevante de colaboración entre áreas sectoriales, tanto en aquellos casos en que la gestión y ejecución de programas de se realizaba por integrantes de la propia estructura de los ayuntamientos o comunidades autónomas, como en los casos de programas gestionados desde un ente externo a esta estructura (De Gregorio Hurtado, 2017b: 56).

En el marco de los proyectos del URBAN II, la mayoría de los programas –con excepción de Sant Adriá y Pasaialdeá– atribuyen su gestión a entes ejecutores que coordinaban las acciones de las diferentes áreas municipales desde dentro, lo que conllevó una dinámica de trabajo colaborativo entre ellas. Se fomentó una cultura de trabajo menos sectorizada dentro de las administraciones locales participantes (De Gregorio Hurtado, 2017b: 60).

Con relación a los proyectos desarrollados en el ámbito de la iniciativa URBANA, la colaboración entre departamentos de los ayuntamientos seguía desarrollándose.

Pero, principalmente, entre aquellas áreas involucradas en la puesta en marcha de actuaciones cuya propia naturaleza exigía dicha colaboración. Por ejemplo, entre los departamentos de medio-ambiente y urbanismo en actuaciones orientadas al territorio, o con el departamento de economía para promover acciones de desarrollo económico-empresarial (Huete García, Merinero Rodríguez y Muñoz Moreno, 2014: 57).

El análisis de las categorías anteriormente indicadas, con relación a los proyectos que se vienen desarrollando en el marco de la iniciativa EDUSI, no se puede completar porque el actual periodo 2014-2020 sigue vigente. Los programas, tanto de primera generación como de segunda y tercera, se encuentra en diferentes etapas de ejecución. Los informes de seguimiento intermedios de los programas seleccionados en la primera convocatoria no se han hecho públicos. No obstante, desde la bibliografía es posible avanzar algunas cuestiones.

La **gobernanza interdepartamental y multinivel**, *leitmotiv* de la Comisión Europea para el actual periodo de programación, una vez definidos los requisitos específicos para el diseño de las estrategias, empieza a perder fuerzas. La razón es que los criterios de valoración de las propuestas no incluyen un apartado para evaluar el grado de integración horizontal de las medidas. Así mismo, el requerimiento de detallar la asignación de fondos según líneas de actuación asociadas a *Objetivos Específicos* y el necesario cumplimiento de unos determinados porcentajes por *Objetivo Temático*, también viene dificultando fuertemente el mantenimiento del enfoque integrado (Molina y Jiménez, 2016: 171).

En relación a la **participación ciudadana**, pese a que la convocatoria exigía la descripción de los mecanismos de participación empleados tanto en la fase de elaboración de la propuesta, como los que se llevarían a cabo durante las fases posteriores de seguimiento y ejecución, surgieron muchas dudas entre las ciudades sobre el enfoque y alcance de estos procesos. Muchos Ayuntamientos no han sido capaces de presentar una efectiva participación en la elaboración de la propuesta considerando el escaso margen temporal para prepararla y muchos otros, al considerar la presentación de una estrategia de ciudad, se han valido de procesos de participación ya realizados para describirlos en la propuesta. Finalmente, otros municipios han optado por empezar amplios procesos vía web o presenciales que han tenido escaso alcance ante el ajustado plazo de convocatoria (Molina y Jiménez, 2016: 172).

A modo de conclusión, se puede afirmar que las iniciativas anteriormente comentadas han supuesto la introducción del *método URBAN* en la práctica de la regeneración urbana, aunque de forma parcial y limitada. La plena adopción del referido método va suponer la conformación de un marco político estatal específico, que trate de consolidar una cultura de gobernanza para el desarrollo urbano sostenible, soportado por unas figuras e instrumentos de planeamiento urbano capaces que encajar la integralidad y diversidad de las agendas de regeneración urbana.

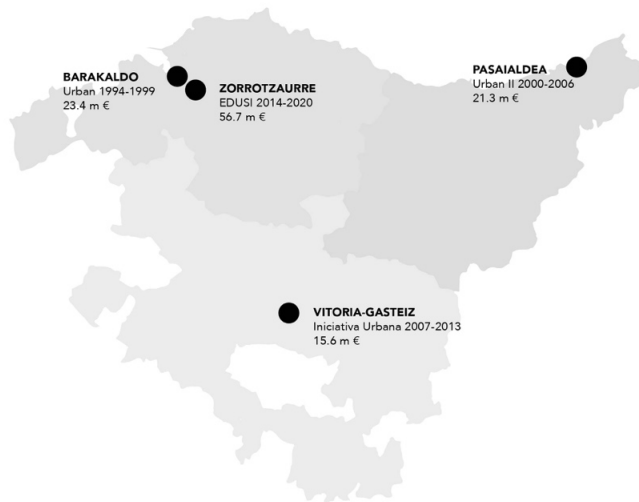
4. DESARROLLO DE PROYECTOS DE REGENERACIÓN URBANA INTEGRADA EN EUSKADI

Retomando algunos aspectos recogidos en los apartados que tratan de describir las fuentes de consulta y la metodología empleada en el presente estudio, es necesario señalar que las fuentes que fundamentan el análisis que se presenta a continuación, son:

- Los documentos oficiales: propuesta de proyecto presentadas a las convocatorias, informes de seguimiento, informes de cierre e informes de evaluación de proyectos y programas generados en el marco de cada caso práctico desde los Ayuntamientos, Gobierno Vasco, Dirección General de Fondos del Ministerio de Fomento y de la propia UE.
- Los resultados de las entrevistas realizadas a expertos que han participado directamente en la elaboración y/o puesta en marcha de los correspondientes proyectos.
- La bibliografía específica, en su caso, existente en el ámbito de cada caso práctico.

Así mismo, la información se ha trabajado en torno a la construcción de resultados en base a la aplicación de categorías analíticas predefinidas, en consonancia con los objetivos del estudio, y contrastadas con las aplicadas en estudios similares.

Figura 1 Mapa síntesis de los casos prácticos estudiados



Fuente: Elaboración propia

4.1. Plan Integrado de Barakaldo en URBANI (1994-1999)

El proyecto del municipio de Barakaldo que se presentó a la primera convocatoria de URBAN contemplaba como área de actuación la zona conocida como Galindo –un entorno entre el río y el núcleo urbano consolidado– que englobaba aproximadamente 500.000 m² de suelo industrial, originalmente pertenecientes a los Altos Hornos de Vizcaya.

La gestión del proyecto de regeneración del entorno industrial en desuso fue encargada a la sociedad anónima pública Bilbao Ría 2000³⁸, con la intención de “*abrir Barakaldo al río*”. La disponibilidad de estos suelos suponía una gran oportunidad ante la problemática que presenta el municipio al inicio de la década de los 90: gran densidad de población con una deficiencia de dotaciones y espacios abiertos; una pérdida de población que supera el 7% durante la década de los 80; y una caída drástica de la renta per cápita de los ciudadanos, con un 32% de desempleo, 53% entre los más jóvenes en el año 1991.

La propuesta presentada a la primera convocatoria de URBAN formaba parte de un gran proyecto para regenerar Galindo, en tándem con otra iniciativa de gran envergadura que transcurrió de manera complementaria, prácticamente durante la misma etapa: la Operación Galindo.

Los objetivos principales que se planteaba para URBAN I Barakaldo eran: por una parte, atraer actividad económica, mejorando la seguridad y la confianza de los ciudadanos; y por otra, la mejora del entorno urbano, tanto en el núcleo urbano consolidado, como en su conexión con el frente del río. Para ello, se consideró una inversión total de 23.4 millones de euros, de los cuales el 50% serían fondos aportados por FEDER.

- **Correlación entre el Plan Integrado de Barakaldo y el marco de la convocatoria URBAN I**

El análisis de los objetivos planteados en el Plan Integrado de Barakaldo y aquéllos recogidos en el marco de la convocatoria URBAN I, pone de manifiesto una correlación entre las líneas de actuación previstas en el marco URBAN y las acciones planteadas en Barakaldo. Pero, así mismo, una fuerte concentración de medidas y presupuesto en la mejora del entorno urbano, centrando la mayor parte de las intervenciones en el ámbito

38 Bilbao Ría 2000 se creó a finales de 1992 con la intención de recuperar las zonas degradadas por la industrialización en el ámbito urbano de Bilbao y su entorno metropolitano. En sus inicios, fue dotada de capital público, concebida como un partenariado público y privado, y compuesta al 50% por la administración central del Estado (Ministerio de Fomento y empresas dependientes del mismo (SEPES – Sociedad Estatal de Promoción y Equipamiento del Suelo - Autoridad Portuaria de Bilbao, Renfe y FEVE) y al 50% por las administraciones vascas (Gobierno Vasco, Diputación Foral de Bizkaia, Ayuntamiento de Bilbao y Ayuntamiento de Barakaldo). Ayuntamiento de Bilbao: recurso online. Disponible en: <http://www.bilbaopedia.info/bilbao-ria-2000>

físico-urbanístico, y en el desarrollo de actuaciones en el ámbito económico, a través del fomento del empleo³⁹, relegando el resto de ámbitos de actuación –social, medio ambiente y gestión– a un segundo plano.

De manera específica, la cuestión ambiental, entendida en el sentido de protección, preservación o mejor del medio ambiente y uso eficiente de la energía, no parece haber recibido mucha atención dentro del programa. Si bien el proyecto incluyó la operación de descontaminación de suelos, produciendo un impacto medioambiental innegable, dicha acción se enmarca en el ámbito del desarrollo económico, puesto que las acciones de limpieza tuvieron como finalidad la liberación de suelo para la implantación de actividades económicas y la creación del CEDEMI *Centro de Desarrollo Empresarial Margen Izquierda*⁴⁰.

En términos de objetivos e impactos, según la evaluación ex-post de la iniciativa URBAN promovida por la Unión Europea, el Plan Integrado de Barakaldo obtuvo impactos en los ámbitos físico-medioambiental, socioeconómico y en el capital social, situándose dentro de la media de los programas analizados⁴¹.

- **Correlación entre el Plan Integrado de Barakaldo y la Política Urbana Europea en materia de DUS**

Tomando como referencia de las orientaciones vinculadas a la promoción del DUS en el marco de la UE los compromisos asumidos en la Carta de Aalborg (1994), se puede establecer una identificación parcial entre la estrategia adoptada en el Plan Integrado de Barakaldo y su contenido. Principalmente, porque aspectos como el cambio climático, la preservación de los ecosistemas, la autogestión a nivel local como condición necesaria para el desarrollo, el protagonismo de los ciudadanos y la participación de la comunidad, recogidos en documento de la PUE como aspectos esenciales, no se encuentran entre

39 Los objetivos planteados en el eje temático de desarrollo económico, en concreto, han mantenido estrecha relación con los objetivos establecidos en el programa operativo, y han tenido una relevancia muy superior (en términos presupuestarios) a la media general de los proyectos de URBAN I estatales, según confirma el estudio URBAN IMPACTS. Como resultado de las medidas impulsadas entorno al desarrollo económico, y con incidencia de otras medidas complementarias externas al marco URBAN, el Informe de Cierre del Programa URBAN I Barakaldo (2001) apunta una reducción del desempleo en la Comarca del 30%, en comparación con el año 1997.

40 El estudio URBAN IMPACTS aporta una observación interesante al respecto, según el cual, la previsión presupuestaria para el eje temático de medio ambiente es nula para la media de los proyectos estatales aprobados en la convocatoria URBAN I.

41 En la referida evaluación ex-post, se contemplaban diez posibles áreas de impacto definidas para los proyectos llevados a cabo en el marco URBAN, conforme sigue: impacto físico-medioambiental, impactos socioeconómicos, resistencia de la comunidad local, impactos del capital social, estructura y funcionalidad de la ciudad, impactos positivos en las áreas vecinas, impactos negativos en las áreas vecinas, impactos institucionales, estrategias de ciudad, desarrollo regional.

los objetivos y acciones desarrolladas en el marco del Plan Integrado de Barakaldo. Son precisamente estos dos puntos, la cuestión medioambiental y la gobernanza y participación pública, las que podrían considerarse los puntos débiles del Plan Integrado de Barakaldo, pese a que también integraban las áreas de actuación previstas en convocatoria de URBAN I.

- **Nivel de implementación del enfoque integrado**

Diversidad e integralidad en las acciones. Si se comparan las premisas adoptadas en la actualidad, que basan la integralidad del proyecto en la realización de acciones en los diferentes ejes de desarrollo, de manera coordinada, coherente y empleando una visión transversal, el análisis de las medidas que se han desarrollado en el marco del Plan Integrado de Barakaldo apunta a una clara tentativa de dotarlas de diversidad e integralidad, en medio de la cultura dominante en la época de previsión y ejecución de acciones desde sus sectores tradicionales⁴².

Aun así, según la información expuesta en apartados anteriores, los resultados obtenidos tuvieron una clara inclinación hacia la macro-área *Territorio*, es decir, intervenciones físico-urbanísticas. Cabe adelantar que este hecho es coherente con la tendencia de las propuestas circunscritas en la primera convocatoria de URBAN I, tal y como se ha expuesto en apartados anteriores. Según la comparativa realizada entre las convocatorias de las iniciativas comunitarios, los proyectos realizados en URBAN I concentraron sus actuaciones sobre todo en el eje físico-urbanístico.

Es necesario señalar que en el marco del Plan Integrado de Barakaldo, el área de medio ambiente urbano se vio vinculada con actuaciones orientadas a la transformación físico-urbanística del entorno o el desarrollo económico, siguiendo la concepción predominante en aquel momento y en la propia convocatoria de URBAN.

Gobernanza multinivel e interdepartamental. En la elaboración y puesta en marcha del Plan Integrado de Barakaldo se puede verificar el desarrollo de una amplia gobernanza multinivel, ya que Bilbao Ría 2000 –gestora del proyecto– contaba con un Consejo de Administración en el cual participan el Ayuntamiento de Barakaldo, el Ayuntamiento de Bilbao, la Diputación Foral de Bizkaia, el Gobierno Vasco y el Gobierno Central.

⁴² Esta observación es avalada por lo dispuesto en el informe de evaluación ex-post de URBAN I, en el cual se identifica el enfoque empleado en la estrategia del Plan de Barakaldo como amplio e integrado. Asimismo, los resultados del estudio URBAN IMPACTS confirman que el índice de diversidad atribuido al Plan de Barakaldo (0.58) está por encima del índice medio de todos los proyectos estatales de la convocatoria URBAN I (0.45). En el marco del referido estudio, el índice de diversidad se considera “la concentración o dispersión del gasto entre las áreas de actuación de cada proyecto. El valor 0 significa que todo el presupuesto se concentra en un área y el valor 1 que el presupuesto se distribuye por igual en las cinco áreas de actuación. Disponible en: <https://www.upo.es/investigacion/urbanimpacts/es/catalogo/#/1203>

Además, dentro del Ayuntamiento de Barakaldo colaboraron diferentes departamentos, principalmente en las acciones orientadas al desarrollo del tejido empresarial y las de formación y capacitación. Lo que demuestra la existencia de una gobernanza interdepartamental en el marco del proyecto. Así mismo, según fuentes cercanas al proyecto, es de destacar la actitud abierta de colaboración que mostró el Ayuntamiento de Barakaldo con Bilbao Ría 2000 durante todo el proceso.

- **Previsión de procesos de participación**

El enfoque adoptado, en la implicación de agentes múltiples de la sociedad en el Plan Integrado de Barakaldo, fue informar y difundir públicamente el programa y su proceso de desarrollo. Se pusieron en marcha diversas iniciativas que contaron con un amplio respaldo comunitario⁴³. Como resultado de estas iniciativas, fuentes cercanas al proyecto subrayan que el URBAN Barakaldo tuvo mucha popularidad y recaló profundamente en la sociedad local.

Sin embargo, no hay indicios de la existencia de una participación activa de actores locales en el diseño, gestión e implantación de las medidas⁴⁴. La gobernanza de las medidas se fue desarrollando entre diferentes agentes vinculados a la administración pública –Bilbao Ría 2000, CEDEMI, IHOBE y Departamento de Comercio, Consumo y Turismo de Gobierno Vasco– sin lograr una participación efectiva de otros sectores de la sociedad.

- **Previsión de acciones en ámbitos prioritarios de DUS**

El marco europeo en materia de DUS en el momento del programa URBAN I, por medio de la Carta de Aalborg y otros documentos comunitarios, se centraba en el fomento y adopción por parte de los actores locales de medidas en materia de desarrollo medioambiental, desarrollo económico, desarrollo social y gobernanza⁴⁵.

Al relacionar el marco de prioridades comunitarios con las medidas más significativas previstas en el Plan Integrado de Barakaldo se puede identificar la aplicación de esta

⁴³ Buen ejemplo de ello son la apertura de una Oficina de Información, así como una exposición en el Teatro Barakaldo con la finalidad de dar a conocer los detalles del programa URBAN al inicio del proceso, el cual contó con un gran número de participantes.

⁴⁴ Esta cuestión también se pone de manifiesto en el Informe de Cierre del programa URBAN Barakaldo, el cual subraya un punto débil de la actuación en Barakaldo: la escasa participación de entidades no institucionales en el proceso.

⁴⁵ Durante esta etapa, el desarrollo cultural no se entendía como un eje independiente o transversal en la conformación del DUS, por lo tanto, la no previsión de este ámbito en el marco URBAN no se puede entender como algo excepcional sino como la consecuencia del empleo de una concepción más restrictiva del DUS –la vigente en aquel momento.

misma concepción restrictiva del DUS y la concentración de las acciones en el eje económico y en la puesta en marcha de mejoras físico-urbanísticas. Las medidas que se podrían relacionar con la gobernanza y el desarrollo medioambiental entendidos dentro del marco comunitario, no se reflejan en la práctica del proyecto de manera expresa.

- **Elementos innovadores en materia de DUS, logros y dificultades enfrentados el marco del Plan Integrado de Barakaldo**

Uno de los factores más comúnmente citados que impidieron el éxito en los proyectos de la convocatoria URBAN I, identificados en el informe de evaluación ex-post URBAN de la UE es la falta de participación de la comunidad local en aspectos de la gestión y aplicación del programa. Esta cuestión identificada tiene cierta resonancia con lo acontecido en Barakaldo, si bien la falta de implicación más profunda de la ciudadanía en la gestión e implementación del programa no parece haber dificultado el éxito de los resultados. Se considera que se trata de un punto clave que podría haber enriquecido las actuaciones realizadas.

De la misma manera, uno de los factores más frecuentemente mencionados que favorecieron un buen resultado de los programas, según el informe de evaluación anteriormente referido, fue la combinación de URBAN con programas ya existentes de regeneración. Tal y como se ha apuntado al inicio de este apartado, el Ayuntamiento de Barakaldo promovió iniciativas diversas y complementarias en paralelo. El ejemplo más evidente es la acción conjunta realizada por URBAN I Barakaldo y la Operación Galindo. La regeneración del entorno industrial de Galindo se inició a través del programa URBAN y la palanca final de la transformación del entorno fue la Operación Galindo. A modo ilustrativo, tal es la interrelación entre ambas iniciativas, que la descontaminación de los terrenos del ámbito de intervención fue financiada por el programa URBAN para su posterior desarrollo por la Operación Galindo, financiada por fondos FEDER. Fuentes cercanas al proyecto resaltan que la acción conjunta de ambos proyectos fue lo que permitió los buenos resultados obtenidos en la regeneración de Galindo, y en el éxito de la apertura del núcleo urbano hacia el río.

La existencia de efectos sinérgicos entre el programa URBAN I y otras iniciativas también queda recogida en el contenido de las diferentes medidas de URBAN Barakaldo: “Las acciones realizadas en el ámbito de la mejora de los espacios libres junto al Ayuntamiento se han completado con otras obras independientes al programa URBAN, entre ellas, la instalación de conducciones de recogida neumática de residuos sólidos urbanos”.

Otro de los logros subrayados por fuentes cercanas al proyecto se refiere a la buena gestión colaborativa entre el Ayuntamiento de Barakaldo y Bilbao Ría 2000, entidad gestora del proyecto. Esta colaboración propició la creación de un equipo sólido al cargo del proyecto, facilitando la gestión y realización de los objetivos propuestos.

4.2. Plan de Regeneración de Pasaialdea en URBAN II (2000-2006)

La regeneración urbana de Pasaialdea fue una de las 10 propuestas españolas admitidas al programa URBAN II. La admisión al programa llegó en el tercer intento por parte de los ayuntamientos que forman la Bahía de Pasaia, tras haber presentado su candidatura en 1994 y en 1996, para las dos convocatorias de la primera edición de URBAN. Finalmente, en 2001 se aprueba la propuesta de Pasaialdea, con un presupuesto previsto superior a 21 millones de euros.

La zona objeto del plan, el denominado *espacio urban*, correspondía con el entorno que rodea el Puerto de Pasajes, formando el frente marítimo. Estaba constituido por los ámbitos territoriales correspondientes a los barrios de Bidebieta, Herrera y Larratxo Altza, pertenecientes al ámbito municipal de Donostia-San Sebastián, junto a partes de los municipios de Pasajes, Erreterria y Lezo. En total, se trataba de un área de 1,718 Km².

La problemática que llevaba a Pasaialdea a presentar su candidatura se resumía en: una elevada tasa de empleo, especialmente aguda en el caso de las mujeres; un nivel de instrucción bajo; altas densidades demográficas; un descenso demográfico superior al 13% en Pasaia, entre 1986 y 1996; el deterioro ambiental y la yuxtaposición de infraestructuras ferroviarias y portuarias; y una muy reducida presencia de espacios verdes. Condiciones éstas con una alta correspondencia con los requerimientos que se disponen desde Europa para la admisión al programa.

El objetivo prioritario que se proponía para el proyecto de Pasaialdea era el de “recuperar espacios centrales actualmente ajenos a la vida urbana”, en referencia a La Herrera. Por otra parte, las acciones también se centrarían en el fomento de nuevas actividades económicas, además de en combatir el desempleo a través de nuevas oportunidades laborales y la formación en las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación (NTIC).

La propuesta de proyecto fue presentada a la convocatoria URBAN II por el Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián y Oarsoaldea S.A. (Sociedad Pública de Desarrollo Comarcal participada por los Ayuntamientos de Oiartzun, Erreterria, Lezo y Pasaia).

En 2002 se constituye con el objetivo de encargarse de la gestión del proyecto la Agencia URBAN Bahía de Pasaia, que a los efectos se denomina como Agencia para la Renovación Urbana de la Bahía de Pasaia Badia Berri S.A., cuyos socios eran el Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián y la Agencia de Desarrollo Comarcal Oarsoaldea S.A.

En 2005 se constituye Jaizkibia - Sociedad Pública para la Regeneración de la Bahía de Pasaia, que retomaría los trabajos de gestión del proyecto.

- **Correlación entre el Plan de Pasaialdea y el marco de la convocatoria URBAN II**

El análisis de los objetivos prioritarios de la Iniciativa Comunitaria URBAN II y de los objetivos propuestos en el Plan de Pasaialdea muestran una correlación parcial. El Programa Operativo de Pasaialdea preveían el desarrollo de una estrategia entorno a los ejes renovación urbana; emprendedores y empleo; integración social; infraestructuras y gobierno urbano, con especial protagonismo de las actuaciones orientadas a la renovación urbana, en torno a las cuales se articulan los demás. No contemplaba expresamente actuaciones en los ejes movilidad y calidad ambiental, que completaban los siete ejes temáticos previsto en la convocatoria URBAN II.

No obstante, en el marco de la propuesta de Plan de Pasaialdea, el tema de la calidad ambiental se consideraba transversal y, por lo tanto, se tendría en cuenta en los demás ejes temáticos. Para ello, se establecieron una serie de criterios de sostenibilidad⁴⁶ para el desarrollo de las actuaciones en diversos ejes, a partir de los cuales se pretendía alcanzar resultados en pos de la mejora ambiental.

Por otro lado, el tema de la movilidad sostenible y del transporte público no se consideró como prioritario en Pasaialdea, si bien la propuesta incluyó actuaciones de mejora de la accesibilidad y la adecuación de algunas comunicaciones para peatones. Pese a tener una clara incidencia en la promoción de una movilidad más sostenible –entendida como intervenciones que mejoran la movilidad peatonal y ciclista– dichas actuaciones se enmarcaron en el eje de renovación urbana.

El *Informe Final de Evaluación Intermedia* del proyecto señaló, a su vez, una debilidad en la ejecución de los objetivos en materia de igualdad, frente a los buenos resultados obtenidos en temas de empleo y mejora del entorno urbano.

Es necesario señalar que la prevalencia del eje físico-urbanístico, propia del periodo programático del URBAN II, en el caso de Pasaialdea tuvo una relevancia especial, con una atribución presupuestaria superior al 66%, más de un 10% superior a la media de subprogramas estatales de URBAN II, conforme se recoge en los resultados el estudio URBAN IMPACTS.

- **Correlación entre el proyecto y la Política Urbana Europea en materia de DUS**

En el periodo 2000-2006, hubo una presencia importante de Políticas Urbanas Europeas en materia de Desarrollo Urbano Sostenible. Entre ellos, este apartado toma como referencia la *Estrategia de Gotemburgo* (2001), *Hacia una Estrategia temática sobre*

⁴⁶ Algunos de los criterios de sostenibilidad que se establecieron son: el fomento del uso de energías renovables, de la arquitectura y el urbanismo bioclimáticos; el tratamiento y reciclaje de residuos; la recuperación de espacios verdes y control de vertidos.

el medio ambiente urbano (2004), y la *Revisión de la Estrategia UE para un desarrollo sostenible* (2006), con el fin de valorar la correlación entre la propuesta de URBAN II Pasaialdea y la PUE del momento.

Estos documentos recogen algunos principios fundamentales del desarrollo urbano sostenible, tales como la apuesta por un urbanismo y transporte sostenible, la lucha contra la pobreza y la exclusión social, y la promoción de un consumo y producción sostenibles. Estos principios se afirman en gran medida en las actuaciones que se proponen como parte del programa URBAN II Pasaialdea, si bien hay algunas cuestiones subrayadas por las Políticas Urbanas Europeas que no se ven reflejadas en la propuesta. Ejemplo de ello son la construcción sostenible, atención al envejecimiento de la población, salud pública, mejora del sistema de transportes y ordenación territorial, amenazas de los recursos naturales y tema de las energías limpias. Cabe resaltar que la programación para la convocatoria URBAN II tiene en cuenta todos los principios establecidos por la PUE en materia DUS.

- **Nivel de implementación del enfoque integrado**

Diversidad e integralidad en las acciones. En cuanto a la acción equilibrada en las diferentes áreas de desarrollo previstas, como se ha venido observando en los apartados anteriores, existía una clara inclinación hacia las actuaciones físico-urbanísticas en el programa propuesto para la regeneración de la Bahía de Pasaia⁴⁷. Según el *Informe Final de Evaluación Intermedia*, el hecho de haberse priorizado el área de nueva centralidad de La Herrera sobre el resto de las acciones planteadas –que adoptaban un carácter subsidiario y accesorio– debilitó la coherencia global del Programa.

De la misma manera, haber centrado la estrategia de implementación en La Herrera como eje vertebrador, generó un gran riesgo en cuanto a la ejecución financiera del programa completo, que dependió en gran medida del lanzamiento de un único proyecto. Éste resultó ser efectivamente un problema, puesto que la falta de avance en La Herrera –debido a cuestiones de cesión del suelo por parte de la Autoridad Portuaria y el desalojo y reubicación de las industrias situadas en la zona clave a un polígono industrial a construir– paralizó la ejecución del programa de acciones. Este hecho, a su vez, provocó la necesidad de un cambio de dirección en las prioridades del programa, con el fin de destinar los recursos originalmente asignados a esta zona a otros proyectos en el ámbito de intervención para evitar perder las ayudas.

El resultado fue, tal y como explica Alberdi (2013), que la línea de trabajo de *Regeneración Urbana*, que era la línea principal del programa, resultase siendo la menos

⁴⁷ Estas observaciones en relación con la diversidad de las acciones son corroboradas por el Índice de Diversidad del estudio URBAN IMPACTS que para el proyecto de Pasaialdea atribuye un valor inferior (0.51) al determinado para la media de los proyectos estatales de la misma convocatoria (0.61).

ejecutada, sobre todo en La Herrera y Trintxerpe, donde había más necesidad de intervenir.

Gobernanza multinivel e interdepartamental. La gobernanza multinivel ha sido uno de los puntos críticos en la implementación del Plan de Pasaialdea. Como bien se ha mencionado al inicio de este apartado, el área de intervención comprendía cinco ámbitos municipales, con su consecuente dificultad administrativa. Se trató del único proyecto español admitido al programa comunitario en el que el ámbito de intervención comprendía varios municipios (Hurtado de Gregorio, 2015: 41).

Cabe destacar, coincidiendo con Alberdi (2013: 136-138), que hubo un esfuerzo de cooperación interinstitucional importante a través de las diferentes entidades y comisiones que se han ido creando desde los años 90 –Comisiones Interinstitucionales, Badia Berri o Jaizkibia– para la gestión de la regeneración del área⁴⁸.

No obstante, la falta de una visión común por parte de las diferentes administraciones públicas y la Autoridad Portuaria es un factor que se ha subrayado como fundamental a la hora de evaluar el nivel de implementación y el éxito del proyecto, tanto en la literatura consultada (Alberdi, 2013; Ormazábal, 2003) como en las fuentes cercanas al proyecto.

Una de las posibles razones causantes de la falta de visión conjunta ha podido ser, de nuevo, la atención prioritaria otorgada a la intervención en La Herrera, la cual afectaba únicamente a los municipios de Donostia-San Sebastián y Pasaia. Los municipios no afectados por esta intervención, en consecuencia, parecen no haber participado plenamente de la visión compartida.

Por otro lado, a partir de la literatura se desprende que la presencia de la Autoridad Portuaria ha supuesto una dificultad añadida en el proceso de implementación del proyecto, ya que añadía un nivel más de gobernanza: el estatal (Alberdi, 2013; Ormazábal, 2003; Informe al VIII Comité de Seguimiento). Algunas fuentes apuntan a problemas relacionados con la cesión de suelo por parte de la Autoridad Portuaria,⁴⁹ como un hecho que condiciona fuertemente la implementación del programa inicial (Alberdi, 2013; Informe al VIII Comité de Seguimiento).

Al finalizar el periodo URBAN II, la Bahía de Pasaia no pudo alcanzar la concertación necesaria para hacer frente a los planes iniciales. Según la información analizada, se

48 El referido autor, con respecto a este aspecto, explicó que: “la gran complejidad institucional existente es una dificultad añadida para lograr una visión de futuro compartida y consensuada. En un territorio de apenas 10km de largo concurren todos los niveles institucionales, empezando por el nivel municipal y siguiendo por la Diputación Foral de Gipuzkoa, el Gobierno Vasco, la Administración del Estado a través de distintos organismos (Autoridad Portuaria, RENFE, Dirección General de Costas, ...). Esta realidad requiere, sin duda, un enorme esfuerzo de concertación”.

49 La Autoridad Portuaria tiene un papel fundamental en el proceso de desarrollo de URBAN II Pasaialdea como propietaria de suelos incluidos en el ámbito de intervención, incluido el entorno de La Herrera.

podría deducir que los marcos de gobernanza institucional multinivel han llegado a estar definidos, a través de Badia Berri y la Comisión Interinstitucional. Si bien, éstos no han podido desarrollar un escenario colaborativo y una visión común como el que hubiera sido deseable y necesario para la ejecución de un plan tan ambicioso como el Plan de Pasaialdea.

- **Previsión de procesos de participación**

En el marco del programa de regeneración de la Bahía de Pasaia se previeron diversas medidas de difusión y participación ciudadana, con la finalidad de informar tanto a los beneficiarios directos del proyecto como el público en general de las oportunidades y de los resultados de las intervenciones.

Según el *Informe Final de Evaluación Intermedia*, el nivel de implicación de la ciudadanía fue alta, en particular en Pasaia, y en relación con la intervención en La Herrera, algo que también han destacado fuentes cercanas al proyecto.

El Informe también indica que hubo implicación ciudadana desde el principio, si bien ésta fue de modo “pasivo” (exposiciones, encuentros, talleres, etc.), y al parecer, fue surgiendo de manera “relativamente espontánea”. A su vez, dicho Informe hace referencia a la puesta en marcha de comisiones de participación ciudadana entorno a las diferentes actuaciones previstas.

- **Previsión de acciones en ámbitos prioritarios de DUS**

Los principios que se establecen a nivel europeo como ámbitos prioritarios del Desarrollo Urbano Sostenible, a través de la *Estrategia de Gotemburgo* (2001), *Hacia una estrategia temática sobre el medio ambiente urbano* (2004) y la *Revisión de la Estrategia UE para un desarrollo sostenible* (2006) se centran en el desarrollo social, la protección del medio ambiente y el desarrollo económico⁵⁰. La propuesta de URBAN II Pasaialdea muestra una correspondencia plena con los tres ámbitos prioritarios arriba mencionados. Al igual que en el periodo de programación precedente (URBAN I), el desarrollo cultural no se tiene en cuenta como un eje de desarrollo independiente a la hora de consolidar los principios del desarrollo urbano sostenible a nivel europeo.

50 El desarrollo social, dentro del marco de los documentos citados, recoge las cuestiones de la lucha contra la pobreza y exclusión social, implicaciones del envejecimiento de la población, amenazas de la salud pública y flujos migratorios. El ámbito de medio ambiente recoge la necesidad de luchar contra el cambio climático, a favor de las energías limpias, con una gestión responsable de los recursos naturales, y una gestión sostenible de las ciudades, del sistema de transportes y de la ordenación del territorio, así como la promoción de una construcción y un urbanismo sostenible. Y el desarrollo económico comprende la producción y consumo sostenibles.

De ahí que el desarrollo cultural tampoco se constituya como eje prioritario de actuación en Pasaialdea, si bien existen actuaciones que tienen una clara relación con el fomento de la cultura local, enmarcados dentro del eje de desarrollo social. En efecto, el programa inicial comprende un espacio cívico cultural en La Herrera, además de otros tres proyectos que merecen ser destacados al margen del plan inicial, en relación al fomento de la cultura, y a la consideración y puesta en valor del patrimonio industrial: por una parte, dos centros de interpretación –Ontziola y la Casa de Víctor Hugo– y la habilitación de uno de los pabellones como centro cultural –la Casa Ciriza– que a día de hoy sigue en activo.

- **Elementos innovadores en materia de DUS, logros y dificultades enfrentados el marco del Plan de Pasaialdea**

Según el *Informe de Evaluación Intermedia*, el programa URBAN II Pasaialdea es innovador desde una perspectiva territorial, ya que abrió la posibilidad de actuar en una zona en la que no se había intervenido con anterioridad: la zona portuaria. Es innovadora también la complejidad administrativa que se presentaba en la Bahía de Pasaia, con la implicación de cinco ayuntamientos y una diversidad de instituciones a diferentes niveles.

En los apartados anteriores se han ido enunciando diferentes dificultades que encontró el programa de URBAN II Pasaialdea en el proceso su implementación. La mayoría de las dificultades son provenientes de la gobernanza multinivel e interinstitucional.

4.3. Plan de Revitalización del Casco Medieval de Vitoria-Gasteiz en URBANA (2007-20013)

La ciudad de Vitoria-Gasteiz presentó su candidatura para reactivar el Casco Medieval a la convocatoria iniciativa URBANA en 2007. La revitalización del Casco Medieval es un proceso que se fue desarrollando a lo largo de muchos años. Sin embargo, se planteó la posibilidad de que una ayuda de este tipo pudiera ofrecer la capacidad de dar un fuerte impulso a algunos aspectos del proceso. En 2008, la candidatura de Vitoria-Gasteiz fue aceptada, y se previó una inversión de 15.6 millones de euros para el proyecto.

En aquel momento, el Casco Medieval de Vitoria-Gasteiz presentaba un escenario típico de este tipo de tramas urbanas en España: tendencias demográficas precarias, concentración de un elevado número de inmigrantes, fuerte índice de desempleo, débil tasa de actividad económica, alto nivel de pobreza y exclusión, nivel superior a la media de criminalidad y delincuencia, y como consecuencia, unas condiciones de vivienda muy inferiores a las condiciones que se observan en el resto de la ciudad. Ante esta situación, el programa presentado a iniciativa URBANA planteaba centrar sus actuaciones en tres

ámbitos prioritarios: la reactivación del tejido económico, la mejora de la accesibilidad del casco medieval y la integración social, todo ello basado en la investigación, el desarrollo tecnológico y la innovación.

El área de intervención, en este caso, se define de manera natural por la propia configuración del casco histórico, teniendo una superficie aproximada de 261,000 m² y 7.891 habitantes (2007), el 3% de la población de Vitoria-Gasteiz. Se trataba de un entorno declarado Conjunto Monumental en 1997.

En 2007, en Vitoria-Gasteiz ya existía una Agencia Municipal de Renovación Urbana, creada en 1992, que ha sido históricamente la encargada de gestionar la regeneración y rehabilitación del Casco Histórico. Con la concesión de la ayuda comunitaria, en 2008 se establece una nueva agencia, ARICH - Agencia de Revitalización del Casco Histórico, con el punto de mira en la regeneración del Casco y la iniciativa UBANA. Desafortunadamente, ARICH se disuelve en 2012, antes de concluir el periodo del programa comunitario.

- **Correlación entre el Plan de Revitalización del Casco Medieval y el marco de la iniciativa URBANA**

Una comparación entre los objetivos establecidos en el marco de la iniciativa URBANA y los planteados por el programa inicial de Vitoria-Gasteiz ponen de manifiesto la existencia de una muy alta correspondencia entre las prioridades de la iniciativa y las de la ciudad alavesa. Las *Orientaciones para la elaboración de propuestas* de la Dirección General de Fondos Europeos, definían 14 áreas prioritarias⁵¹, de manera orientativa, para enmarcar las acciones concretas de los subprogramas. La propuesta de Vitoria-Gasteiz incorpora 13 de las 14 áreas, dejando fuera del programa únicamente el área referida al *Fomento del uso más eficaz de la energía*. En la definición del programa inicial de Vitoria-Gasteiz, las 13 áreas prioritarias contempladas se condensan en siete áreas temáticas generales: accesibilidad y movilidad; desarrollo del tejido económico; investigación, desarrollo tecnológico, innovación y sociedad de la información; cultura y patrimonio; integración social e igualdad de oportunidades; información y publicidad; gestión, seguimiento y asistencia técnica. En el programa inicial, la macro-área con una mayor relevancia en cuanto a distribución de presupuesto fue la de desarrollo económico, al cual se le atribuyó el 61,3% del coste estimado, seguido por las mejoras físico-urbanísticas, con un 31,80%, según el estudio URBAN IMPACTS.

51 Las 14 áreas prioritarias definidas para el marco Iniciativa Urbana son: investigación, desarrollo tecnológico e innovación; sociedad de la información; fomento de la integración social y la igualdad de oportunidades; medioambiente urbano y reducción y tratamiento de residuos; desarrollo del tejido económico; turismo; accesibilidad y movilidad; transporte y comunicaciones; fomento del uso más eficaz de la energía; cultura y patrimonio; infraestructuras de servicios; formación profesional; información y publicidad; gestión y asistencia técnica.

Parece necesario aclarar que, durante el proceso de implementación, hubo una reprogramación del plan inicial propuesto por Vitoria-Gasteiz, debido a varias cuestiones, como la crisis económica del 2008 y la disolución de la ARICH. La reprogramación mantuvo su correlación con el marco iniciativa URBANA, si bien provocó una variación en la prioridad de los ejes de actuación: el eje económico mantuvo su posición de relevancia en la distribución presupuestaria, seguido muy de cerca del eje físico-urbanístico y el eje de desarrollo social.

- **Correlación entre el Plan de Revitalización del Casco Medieval y la Política Urbana Europea en materia de DUS**

Se han identificado tres referencias destacadas correspondientes al período programático 2007-2013 en la PUE en materia de DUS: la *Carta de Leipzig sobre ciudades europeas sostenibles*, la *Declaración de Marsella* y la *Estrategia Europa 2020*. Del análisis de los tres documentos, se derivan los siguientes principios que se estiman indispensables para el fomento de un DUS a nivel europeo: espacios públicos, redes de infraestructura y mejora de eficiencia energética; innovación en materia de educación y formación; refuerzo de la economía local y la política del mercado laboral local; el crecimiento sostenible, energías limpias y lucha contra el cambio climático; y el crecimiento integrador (integración social).

La correspondencia global de las actuaciones planteadas para la reactivación del casco medieval de Vitoria-Gasteiz con los principios europeos es relativamente alta, siendo el único aspecto que no ha sido contemplado en su planteamiento, como ya se ha avanzado en el apartado anterior, la cuestión de la eficiencia energética y el uso de las energías limpias. En definitiva, la lucha contra el cambio climático.

En cuanto al resto de principios, todos y cada uno de ellos tiene un papel fundamental en la propuesta de Vitoria-Gasteiz. En particular: la mejora del entorno físico, haciendo hincapié en la accesibilidad en el espacio público a través de sistemas mecánicos, así como la mejora de calles y espacios públicos; la innovación en materia de educación y formación, proyecto ZAIN, Centro de I+D+i del patrimonio; y el refuerzo de la economía local, proyecto de I+D+i para la reorganización logística de aprovisionamiento de las actividades del Casco Medieval, la rehabilitación y adecuación de locales, mejora de fachadas y escaparates, planes de empleo-formación, ayudas económicas y promoción del emprendimiento.

- **Nivel de implementación del enfoque integrado**

Diversidad e integralidad en las acciones. Un análisis del documento de la candidatura de Vitoria-Gasteiz, muestra que la propuesta se desprende del *Plan Estratégico de Revitalización Socioeconómica del Casco Medieval*, aprobado en 2007. En

la elaboración de este documento se han tenido en cuenta diversos planes sectoriales (tales como el *Plan de Inmigración*, *Plan Joven*, *PERI*, *Plan Especial de Recuperación Económica y Comercial*, etc.). Además, es el resultado de un diálogo con técnicos de diversos departamentos, servicios y sociedad organizada, así como de un análisis y debates procedentes de reuniones y grupos de trabajo realizados a través de una Mesa Técnica (constituida por responsables políticos, técnicos de diversos departamentos del Ayuntamiento, entidades públicas y privadas). Por lo tanto, se puede deducir que, el planteamiento desde el que parte el programa iniciativa URBANA Vitoria-Gasteiz aborda la regeneración del Casco Medieval desde una perspectiva integral.

Si bien la programación inicial de Vitoria-Gasteiz tenía una clara inclinación hacia el desarrollo económico, la reprogramación muestra una distribución de prioridades más equilibrada, por lo menos en cuanto a previsión presupuestaria, entre diferentes ejes de desarrollo: económico, del entorno urbano y de integración social⁵².

Gobernanza multinivel e interdepartamental. En el documento de la candidatura de Vitoria-Gasteiz se pone de manifiesto la necesidad de una nueva gestión de la política de rehabilitación, en el que se incluyera la cooperación interdepartamental e interinstitucional (Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, Diputación Foral de Araba y Gobierno Vasco), a modo de *Mesa para la Revitalización del Casco Medieval*, donde también se incluyen las asociaciones, agentes económicos y sociales del barrio.

Por otro lado, tras la disolución de la ARICH, el plan inicial reprogramado fue distribuido entre diferentes departamentos del Ayuntamiento. De tener una entidad (ARICH) con capacidad de gestionar de manera integrada los diversos ejes de intervención y las actuaciones en diferentes sectores, se pasó a que diferentes departamentos del Ayuntamiento se responsabilizaran de las actuaciones correspondientes a su sector.

Ante esta descentralización, los departamentos se vieron obligados a cooperar en la realización de las acciones, siendo fundamental una buena integración horizontal. Merece ser destacado que un elevado número de actuaciones propuestas incidieron en más de un ámbito de actuación, por lo que se observa un claro enfoque transversal e integral a la hora de idear las propuestas⁵³.

52 Con el cambio de prioridades, el índice de diversidad definido por URBAN IMPACTS, que en la programación inicial estaba por debajo de la media estatal, hubiera mejorado considerablemente, dando lugar a una propuesta con un mayor equilibrio entre las diferentes áreas temáticas prioritarias.

53 Ejemplo de ellos es, el Centro de Oficios del Casco, dispuesto en un edificio rehabilitado (mejora del entorno urbano), con el objetivo de recuperar oficios tradicionales para su aplicación en la rehabilitación y puesta en valor del patrimonio (mejora del entorno urbano, desarrollo cultural), además de fomentar el empleo local (desarrollo económico-social).

- **Previsión de procesos de participación**

El “fomento de la participación e implicación de la ciudadanía en la reactivación del Casco Medieval” quedaba recogido entre los objetivos previstos en la propuesta de Vitoria-Gasteiz a la convocatoria del programa iniciativa URBANA. Para ello, el programa inicial planteaba las siguientes actuaciones: *Diseño del Plan de Trabajo, Plan de Información y sensibilización, Plan de Educación cívica, Plan de Actividades cívicas comunitarias y Plan de Orientación institucional y normativa.*

En la documentación oficial consultada no se han encontrado referencias a la realización expresa de estas actuaciones. Sin embargo, fuentes cercanas al proyecto han confirmado que hubo un proceso de participación ciudadana que aprovechó la estructura participativa ya existente en la ciudad de Vitoria-Gasteiz, a través de los *Auzoguneak, Elkarguneak* y la integración de los Consejos de la ciudad en la toma de decisiones. En particular, se destaca el papel del Consejo Social de Vitoria-Gasteiz⁵⁴, con el cual mantuvieron una permanente comunicación todos los departamentos encargados de gestionar la implementación de los proyectos. A modo de ejemplo, se tiene constancia de que toda la propuesta de reprogramación de las actuaciones planteadas inicialmente contó con la aprobación del Consejo Social de la ciudad, de otros Consejos Sectoriales, así como de distintos organismos participativos.

- **Previsión de acciones en ámbitos prioritarios de DUS**

Las Políticas Europeas del periodo comunitario 2007-2013 se articulan en torno a los tres pilares fundamentales en materia de DUS: desarrollo medio ambiental (mejora del entorno físico urbano, y la mejora de infraestructuras, eficiencia energética y sistemas de transporte sostenible), desarrollo social (innovación en materia de formación y educación, lucha contra la pobreza, crecimiento integrador o empleo dirigido a la cohesión social, etc.), y desarrollo económico (refuerzo de la economía local y la política de mercado laboral local). Como se ha visto en etapas anteriores, el DUS se sigue apoyando en los tres pilares clásicos, y consecuentemente, el aspecto cultural no forma parte de lo que en el momento se entendía como un eje propio del DUS.

Sin embargo, las líneas de actuación previstas en el programa iniciativa URBANA, incluyen un área temática referente a *Cultura y Patrimonio*, y en respuesta, el *Plan de Revitalización del Casco Medieval* incluyó varias actuaciones entorno a este pilar

⁵⁴ El Consejo Social de Vitoria-Gasteiz es un foro ciudadano, formado por personas representantes de Elkargunes, Auzogunes, Consejo Escolar municipal, asociación de Concejos de la zona rural y la Sindicatura. Más informaciones disponibles en:

https://www.vitoria-gasteiz.org/wb021/was/contenido.do?idioma=es&uid=b92259d_117e94b7b41__7fef

Action.

fundamental de DUS tales como: eventos culturales, el proyecto ZAIN, Centro de I+D+i del Patrimonio. etc.

- **Elementos innovadores en materia de DUS, logros y dificultades enfrentados el marco del Plan de Revitalización del Casco Medieval**

Hay tres aspectos que merecen ser destacados como innovadores en el proyecto *gasteiztarra*. Por una parte, el enfoque adoptado para la rehabilitación del barrio a partir de la recuperación de usos y la reactivación económica en el Casco Medieval, y por otra, la atención puesta en el patrimonio y en su capacidad de crear actividad, riqueza y empleo. Ejemplo de ello es la puesta en marcha del Centro de I+D+i del Patrimonio. Por último, se considera innovadora la utilización de tecnologías de la información para fomentar la inclusión social, promover el capital social y la creación de redes.

En resumen, el programa es un ejemplo donde las circunstancias del momento, teñidas de crisis económica y la disolución de la entidad gestora encargada de ejecutar el proyecto, condicionaron la implementación del programa inicial. Como resultado, el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz procedió a redefinir una programación adecuada a las nuevas circunstancias, a fin de evitar la paralización de las actuaciones y dar continuidad al proceso de regeneración del Casco Medieval, mostrando una notable capacidad de adaptación ante las adversidades.

Fuentes cercanas al proyecto resaltan el papel que tuvo el programa iniciativa URBANA en mantener una continuidad en la regeneración urbana del Casco Medieval durante los años más duros de la crisis económica, admitiendo que, si no hubieran formado parte del proyecto comunitario, el proceso de regeneración muy probablemente se hubiera paralizado o ralentizado significativamente a partir del 2008.

Con las dificultades afrontadas y la reprogramación, el nivel de ejecución presupuestaria del programa se quedó en los dos tercios de la estimación inicial. A pesar de ello, según el *Informe de Cierre del Programa*, los resultados del programa superaron las previsiones iniciales.

4.4. Plan de Implementación del Desarrollo Urbano Sostenible e Integrado en el Área de Zorrotzaurre en EDUSI (2014-2020)

El cuarto estudio de caso analiza, el *Plan de Implementación del DUSI en el Área de Zorrotzaurre*, se ubica en la ciudad Bilbao. El ámbito de intervención es la entonces península de Zorrotzaurre, hoy convertida en isla, con una superficie de 838.781 m², de los cuales, más de la mitad pertenecen a entidades públicas: Gobierno Vasco, Ayuntamiento de Bilbao y Autoridad Portuaria de Bilbao.

Este enclave ha sido objeto de estudio por parte de las administraciones públicas desde la década de los 90, cuando en el primer *Plan General de Ordenación Urbana de Bilbao* (1995) se identificó a Zorrotzaurre como “área de ordenación remitida”, pasando de uso industrial a residencial. A partir de entonces, se suceden una serie de eventos, algunos de los más notables son el nacimiento de la *Comisión Gestora de Zorrotzaurre* en 2001, que más tarde se unirá con la *Mesa de Zorrotzaurre*; y la redacción del *Master Plan* por la renombrada arquitecta Zaha Hadid en 2003, que más adelante, en 2010, se consolidará en un *Plan Especial*. La crisis, sin embargo, truncará los planes iniciales que habían sido ideados para esta zona de Bilbao, paralizando el desarrollo urbano de la península durante años.

Así, en 2014, la candidatura de Zorrotzaurre se presenta a la convocatoria de los Fondos FEDER con el fin de obtener financiación para su desarrollo urbano a través del programa EDUSI. El proyecto pretende abordar una problemática compleja del entorno: pérdida de competitividad y su impacto económico y social, la polarización entre los barrios, la accesibilidad y habitabilidad reducida de los espacios públicos, y el uso ineficiente de los recursos naturales.

La finalidad de la operación es generar un nuevo barrio “tractor” en Bilbao, a través de la recuperación de un espacio industrial, degradado y en desuso, en la consecución de una ciudad sostenible, inteligente e integradora. Para ello, se prevé una inversión total de 56.7 millones de euros.

Es necesario precisar que las estrategias EDUSI de primera generación, como es el caso de Zorrotzaurre, siguen en proceso de ejecución. El programa todavía no ha concluido y, por lo tanto, el análisis de esta EDUSI se ha realizado en base a la información recogida en la propuesta seleccionada en la convocatoria. En otras palabras, el análisis se apoya en el planteamiento teórico de las medidas, puesto que los resultados, así como los indicadores, no han sido redactados todavía. De igual manera, no se ha tenido acceso a informes de seguimiento de los primeros años del programa EDUSI, los cuales no han sido publicados todavía.

- **Correlación entre la EDUSI Zorrotzaurre y el marco de la convocatoria de EDUSI**

La correlación entre los objetivos operativos establecidos en la EDUSI Zorrotzaurre y los objetivos temáticos definidos en el Programa Operativo EDUSI desde Europa se encuentra justificada y detallada en la propia propuesta, en el apartado *Coherencia externa con la Estrategia Europa 2020 y los documentos de programación nacionales y autonómicos*.

La propuesta de Zorrotzaurre se corresponde íntegramente con el marco EDUSI, al estructurar todas las propuestas de medidas y actuaciones en base a los cuatro objetivos

temáticos determinados en la convocatoria: ciudad inteligente y fomento de las TIC, economía baja en carbono, protección del medio ambiente e inclusión social y pobreza⁵⁵. Además, la justificación de la selección de objetivos y medidas se apoya en el diagnóstico de la situación realizada previamente, donde se identifican las necesidades reales de intervención en el contexto de Zorrotzaurre. Como consecuencia, las acciones propuestas se centran con especial atención en aquellas áreas deficientes identificadas en el diagnóstico.

- **Correlación entre la EDUSI y la Política Urbana Europea en materia de DUS**

En el momento del lanzamiento de la EDUSI Zorrotzaurre, la Política Urbana Europea de referencia más significativa en materia de DUS es el *Pacto de Ámsterdam para una Agenda Urbana de la Unión Europea*. Si se presta atención a los objetivos y prioridades que se establecen en este documento, se puede identificar una correlación parcial con el programa EDUSI Zorrotzaurre. Esta correlación parcial queda justificada en el documento aportado a la convocatoria EDUSI, en el cual se argumenta que las actuaciones propuestas responden de manera directa a un profundo diagnóstico del área de actuación objeto de la EDUSI Zorrotzaurre. De este modo, hay algunas cuestiones recogidas en la PUE que no se integran de manera expresa en la EDUSI Zorrotzaurre por no estar justificadas en el diagnóstico local, por ejemplo: la inclusión de inmigrantes y refugiados, así como medidas específicas orientadas a la puesta en marcha de acciones para el fomento de la economía circular. No obstante, el resto de las cuestiones prioritarias identificadas en el marco comunitario del DUS encuentran correspondencia a lo largo de la EDUSI Zorrotzaurre⁵⁶.

- **Nivel de implementación del enfoque integrado**

Diversidad e integralidad en las acciones. Con relación a la diversidad de medidas previstas en los diferentes ejes de desarrollo, se debe considerar que las actuaciones imputadas a EDUSI, cuya financiación proviene de la propia convocatoria, conforman una parte de todas las medidas contempladas en el programa EDUSI Zorrotzaurre, como ya se ha mencionado.

55 La Estrategia EDUSI Zorrozaurre se define por medio de unas líneas de actuación para cada uno de los Objetivos Temáticos seleccionados, y que, de estas líneas, las acciones que se proponen financiar a través de la convocatoria EDUSI, son sólo número reducido del total de las acciones. En concreto, de las 31 líneas de actuación que se definen en la Estrategia EDUSI para Zorrotzaurre, los fondos EDUSI financian solamente 9, el resto quedando en manos de el Ayuntamiento de Bilbao, la Junta de Concertación, el Gobierno Vasco, y otros agentes.

56 De manera específica sus objetivos y acciones son los siguientes: Calidad de aire, pobreza urbana, vivienda, empleo y capacidades en la económica local, adaptación al cambio climático, transición energética, uso sostenible del suelo y soluciones basadas en la naturaleza, movilidad urbana, transición digital e innovación y contratación pública responsable.

Si se atiende exclusivamente a las acciones financiadas por EDUSI, se percibe cierta concentración de medidas y presupuesto en el ámbito *Territorio* y la ausencia de medidas en los ámbitos *Bienestar* y *Gestión*. Aun así, el programa completo de Zorrotzaurre contempla medidas en estos ámbitos cuya financiación se imputa, principalmente a Gobierno Vasco, *Junta de Concertación de Zorrotzaurre*, Ayuntamiento de Bilbao y entidades privadas. Si se toman en consideración todos los objetivos temáticos y actuaciones presentes en la EDUSI Zorrotzaurre, el reparto del presupuesto sugiere cierto equilibrio entre diferentes áreas de acción.

Es necesario destacar que el marcado carácter transversal que impregna las líneas de actuación previstas en cada objetivo operativo de la EDUSI Zorrotzaurre hace que la identificación de estas en cada uno de estos objetivos se fundamente en el predominio de una temática u objetivo sobre otro u otros que también componen la referida medida.

Por otro lado, en el marco de la propuesta EDUSI Zorrotzaurre presentado a la convocatoria se contempla un apartado dedicado al análisis de la interrelación de las líneas de actuación que conforman los diferentes objetivos prioritarios, en el cual se confirma un alto grado de interrelación entre las líneas de actuación del *Plan de Implementación* así como la inexistencia de superposición y/o incoherencia entre las líneas propuestas y otras líneas de actuación llevadas a cabo por otras autoridades autonómicas o estatales⁵⁷.

Gobernanza multinivel e interdepartamental. La Estrategia de Zorrotzaurre goza de un enfoque integrado en relación con la cooperación y participación de las distintas áreas del Ayuntamiento, algunas de ellas se recogen de manera expresa en la EDUSI. Por ejemplo, se destacan la colaboración estrecha entre el Gabinete de Alcaldía (que ha liderado la definición de la estrategia), el Área de Obras, Servicios de Rehabilitación Urbana y Espacio Público, el Área de Planificación Urbana y la empresa pública Surbisa (dependiente del Ayuntamiento y encargada de la rehabilitación de los edificios y barrios). Además, la *Comisión Gestora* y la *Junta de Concertación de Zorrotzaurre* han liderado las aportaciones y toma de decisiones relativas al área de actuación seleccionada donde poner el foco para conseguir un efecto transformador en Bilbao.

La Estrategia de Zorrotzaurre ha contemplado actuaciones no sólo desde el Ayuntamiento y el resto de sus áreas (integración horizontal), sino también desde otras instituciones, como la Diputación Foral de Bizkaia y el Gobierno Vasco confirmando que las actuaciones no se superponen entre ellas (integración vertical). Dichas instituciones también están comprometidas con la ejecución de la Estrategia desde un enfoque global, necesario para generar y aprovechar las sinergias que se pueden dar entre actuaciones para maximizar la contribución a los objetivos.

57 Con una metodología basada en la atribución de puntuación del grado de interrelación entre las líneas en una escala del 1 al 5, de menor a mayor grado de interrelación se observó que tanto a nivel de condicionalidad como de dependencia entre las líneas de actuación, el valor medio obtenido superaba los 3 puntos.

- **Previsión de procesos de participación**

La EDUSI Zorrotzaurre tiene un carácter eminentemente participativo. Se asienta sobre los procesos de participación de ciudad impulsados por el Ayuntamiento desde los inicios de diseño de la transformación. Abiertos a toda la ciudadanía, han tenido un papel especial las asociaciones de vecinos y las instituciones públicas involucradas, las cuales han dado respuesta a las alegaciones recibidas y han tenido en cuenta las aportaciones ciudadanas para añadir modificaciones a los diferentes planteamientos. Para ello, se han desplegado distintos mecanismos: jornadas de debate, exposiciones y presentaciones públicas, reuniones con asociaciones de vecinos, un proceso participativo *online*, una página web que cuenta con 1.500 visitas al mes, etc.⁵⁸

De hecho, uno de los objetivos que se enumeran en el documento oficial de la EDUSI recoge precisamente la necesidad de: “informar a la ciudadanía sobre las herramientas de participación ciudadana existentes y crear nuevas vías que sirvan para incorporar sus aportaciones en las fases de análisis de necesidades y diseño de iniciativas municipales”. Para ello se prevén diversas líneas de actuación, como la publicación de los órganos de gobierno y procesos de participación ciudadana en la web del Ayuntamiento de Bilbao; el desarrollo y evolución de un proceso de participación ciudadana *on line* para informar sobre las actuaciones y recoger las opiniones y propuestas de colectivos y ciudadanos y un plan de seguimiento del proyecto incluyendo publicaciones, reuniones y visitas a las obras con los vecinos y asociaciones. Se ha previsto un presupuesto de 360.000 € para estas acciones, si bien los fondos FEDER no participan en estas actuaciones.

Debido a que la EDUSI Zorrotzaurre está en proceso de ejecución, no existen informes de evaluación sobre los procesos de participación que se han ido realizando en los primeros años del proyecto y el impacto que han tenido en la sociedad. Aun así, se conoce que el Ayuntamiento tiene previsto configurar nuevos procesos participativos *online* y *offline* para retroalimentar los avances paulatinos a lo largo de la implantación de la Estrategia.

- **Previsión de acciones en ámbitos prioritarios de DUS**

Tal y como se ha mencionado en apartados anteriores, el estudio de la PUE en materia DUS en el periodo 2014-2020 pasa por el Pacto de Ámsterdam y la definición de la *Agenda Urbana Europea*. Los principios sobre los que se construye el concepto de desarrollo sostenible en los documentos de esta etapa se enmarcan en los tres principales ámbitos

⁵⁸ Entre los procesos participativos más significativos que se han llevado a cabo, con anterioridad al inicio de la EDUSI, con el fin de ir definiendo la Estrategia de Zorrotzaurre, se encuentran el Foro para un Zorrotzaurre Sostenible, Jornadas de exposición al público abiertas y Talleres para un Zorrotzaurre Sostenible. Como se ha citado, son procesos previos al inicio de la estrategia EDUSI, enfocados a avanzar en la definición de una visión común entre los diferentes agentes del entorno urbano.

de desarrollo sostenible que han sido protagonistas en los períodos de programación analizados anteriormente: desarrollo medioambiental, desarrollo económico y desarrollo social, en este caso, acompañados de gobernanza, y de la importancia de la sociedad de la información. En este contexto, el desarrollo cultural sigue ausente o por lo menos no recogido expresamente como parte en la conceptualización del DUS a nivel europeo.

Sin embargo, cabe precisar que, en el marco del programa estatal EDUSI el desarrollo cultural se contempla como un aspecto plausible de actuación. Con todo, es de destacar que la propuesta de Zorrotzaurre toma en consideración el desarrollo cultural como una parte fundamental de sus líneas de transformación, a través de la previsión de diferentes actuaciones relacionadas con la promoción cultural financiadas por el programa EDUSI. Un buen ejemplo de ello es la actuación *Promoción cultural mediante la iniciativa Memoria Visual de Zorrotzaurre*, en la que se recogerá el material gráfico de la historia del barrio para conservar el patrimonio cultural de la zona y crear un espacio de interés histórico, cultural y turístico, que busca responder al objetivo operativo: “Explorar el gran componente histórico, artístico y cultural de la zona de Zorrotzaurre como activo local de valor”.

Cabe poner de relieve la importancia otorgada a la cuestión del cambio climático en la estrategia EDUSI de Bilbao. La lucha contra los efectos del cambio climático se da a través de una gestión preventiva ante los riesgos de inundaciones que asolan la actual isla de Zorrotzaurre, así como soluciones a escala urbana para proteger el entorno urbano de las posibles amenazas en el futuro. Así mismo, se presta especial atención a la transición energética por medio del desarrollo de instalaciones de producción de energía renovable para usos eléctricos y térmicos en edificios públicos, o el empleo de un sistema para la recogida, almacenamiento y reciclaje del agua de lluvia para su posterior uso en el riego.

- **Elementos innovadores en materia de DUS, logros y dificultades enfrentados el marco de la EDUSI Zorrotzaurre**

La convocatoria de EDUSI a nivel estatal y la propuesta de Zorrotzaurre aprovechan el aprendizaje aportado por los períodos de programación anteriores. Y es por ello que, tanto la convocatoria como el proyecto presentado, son de un gran nivel y complejidad, a la altura de la ambición con la que se acomete la transformación de la entonces península de Zorrotzaurre.

Pese a que el proyecto sigue en marcha y, por lo tanto, no es posible contar con los resultados de ejecución y los informes de seguimiento que aún no se han hecho públicos, fuentes cercanas al proyecto indican que uno de los elementos innovadores a destacar en su marco es la adopción de un enfoque *mientras tanto*. Existe desde la parte institucional del proyecto, principalmente desde el Ayuntamiento de Bilbao, consentimiento y apoyo al desarrollo de una serie de acciones de transición fundamentadas en el activismo creativo. Entre ellas se puede citar, por ejemplo, la iniciativa ZAWP - *Zorrotzaurre Art*

Work in Progress, un proyecto iniciado por la Asociación Cultural *Haceria Arteak* que nace en 2008 para afrontar el *mientras tanto* del plan urbanístico aprobado para los barrios de Ribera de Deusto y Zorrotzaurre⁵⁹.

ZAWP, hoy en día, es un movimiento consolidado de muchas personas que trabaja en la revitalización social, económica y cultural del barrio a través de la creación, la intervención y la puesta en valor de la memoria. Existen otras iniciativas de similar andadura y relevancia en la península de Zorrotzaurre, algunas de las cuales se prevé puedan tener espacio para su consolidación y desarrollo en el futuro barrio de Zorrotzaurre: Pabellón 6, Espacio Open, etc.

5. RESULTADOS IDENTIFICADOS EN EUSKADI

Resumimos el contexto en que se han desarrollado los cuatro casos prácticos vascos estudiados:

- La actuación de plan URBAN Barakaldo se llevó de manera concurrente con el desarrollo de la gran operación urbana de Galindo.
- La puesta en marcha del plan URBAN Pasaialdea se desarrolló en el marco del Programa Estratégico de Renovación Urbana, previamente trabajado por las instituciones con agentes sociales y, posteriormente, sustituido por otros planes e instrumentos urbanísticos que han tomado su relevo en los continuos esfuerzos para regenerar la zona.
- El plan de revitalización del Casco Medieval de Vitoria-Gasteiz, financiado por la iniciativa URBANA, se desarrolla en un marco en el cual ya se encontraban ejecutadas, en ejecución o en fase de elaboración muchas otras medidas y actuaciones de distinta naturaleza orientadas a regenerar el casco histórico de la ciudad.
- El planteamiento de la EDUSI Zorrotzaurre forma parte de una estrategia más amplia, cuyo planteamiento se remonta en el tiempo y se conecta directamente con un enfoque de ciudad. Engloba otras fuentes de financiación y un abanico diversificado de actuaciones encajadas en un marco que busca posicionar Bilbao como una ciudad sostenible, inclusiva e inteligente.

Se puede concluir, como elemento fundamental distintivo de los estudios de caso vascos, que: **las iniciativas y los programas comunitarios han ayudado a implementar una parte de los proyectos de transformación urbana de mayor calado, diseñados por las administraciones públicas vascas en las últimas décadas.**

59 Para más información consultar: <https://haceriaarteak.com>

En Euskadi, las actuaciones de regeneración urbana llevadas a cabo en el marco de convocatorias desarrolladas y/o apoyadas por el FEDER, desde las primeras experiencias en URBAN, se plantearon como **parte de estrategias más amplias**, que contaba con fuentes de financiación diversas. De esta manera, aunque en determinados programas no se llegó a ejecutar el 100% del presupuesto o que se tuvieron que realizar reprogramaciones en las agendas, los resultados globales de estas estrategias fueron positivos. Hubo complementariedad entre las actuaciones, constancia en el tiempo y coherencia entre los diferentes marcos de actuación. Se tuvo consciencia, desde el principio, de las limitaciones presupuestarias inherentes a los programas comunitarios o financiados por el FEDER para acometer proyectos de tal envergadura que pudiesen cubrir las necesidades de las correspondientes áreas degradadas y así generar un impacto real en el bienestar de la población.

Así mismo, ha contribuido a la construcción de este planteamiento, la consideración del marco temporal de ejecución de los programas comunitarios, que es bastante limitado como para generar una transformación urbana total. Ante esta circunstancia, es lógico que las actuaciones y los objetivos se centren en **aspectos más concretos**, alcanzables, sin perder una visión más ambiciosa y a largo plazo.

Los programas comunitarios aislados, no van a ser lo que vaya a cambiar la realidad precaria de un barrio, sino un proceso a largo plazo, dentro del cual, las iniciativas comunitarias pueden dar un impulso especial en la buena dirección.

En base a lo analizado en los estudios de casos realizados, se puede concluir que los resultados son más satisfactorios si se establece una correlación entre el marco comunitario y una propuesta global (actuaciones financiadas o desarrolladas con el apoyo de FEDER y un conjunto de iniciativas). Parece que este planteamiento permea las convocatorias EDUSI y de manera específica, se plasma en la EDUSI Zorrotzaurre.

Otra cuestión que parece clave en panorama vasco es la **capacidad de adaptación de las entidades impulsoras de los proyectos**. De manera general, al inicio de la implementación de las propuestas seleccionadas, hubo una necesidad continua de adaptación de los contenidos a las circunstancias del momento que no han impedido la consecución de resultados satisfactorios en el marco de los correspondientes proyectos.

De manera específica, en Pasaia, una falta de acuerdo con la Autoridad Portuaria paralizó el proyecto que iba a dinamizar toda la Bahía, y hubo que redirigir el programa en otras direcciones. En Vitoria-Gasteiz, hubo que realizar una programación, en este caso, debido a la crisis y la disolución de ARICH. Si se hace correctamente, no debería suponer ningún problema. Que las autoridades sean capaces de adaptar las estrategias y cuente con cierta flexibilidad en el marco de las iniciativas, puede ser una señal de fortaleza de gestión, resiliencia, etc. La cuestión es redirigirlo en la dirección adecuada.

Con respecto a la cuestión de la **diversidad e integralidad de las acciones** previstas en los estudios de caso, se puede afirmar que los resultados van en la misma dirección

de los apuntados por la bibliografía de manera general. Durante la etapa URBAN, es posible identificar un nivel satisfactorio de diversidad de acciones en los proyectos, pero cierta concentración de medidas y recursos en ámbitos vinculados con la transformación físico-urbanística de las correspondientes áreas urbanas. Disminuye dicha concentración en los proyectos llevados a cabo en el marco de la iniciativa URBANA. No obstante, caben algunos matices según el estudio de caso del que se trate.

En el ámbito del Plan URBAN de Barakaldo, hubo cierta concentración en el eje físico-urbanístico, pero la cuestión de la recuperación económica del área también desempeñó un papel importante. Esto es patente en relación al volumen de medidas y recursos financieros destinados a su consecución, así como obtuvo resultados bastante positivos.

En el caso del Plan URBAN II de Pasaialdea, el planteamiento inicial también indicaba dicha concentración pero, ante la puesta en marcha de una reprogramación debido a las imposibilidades de ejecutar la medida estrella de la regeneración física del espacio en cuestión –la actuación en La Herrera–, la concentración se disipó, aunque de manera no intencionada.

Ya en el marco de los proyectos del Casco Medieval de Vitoria-Gasteiz y de Zorrotzaurre, la referida concentración casi no se aprecia y las medidas se plantean desde un enfoque integral, fruto de las experiencias anteriores y de un mejor entendimiento sobre las claves de los proyectos integrales.

En relación a la **gobernanza multinivel e interdepartamental**, aspecto clave a nivel general en el marco de las diferentes iniciativas comunitarias y que no siempre ha presentado buenos resultados conforme plantea la bibliografía de referencia, en la mayor parte de los casos, la fórmula adoptada para la gestión de los proyectos fue su atribución a un ente público con diferentes niveles de participación de las administraciones públicas. Este instrumento parece haber sido identificado como el oportuno para poner en práctica una gobernanza multinivel satisfactoria, principalmente al considerarse el caso de Bilbao Ría 2000, una experiencia de interés que ha sido reconocida a nivel internacional como buena práctica.

El uso de esta fórmula parece haber funcionado satisfactoriamente en el caso de Barakaldo, ya que hubo una buena relación interinstitucional entre Bilbao Ría 2000 y el Ayuntamiento de Barakaldo en la ejecución y gestión del proyecto.

En el caso de Pasaialdea, fueron muchos los problemas de colaboración entre los diferentes niveles institucionales, pero la problemática no parece haberse establecido en función de la fórmula o instrumento empleado para la gestión y ejecución del proyecto, sino debido a la existencia de discrepancias en cuanto a enfoque y objetivos entre los agentes institucionales.

De manera específica, con respecto a la cuestión de la gobernanza multinivel e interdepartamental, fue reconocida como una cuestión clave en el contexto de la regeneración de la Bahía de Pasaialdea y se han venido realizando esfuerzos en el sentido de encauzarla, incluyendo en este proceso al tejido asociativo y ciudadanía, en un espacio de colaboración dinámico y eficiente.

A modo de ejemplo, en 2017, se puso en marcha un laboratorio orientado al desbloqueo de cuestiones vinculadas a la gobernanza del área. En el marco del laboratorio Gipuzkoa Lab Pasaialdea, se realizaron dieciséis entrevistas con agentes implicados, cinco mesas multinivel y una sesión del foro de rendición de cuentas con asociaciones de los barrios de Trintxerpe y Herrera.

Los agentes que participaron en las mesas multinivel fueron: Autoridad Portuaria, Gobierno Vasco, Ayuntamiento de Pasaia, Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián, Diputación Foral de Gipuzkoa. Los objetivos establecidos para las entrevistas, las mesas y el foro de rendición de cuentas fueron:

- Crear una visión compartida por las distintas instituciones sobre el impacto que tendrá en la reducción de la desigualdad las actuaciones que se desarrollarán en Pasaia.
- Contribuir a la puesta en común de toda la información relacionada con las intervenciones que desarrollará cada una de las instituciones en los próximos años.
- Construir un proceso de comunicación especialmente diseñado para mejorar la información y generar confianza ciudadana en las zonas caracterizadas por su exclusión política.

El referido proyecto sigue en marcha con una mirada a medio y largo plazo para abordar los retos planteados e involucrar a las ciudadanas y ciudadanos, especialmente a aquellos que se caracterizan por su riesgo de exclusión social, económica y política. Para ello, se realizará un seguimiento anual a través de: mesas multinivel en las que participen las cinco instituciones y, foros de rendición de cuentas en Pasaialdea.

En el caso del Casco Medieval de Vitoria-Gasteiz, la disolución del ente encargado de la gestión y ejecución del proyecto (ARICH), con la consecuente distribución de las correspondientes competencias a los diferentes departamentos del Ayuntamiento, hizo que se generasen sinergias entre ellos y una fuerte cooperación interdepartamental.

En cuanto a Zorrotzaurre, en el ámbito de su Comisión de Concertación, se observa la existencia de una buena gobernanza tanto multinivel (principalmente con la Autoridad Portuaria) cuanto interdepartamental que nace del propio planteamiento de la EDUSI y del proceso de andadura ya realizado al considerarse este proyecto como parte de una estrategia amplia de transformación. En este contexto, parece oportuno indicar que,

cuanto más sólida y cooperativa sea la gobernanza multinivel e interdepartamental, mejores resultados se obtienen.

En el ámbito de la **participación**, entendida desde un enfoque activo y de implicación de los ciudadanos en el diseño, gestión e implementación de los proyectos, los estudios de caso no se han alejado completamente de la tendencia identificada a nivel general en lo relativo a la adopción de un modelo más informativo llevado a la práctica por medio de instalación de oficinas informativas y de consulta en las correspondientes áreas de actuación, principalmente en el caso del Plan de Barakaldo.

No obstante, han sido notables los esfuerzos en el sentido de involucrar de manera temprana y activa el tejido asociativo y la ciudadanía en el diseño y puesta en marcha de los proyectos de regeneración del Casco Medieval de Vitoria-Gasteiz, con las tomas de decisión remitidas al Consejo Social en un momento de fuerte compromiso ciudadano con este tipo de iniciativas, y la EDUSI Zorrotzaurre, donde un fuerte compromiso participativo se plantea desde sus inicios. En ambos casos, y teniendo en consideración los esfuerzos que se siguen desarrollando en Pasaialdea para fomentar un modelo de gobernanza más eficiente y participativo, se puede observar una evolución positiva en cuanto a la implicación activa y capacitación ciudadana para impulsar estos procesos.

En este contexto, cabe reflexionar si el planteamiento de convocatorias marco tan restrictivas en cuanto a requerimientos administrativos, elección y justificación de gastos, no limitan el espacio para una cooperación real entre ciudadanía, asociaciones, empresas y instituciones. Se ha percibido que, en la práctica de la preparación de proyectos para convocatorias, las medidas y actuaciones que llegan a integrar las propuestas ya están decididas, en su gran mayoría porque así exigen los requerimientos. Y lo que queda por definir o decidir no es de gran calado.

Así mismo, la presencia del tejido asociativo y empresarial no parece ser tenida en consideración a la hora de decidir qué barrio o qué ámbito de actuación se presenta a las ayudas y cuáles son las actuaciones que deben ser priorizadas. El marco de las convocatorias y la práctica conducen al empleo de los datos –diagnósticos y análisis DAFO– para justificar la elección. Pero, podría ser de interés involucrar la ciudadanía por medio de un proceso participativo en la elección del área y en priorización de unas actuaciones cuando sea necesario.

Esta parece ser la conducta desarrollada en el caso de la regeneración el Casco Medieval de Vitoria-Gasteiz, ya que el proyecto llevado a cabo por medio de la iniciativa URBANA derivaba del Plan de Reactivación Económica del Casco Histórico que sí contó con la realización de debates, espacios para consultas, mesas de dialogo, etc. Y lo mismo parece haberse repetido en el caso de la EDUSI Zorrotzaurre, que contó con canales de participación establecidos previamente a la elaboración de la propuesta sometida a la convocatoria EDUSI.

Con respecto a la **innovación y replicación de actuaciones en materia de DUS**, los estudios de caso vascos siguen la tendencia general de conservadurismo en las propuestas y poca atención a temas prioritarios en el marco europeo, como por ejemplo el cambio climático, la eficiencia energética y las energías renovables, las industrias creativas y el desarrollo cultural. En general, hasta el caso de Zorrotzaurre, no se ha prestado especial atención, o no se ha dado suficiente importancia a estos temas. El ejemplo de Zorrotzaurre se plantea como un caso de éxito con respecto al empleo de un enfoque innovador, orientado a la promoción de iniciativas en el sector de las industrias culturales y creativas, que podría ser de interés replicar a nivel europeo. Las conocidas como actuaciones *as mean while* (mientras tanto), acciones que ocupan provisionalmente un espacio en proceso de regeneración.

Pese a la identificación, en el marco de todos los estudios de caso, de la adopción de un enfoque del DUS limitado, derivado de las convocatorias que les orientan en las que: lo cultural no llega a ser reconocida en toda su capacidad de aporte a la transformación urbana y donde persiste una cierta contradicción no resuelta; y la cuestión de la puesta en marcha de la colaboración público-privada no lleva a producir resultados significativos.

Se produce una importante contradicción –que viene aflorando con fuerza en el marco de las EDUSI– que radica en, por un lado, la necesidad y urgencia de poner en práctica un enfoque integrado de las acciones para abordar la complejidad del fenómeno de la degradación urbana y, por otro, el imperativo de tener que detallar la asignación de fondos según áreas o líneas de actuación vinculadas a objetivos temáticos específicos.

No se puede negar el impacto positivo que las iniciativas comunitarias han tenido sobre la regeneración urbana en Euskadi. Principalmente, en conformidad con los resultados presentados a nivel general, las iniciativas han introducido en la práctica de los proyectos, entre los técnicos, las políticas y la ciudadanía un cambio en el planteamiento de lo que es la regeneración urbana y de la importancia que el desarrollo de un proceso consistente de gobernanza multinivel, interdepartamental y participativa conlleva en la consecución de unos objetivos muy bien vinculados con las problemáticas reales del área de actuación y capaces de propiciar a la población local mejoras concretas, acordes con sus expectativas y necesidades.

UN DECÁLOGO DE CONCLUSIONES

- 1 Se deriva del análisis previo, la importancia de **reforzar la gobernanza transversal**, de carácter **medioambiental, económica, social y cultural** en la búsqueda de una auténtica regeneración urbana integral.
- 2 Se reconoce la necesidad de una especial atención a la incorporación de la **innovación y desarrollo cultural**, en futuras convocatorias de la Política Urbana Europea para el período que se inicia (2021-2027), así como de aquellas que, por iniciativa, propia o complementaria, de los gobiernos estatal y autonómico, pudieran plantearse en materia de regeneración urbana integral.
- 3 El estudio de las iniciativas comunitarias y estatales derivan la necesidad de profundizar en la **gobernanza transectorial** entre instituciones, empresas, asociaciones y ciudadanía.
- 4 En el ámbito institucional, se observa la conveniencia de promover: una gobernanza **interdepartamental** dentro de los propios ayuntamientos, sobre todo de aquellas áreas más alejadas en la práctica; una eficiente colaboración **interinstitucional** que integre los diversos niveles institucionales; la incorporación de los gobiernos sub-estatales, especialmente de **las regiones y los municipios**, en la definición y la gobernanza de las iniciativas de la Política Urbana Europea.
- 5 Parece oportuna la mejora de los mecanismos de implicación del **tejido empresarial** en la implementación de los proyectos contemplados en el marco de las iniciativas y programas de regeneración urbana.
- 6 Resulta necesario la toma en consideración de los criterios del **tejido asociativo**, de carácter vecinal y especializado –centrado en colectivos sociales y grupos de edad, así como actividades culturales, deportivas, etc.– en relación con las nuevas iniciativas, programas y convocatorias.
- 7 Se observa imprescindible la incorporación de la **ciudadanía** a la cadena de gobernanza, desde la creación y diseño hasta el uso y consumo de la ciudad, pasando por la implementación, y no sólo limitada a una participación de carácter informativo-consultivo en el proceso de desarrollo de los proyectos.
- 8 Otra cuestión a tener en cuenta en futuras iniciativas, convocatorias y proyectos es la adecuada atención tanto a **las ciudades**, en su total y compleja realidad, como a **los barrios y las periferias**, en su aún más compleja diversidad y profunda desigualdad actual.
- 9 Al análisis previo, queremos añadir la necesidad de una correcta integración de los procesos de **innovación tecnológica** –amparados bajo el amplio espectro del concepto *Smart city*– con los retos y propuestas procedentes de las **innovaciones medioambiental, económica, social y cultural**, con el fin de generar ciudades no sólo inteligentes sino también sabias (*Wise cities*).
- 10 Por último, consideramos de interés, continuar con la puesta en marcha de experiencias piloto, **laboratorios de innovación transformadora**, que avancen en las mencionadas prioridades, atendiendo, de un modo especial, aquellas cuestiones que se vienen arrastrando como tareas pendientes, a lo largo de las iniciativas analizadas (URBAN I y II, URBANA, EDUSI), así como del análisis de los cuatro estudios de caso vascos.

Referencias bibliográficas

- Alberdi Collantes, J.C. (2013). “Reurbanización de la Bahía de Pasaia: Aproximación a los proyectos y desencuentros acaecidos las dos últimas décadas”. *Lurralde: Investigación y Espacio*, 36, 135-158.
- Alonso Ibáñez, M. R. (2016). “Las actuaciones de regeneración y renovación urbanas”, *Práctica urbanística: Revista mensual de urbanismo*, 138, 42-55.
- (2017). “Elementos clave de la financiación comunitaria del desarrollo urbano: la superación de la metodología de las iniciativas URBAN”, *WPSReview International on Sustainable Housing and Urban Renewal (RI-SHUR)*, 6 (2), 6-12.
- Amundarain Mendizabal, A. (2004). “Estudio de renovación y regeneración urbana del entorno de la Bahía de Pasaia”. *Azkoaga*, 12, 13-44.
- Atkinson, R. (2001). “The emerging ‘urban agenda’ and the European spatial development perspective: Towards an EU urban policy?”. *European Planning Studies*, 9 (3), 385-406.
- Ávila Orive, J. L. (2018). Ciudadanía urbana, desarrollo sostenible y derecho a la ciudad. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Carpenter, J. (2013). “Sustainable Urban Regeneration within the European Union. A case of ‘Europeanization?’”. En LEARY E.M. y J. MCCARTHY: *The Routledge Companion to Urban Regeneration*, Londres: Routledge.
- Del Castillo y Haarich (2013). “Desarrollo Urbano Sostenible cofinanciado por el FEDER en España 2014- 2020: Directrices Estratégicas y Prioridades de Inversión”, final Report for the DG Regio.
- De Gregorio Hurtado, S. (2009). “El desarrollo de las Iniciativas Comunitarias URBAN y URBAN II en las periferias degradadas de las ciudades españolas”, *Ciudades*, 13, 39-59.
- (2010). 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.
- (2012). “Políticas urbanas de la Unión Europea desde la perspectiva de la Planificación Colaborativa. Las Iniciativas Comunitarias URBAN y URBAN II en España”. *Tesis Doctoral*. Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio, Escuela Técnica Superior de Arquitectura, Universidad Politécnica de Madrid.
- (2015). Políticas urbanas de la Unión Europea desde la perspectiva de la planificación colaborativa. Las iniciativas comunitarias Urban y Urban II en España. *Cuadernos de Investigación Urbanística*, 98 (enero/febrero).
- (2017a). “Is EU urban policy transforming urban regeneration in Spain? Answers from an analysis of the Iniciativa URBANA (2007-2013)”. *Cities*, 60, 402-414.
- (2017b). “La Política Urbana de la Unión Europea en España: de URBAN a las EDUSI”, *TRIA –Territorio della Ricerca su Insediamenti e Ambiente-*, 18, 47-74.
- De Gregorio Hurtado, S. y González Medina, M. (2017). “Las EDUSI en el contexto de las políticas de regeneración urbana en España (1994-2018)”. *WPSReview International on Sustainable Housing and Urban Renewal (RI-SHUR)*, 6 (2), 54-80.

- De Gregorio Hurtado, S. y Kocewicz, R. (2007). Iniciativa Comunitaria URBAN 1994-99. Análisis comparativo de tres casos españoles de programas europeos de rehabilitación urbana. *Cuadernos de investigación urbanística*, 55.
- García Jaén, P. (1998). Aplicaciones de la Iniciativa Comunitaria URBAN. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 26, 191–206.
- González Medina, M. (2011). “Elementos de una política urbana europea. Experiencias de gestión del desarrollo urbano en Alemania y España”. *Revista Española de Ciencia Política*, 27, 45-67.
- (2013). “La europeización urbana a través de la Política de Cohesión”. *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, 104, 133-154.
- González Medina, M. y V. Fedeli (2015). “Exploring European Urban Policy: Towards an EU-national urban agenda?”, *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 14 julio- diciembre.
- González Medina, M., Huete García, M.A. y Merinero Rodríguez, R. (2016). “La evolución de la agenda urbana de la Unión Europea hacia un modelo de desarrollo urbano sostenible e integrado”. WPS Review International on Sustainable Housing and Urban Renewal: RI-SHUR, Nº. 4, 83-95.
- González Medina, M., Huete García, M.A. (2018). Proceso de agenda y políticas de desarrollo urbano: centrando la cuestión. *GAPP. Nueva Época*, 20, 6-13.
- Gutiérrez Palomero, A. (2009). “¿Una política urbana para la UE? Una lectura a partir de la experiencia de la Iniciativa Comunitaria URBAN”. *Comunicación*. Congreso de la Asociación Española de Ciencia Regional. XXXV Reunión de estudios regionales y IV Jornades Valencianes d’Estudis Regionals.
- (2010a). “La Iniciativa Comunitaria URBAN y la construcción inconclusa de una Política urbana para la Unión Europea”, *Papeles de Geografía*, 51- 52, 159-167.
- (2010b). “La iniciativa comunitaria URBAN como ejemplo de intervención integral en barrios periféricos con dificultades. Una lectura a partir del caso de Clichy-Sous-Bois/ Montfermeil (Île-de-France)”. *Ciudades*, 13, 61-82.
- Hernández Aja, A.; Matesanz Parellada, À.; Rodríguez-Suárez, I. y García Madruga, C. (2015). “Evolución de las políticas de rehabilitación en Áreas de Rehabilitación Integrada en España (1978-2012)”. *Informes de la construcción*, Vol. 67, Nº. Extra 1 (marzo 2015), 2015 (Ejemplar dedicado a: Obsolescencia de vivienda y ciudad en España: Recorriendo el camino hacia una economía baja en carbono).
- Huete García, M.A. y Merinero Rodríguez, R. (2017). “El modelo de desarrollo sostenible integrado. Análisis de la iniciativa urbana en España 2007-2013”, *Periferias Urbanas, la regeneración integral de barriadas residenciales obsoletas: libro de capítulos*, 318-332.
- Huete García, M.A., Merinero Rodríguez, R. y Muñoz Moreno, R. (2014). “Políticas de regeneración urbana en España: Propuesta de análisis para su adecuación al Modelo Europeo de Desarrollo Urbano Integral”. *Metodología de Encuestas*, 16, 45-66.
- Marshall, A.J. (2005). “Europeanisation at the urban level: local actors, institutions and the dynamics of multi-level interaction”. *Journal of European Public Policy*, 12 (4), 668–686.

- Matesanz Parellada, À. y Hernández Aja, A. (2018). “Evolución de los parámetros del enfoque integrado en las políticas de regeneración urbana en los barrios vulnerables en España”. *GAPP. Nueva Época*, 20, 82-99.
- Molina Costa, P. y Jiménez Romera, C. (2016). “Retos y oportunidades de la aplicación en España del enfoque integrado al desarrollo urbanos sostenible”. 7th Energy Efficiency and Sustainability in Architecture and Urbanism, 167-174.
- Merinero-Rodríguez, R., Muñoz Moreno, R., & Huete García, M. A. (2013). “Políticas de regeneración urbana en España: la dimensión sustantiva y procedimental. Del contenido de las políticas a la gobernanza”. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 9.
- Navarro, Clemente J; Rodríguez-García, María J. y Ramírez-Gómez, Irene (2019). “La agenda del desarrollo urbano integral en España (1994-2013). ANDULI, Revista Andaluza de Ciencias Sociales 17, 47-65.
- Ormazábal, M. 2003. La regeneración de Pasaia corre el riesgo de perder las ayudas europeas. *El País*. Recuperado de: <https://normasapa.com/como-referenciar-articulos-de-periodico/>
- Rodríguez Álvarez, J.M. (2005). La Iniciativa Comunitaria europea URBAN y sus efectos en España. *Artículo presentado en el VII Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración. Democracia y Buen Gobierno*, Madrid, del 21 al 23 de septiembre.
- (2010). “La nueva política urbana de la Unión Europea: los cambios después del Tratado de Lisboa”. *Revista de Estudios Locales. Cunal*, Nº. 126, 2010, 18-27.
- San Salvador del Valle, R., de Miranda Leschko, G. y Matovic, M. (2018). “Ciudades en la Unión Europea. Proceso de integración, política de cohesión y gobernanza futura”. *Cuadernos Europeos de Deusto*, 58, 99-130.
- Ureta, C., Martín-Mariscal, A. y Salas Mendoza, M. (2018). “Proyectos de Regeneración Urbana Integral en España con financiación europea: análisis de alcance territorial”. *Colecciones Investigaciones. IDPA*, 04, 163-185.
- Villanueva Martínez, F.G. (2006). “Modelo de reincorporación de zonas industriales en proceso de abandono a la dinámica urbana a través de la generación de proyectos sostenibles”. *Tesis Doctoral*. Universidad Iberoamericana.

Referencias documentales

Internacionales

AAVV (1994), Carta de las ciudades europeas hacia la sostenibilidad – Carta de Aalborg, Conferencia Europea sobre Ciudades Sostenibles.

Comisión Europea (1990). Comunicación sobre el *Libro Verde sobre el Medio Ambiente*, (COM (90) 218 final, 27, junio 1990).

Comisión Europea (1991). *Tratado de Maastricht*.

Comisión Europea (1994). Comunicación a los Estados miembros por la que se fijan las orientaciones para los programas operativos que se les invita a elaborar dentro de

una iniciativa comunitaria de zonas urbanas — URBAN. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=OJ:C:1994:180:TOC>

Comisión Europea (1996). Comunicación a los Estados miembros por la que se fijan las orientaciones para los programas operativos que se les invita a elaborar dentro de una iniciativa comunitaria de zonas urbanas (URBAN). Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=OJ:C:1996:200:TOC>

Comisión Europea (1999). Estrategia Territorial Europea: Hacia un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio de la UE. Disponible en: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/pdf/sum_es.pdf

Comisión Europea (2001). Estrategia de Gotemburgo - Comunicación sobre Desarrollo sostenible en Europa para un mundo mejor: Estrategia de la Unión Europea para un desarrollo sostenible. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A52001DC0264>

Comisión Europea (2000). 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 sostenible urbano URBAN II. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A32000Y0519%2803%29>

Comisión Europea (2003). “Partnership with the cities. The URBAN Community Initiative”. Bruselas, Publicaciones de la Comisión Europea.

Comisión Europea (2006). Estrategia temática para el medio ambiente urbano. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM%3A128171>

Comisión Europea (2009). *Fomentar un desarrollo urbano sostenible en Europa. Logros y Oportunidades*, Bruselas, Publicaciones de la Comisión Europea.

Comisión Europea (2010a). *The urban dimension in European Union policies 2010*. Publicaciones de la Unión Europea.

Comisión Europea (2010b). Estrategia *Europa 2020: Una Estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrado*. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM%3Aem0028>

Comisión Europea (2011). “Cities of tomorrow. Challenges, visions, ways forward”, *Informe de Expertos Externos*. Disponible en: https://ec.europa.eu/regionalpolicy/sources/docgener/studies/pdf/citiesoftomorrow/citiesoftomorrow_final.pdf

Comisión Europea (2014). Desarrollo Urbano Sostenible Integrado. Política de Cohesión 2014-2020. Disponible en: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/urban_es.pdf

Comisión Europea (2015). “Orientaciones para los Estados miembros. Desarrollo sostenible integrado en el medio urbano Reglamento del FEDER (artículo 7)”. Disponible en: http://ec.europa.eu/regional_policy/es/information/publications/guidelines/2015/guidance-for-member-states-on-integrated-sustainable-urban-development-article-7-erdf-regulation

GHK (2003). Ex -Post Evaluation. Urban Community Initiative (1994-1999). Final Report. Brussels.

ONU HABITAT (2016). Nueva Agenda Urbana. Disponible en: <http://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Spanish.pdf>

Regional Policy Inforegio (1995). URBAN Community Iniciativa 1994-1999. Summary descriptions of Operational Programmes. Spain, Baracaldo. Disponible en: https://ec.europa.eu/regional_policy/archive/urban2/urban/initiative/programmes/baracaldo.html

Reunión informal de Ministros de la UE de desarrollo urbano y cohesión territorial (2007). *Agenda Territorial Europea 2007*. Disponible en:

https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/policy/what/territorialcohesion/territorial_agenda_leipzig2007.pdf

Reunión Informal de Ministros sobre Desarrollo Urbano y Cohesión Territorial (2007). *Carta de Leipzig sobre Ciudades Europeas Sostenibles. Leipzig*. Disponible en:

https://www.fomento.gob.es/recursos_mfom/pdf/91B5958A-585C-4E92-8B1F-C06F5CBC4C4B/111500/LeipzigCharte_Es_cle139ba4.pdf

Reunión informal de Ministros de la UE de desarrollo urbano (2008). Declaración de Marsella. Disponible en: https://www.fomento.gob.es/recursos_mfom/pdf/2CAC69EF-D3C5-4425-8386-A8E3DC86D420/111516/1_declaracion_final.pdf

Reunión Informal de Ministros de Desarrollo Urbano de la UE (2010). *Declaración de Toledo*, 22 de junio de 2010. Toledo. Disponible en: https://ec.europa.eu/regional_policy/archive/newsroom/pdf/201006_toledo_declaration_es.pdf

Reunión informal de Ministros de la UE de asuntos urbanos (2016). Pacto de Ámsterdam: Agenda Urbana para la Unión Europea. Disponible en: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/policy/themes/urban-development/agenda/pact-of-amsterdam.pdf

UNESCO(2016). *Cultura: Futuro Urbano*. Disponible en: <https://es.unesco.org/creativity/publication/cultura-futuro-urbano>

Unión Europea (1996). Tratado de Ámsterdam por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea, los Tratados Constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados actos conexos. Disponible en: <https://www.europarl.europa.eu/topics/treaty/pdf/amst-es.pdf>

Unión Europea (2007). Tratado de Lisboa. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=OJ:C:2007:306:TOC>

España

Dirección General de Fondos Europeos (sin año). *Informe de Cierre*. Ficha técnica de Medida/Acción. Urban Barakaldo, 385-400.

Ministerio de Hacienda (2001 - 2008). Programa Iniciativa Comunitaria URBAN San Sebastián – Pasajes 2001-2006. Disponible en: <https://www.dgfc.sepg.hacienda.gob.es/sitios/dgfc/esES/ipr/fcpp0006/pri/ic/u2/Documents/Purbanssebastian.pdf>

Ministerio de Economía y Hacienda (2007a). *Marco Estratégico Nacional de Referencia 2007-2013*. Disponible en: <https://www.dgfc.sepg.hacienda.gob.es/sitios/dgfc/esES/ipr/fcp0713/plmenr/Paginas/inicio.aspx>

Ministerio de Economía y Hacienda (2007b). *Iniciativa Urbana (URBAN)*. Orientaciones para la elaboración de propuestas. Disponible en: http://www.bizkaia.es/fitxategiak/05/Ogasuna/EuropaProiektuak/dokumentuak/INICIATIVA_URBAN.pdf?hash=2339496ffc3a264e06bc7d1207fe3394

Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (2014). *Acuerdo de Asociación de España 2014-2020*. Disponible en <https://www.dgfc.sepg.hacienda.gob.es/sitios/dgfc/es-ES/ipr/fcp1420/pl/pa/paginas/inicio.aspx>

Ministerio de Hacienda y Función Pública (2015). Orden HAP/2427/2015, por la que se aprueban las bases 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. Disponible en: https://boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2015-12423

Vicepresidencia del Gobierno (2017). *Programa Operativo de Crecimiento Sostenible 2014-2020. Directrices para la redacción del “Manual de Procedimientos” por las Entidades DUSI (Organismos Intermedios “Ligeros”)*. Disponible en: http://www.rediniciativasurbanas.es/recursos_riu/pagina-basica/recursos/guia_elaboracion1.pdf

Red de Iniciativas Urbanas (2015). Orientaciones para la definición de Estrategias de Desarrollo Urbano Sostenible Integrado en el Periodo 2014-2020. Disponible en: http://www.rediniciativasurbanas.es/recursos_riu/orientacionesestrategiasintegradas20142021.pdf

Euskadi

Ayuntamiento de Vitoria (2007). *Reactivación Casco Medieval Vitoria-Gasteiz. Candidatura URBAN 2007-2013*. Disponible en: <https://www.vitoriagasteiz.org/wb021/http://contenidosEstaticos/adjuntos/es/85/71/8571.pdf>

Ayuntamiento de Vitoria (sin año). *Informe Final de Ejecución 2007-2013*. Iniciativa Urbana (URBAN) Vitoria-Gasteiz.

Ayuntamiento de Bilbao (2015). Estrategia de Desarrollo Urbano Sostenible de la ciudad de Bilbao focalizada en el área de actuación de Zorrotzaurre.

Bilbao Ría 2000. (2000). “Urban, el nuevo Barakaldo”. *Bilbao Ría 2000*, 1, 26-28.

Bilbao Ría 2000. (2000). “Galindo, una apertura a la ría”. *Bilbao Ría 2000*, 1, 29-30.

Gobierno Vasco. Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda (2019). Agenda Urbana Vasca - Bultzatu 2050. Disponible en: <https://www.euskadi.eus/informacion/bultzatu-2050-basque-urban-agenda/web01-a2lurralles/>