

PROYECTOS DE REGENERACIÓN URBANA INTEGRAL EN ESPAÑA CON FINANCIACIÓN EUROPEA: ANÁLISIS DE ALCANCE TERRITORIAL

Carolina Ureta
Amanda Martín Mariscal
Salas Mendoza Muro

Resumen

Este artículo analiza los proyectos de regeneración urbana integral implementados en España a través de financiación europea, durante el periodo comprendido entre 1990 a 2013. Destacando la importancia que dichos programas tuvieron, desde sus proyectos pilotos, como herramienta para fomentar estrategias innovadoras en regeneración integral. Se reflexiona sobre la evolución que han tenido los diferentes programas en los estados miembros de la Unión con el objetivo de mejorar la calidad de vida de los residentes. Estudiando la trayectoria futura del nuevo programa 2014-2020 de Desarrollo Urbano Sostenible Integrado que marcará la agenda política, institucional y local en los próximos años. Este trabajo observa, mediante el método de investigación de estudio de caso, la evolución y el reparto de los fondos europeos en todo el territorio español. Utilizando como variables la financiación obtenida, las escalas utilizadas y la localización donde se desarrollan los proyectos. Se analiza el alcance territorial de los diferentes ámbitos de actuación, con el objetivo de aproximar la capacidad que dichos proyectos han tenido para mejorar o al menos influir en la calidad vida de las personas.

Palabras clave: Regeneración Urbana Integral, Financiación Europea, Iniciativa Comunitaria URBAN, Desarrollo Urbano Sostenible, Barrios Vulnerables

Abstract

This article analyzes the integral urban regeneration projects implemented in Spain through European funding, during the period from 1990 to 2013. Emphasizing the importance that these programs had, from their pilot projects, as a tool to promote innovative strategies in integral regeneration. It reflects on the evolution of the different programs in the member states of the Union with the aim of improving the quality of life of the residents. Studying the future trajectory of the new program 2014-2020 of Integrated Sustainable Urban Development that will mark the political, institutional and local agenda in the coming years. This work observes, through the case study research method, the evolution and distribution of European funds throughout the Spanish territory. Using as variables the financing obtained, the scales used and the location where the projects are developed. The territorial scope of the different areas of action is analyzed, in order to approximate the capacity that these projects have had to improve or at least influence the quality of life of the people.

Key words: Integral Urban Regeneration, European Financing, URBAN Community Initiative, Sustainable Urban Development, Vulnerable Neighborhoods

Introducción

Los programas de regeneración urbana fueron introduciendo en las últimas décadas una mirada integral para atacar la problemática de las ciudades y de los barrios a través de medidas que incluyeran no sólo mejoras físicas, sino también sociales, medioambientales, económicas, etc. con el objetivo de mejorar la calidad de vida de los residentes. Son indudables los beneficios que las intervenciones de regeneración urbana han tenido para mejorar la calidad de vida de las personas. Si bien es muy complicado resolver todos los problemas actuales de la sociedad y de las ciudades, las intervenciones integrales en determinados espacios urbanos han contribuido al incremento de estándares de bienestar. Así como han colaborado a una mejor distribución de la calidad urbana entre los territorios, mejorando los espacios más degradados y vulnerables.

La capacidad que la Iniciativa Comunitaria URBAN (de financiación europea) ha tenido en España para posibilitar acciones de regeneración urbana integral es evidente. Ha influido en la creación de nuevas leyes estatales y autonómicas así como en la elaboración de programas específicos locales. Que comenzaron a incluir dimensiones más allá de lo físico, centrado hasta entonces en la rehabilitación del parque edificado, con otras de carácter social, institucional, económico y medioambiental. Asimismo, el *método URBAN* ha introducido mecanismos innovadores en el desarrollo de los programas urbanos incorporando la necesidad de elaborar documentos de diagnóstico previo de problemas y potencialidades a través del análisis de datos estadísticos, recogida de datos in situ, reuniones vecinales, etc. Por otro lado, ha incluido la obligatoriedad de contar con entes locales que se coordinaran con los organismos supramunicipales creando plataformas de intercambio vecinal donde la participación ciudadana se hizo imprescindible, o al menos se pretendió, para la toma de decisiones.

El presente trabajo pretende mostrar un panorama amplio de las experiencias de regeneración urbana integral en Europa durante la totalidad de su periodo (1990-2013). Describiendo la trayectoria que los programas específicos tuvieron a lo largo de los diferentes periodos: objetivos, presupuestos, alcances, etc. Para posteriormente estudiar todos los proyectos de regeneración integral realizados en España en el mismo periodo, cuya finalidad era mejorar la calidad de vida de los residentes, para conocer la evolución de los fondos europeos en el territorio español a través de comunidades autónomas, provincias y municipios. El siguiente objetivo es conocer, en función del alcance territorial, cuál ha sido la capacidad que los proyectos han tenido para influir en la vida de los barrios vulnerables. Estimando un posible beneficio para la población medido a través del presupuesto por habitante que se ha dedicado para la mejora de estos espacios. Por último, se analiza la reciente programación 2014-2020 de Desarrollo Urbano Sostenible Integrado en España con el objetivo de estudiar hacia dónde camina la regeneración urbana de espacios vulnerables.

La metodología que se ha seguido ha sido es, en primer lugar, la documentación de antecedentes y desarrollo de los programas de regeneración urbana integral en Europa. En segundo lugar, la elaboración de una base de datos de todos los proyectos

de regeneración integral implementados en España con fondos europeos (un total de 95), donde se observan las siguientes variables: programa, localización, proyecto, presupuesto, escala y publicación. Por último, mediante el método de estudio de caso múltiple, se ha definido el alcance territorial de los proyectos de regeneración integral seleccionados cuatro ámbitos de actuación: ciudades enteras, sub-áreas o conjunto de barrios, barrios únicos y centros históricos, para conocer la capacidad que dichos proyectos pueden haber tenido como beneficio para la población.

1. Regeneración urbana integral en Europa

En la actualidad cerca del 70% de la población de la Unión Europea reside en zonas urbanas donde se espera que aumente hasta el 80% en el año 2020. En dichas zonas urbanas se concentra la mayor parte del flujo económico, social y cultural, siendo los principales centros de suministros de servicios con unas cifras que comprenden el 62% del total de puestos de trabajo y que generan el 67% del PIB de la UE¹. Paradójicamente, muchos de los problemas más graves de la sociedad tales como exclusión social y económica, degradación del patrimonio natural y arquitectónico, sobrepoblación, criminalidad, intolerancia y racismo, así como la pérdida de toda identidad local, se encuentran concentrados en zonas urbanas². A dicha circunstancia podría incluirse que las ciudades son los lugares donde se produce un mayor consumo de energía y una mayor emisión de CO₂³, sin embargo, son también lugares privilegiados para contribuir a los objetivos de Europa 2020⁴, donde convergen los procesos económicos más avanzados en capacidad creativa y de innovación.

En la última década la Unión Europea ha apostado por la política urbana⁵ para conseguir objetivos de cohesión social y económica en sus Estados miembros a través de distintos programas específicos centrados en las ciudades y orientados a las regiones menos desarrolladas, basándose en cuatro objetivos principales:

1. Fortalecer la prosperidad económica y el empleo en el seno de las ciudades
2. Promover la igualdad, la inserción social y la rehabilitación en las zonas urbanas
3. Preservar y mejorar el medio ambiente urbano en favor de un desarrollo sostenible local y global
4. Contribuir a una buena gobernanza urbana y una mejor participación local

[1] Comisión Europea, 2014b

[2] Comisión Europea, 2003

[3] Se estima que las ciudades representan 2/3 de la demanda energética final y generan el 70% de las emisiones de CO₂.

[4] Europa 2020 es la estrategia de la Unión Europea para el crecimiento y el empleo iniciada en 2010 con una duración prevista de 10 años. Cinco son los objetivos principales en los siguientes ámbitos: empleo, investigación y desarrollo, clima/energía, educación, integración social y reducción de la pobreza

[5] La política urbana en la UE está integrada como parte de la Política Regional, también conocida como Política de Cohesión.

En el marco de la Reunión Informal de Ministros de Vivienda y Desarrollo Urbano que tuvo lugar en junio de 2010, más conocida como la *Declaración de Toledo*, el tema principal que se debatió fue la regeneración urbana integrada bajo la coyuntura de la actual crisis económica y social. En esta declaración, los Ministros apostaron por un desarrollo urbano más inteligente, sostenible y socialmente inclusivo, bajo la idoneidad del enfoque integrado para alcanzar los objetivos Europa 2020. Para este fin, también reconocieron el papel que las ciudades podían jugar en la consecución de dichos objetivos (empleo, investigación y desarrollo, clima/energía, educación, integración social y reducción de la pobreza).

Asimismo, la reciente Declaración de Riga celebrada en Letonia el 10 de Junio de 2015 ha vuelto a resaltar el importante papel de las ciudades en el desarrollo territorial europeo y en la consecución de los objetivos de la UE 2020 remarcando la importancia de las ciudades y municipios de pequeño y mediano tamaño para conseguir un desarrollo equilibrado de la Unión.

Las disparidades relativas a la calidad de vida urbana siempre han existido dentro de las distintas ciudades europeas, sin embargo, en la actual coyuntura de crisis esta brecha se ha ido ampliando cada vez más, afectando a la población más vulnerable y con menos recursos dentro de las áreas urbanas. La multidimensionalidad de la pobreza urbana hace que deba ser atacada desde diferentes ámbitos y con multitud de recursos, aunque sólo sea para paliar sus efectos. La mejora de las áreas urbanas vulnerables no sólo incrementa la calidad de vida de sus vecinos, sino que repercute de forma indirecta en el resto de la ciudad.

La política urbana de la Unión Europea apostó por la integralidad de sus acciones como bandera a la hora de mejorar la calidad de vida de sus habitantes basándose en enfoques de desarrollo sostenibles. En concreto, habla del carácter estratégico de la Regeneración Urbana Integrada dentro del concepto más amplio de Desarrollo Urbano para hacer frente a los retos actuales en un entorno ya construido y consolidado. La Declaración de Toledo del año 2010 definió la Regeneración Urbana Integrada *como un proceso planificado que ha de trascender los ámbitos y enfoques parciales hasta ahora habituales para abordar la ciudad como totalidad funcional y sus partes como componentes del organismo urbano, con el objetivo de desarrollar plenamente y de equilibrar la complejidad y diversidad de las estructuras sociales, productivas y urbanas, impulsando al mismo tiempo una mayor ecoeficiencia ambiental.*

Anteriormente, en la “Carta de Leipzig sobre Ciudades Europeas Sostenibles”⁶ se resumieron los principios y estrategias comunes para la política de desarrollo urbano de la UE, comprometiéndose a *hacer un mayor uso de los enfoques relacionados con la política integrada de desarrollo urbano* para el progreso de la ciudad en su totalidad.

Sin embargo, fue su segunda recomendación, la de *prestar especial atención a los barrios menos favorecidos dentro del contexto global de la ciudad*, quizás la más novedosa, por poner el foco de atención en las disparidades urbanas dentro de una

[6] Aprobada con ocasión de la Reunión Informal de Ministros sobre Desarrollo Urbano y Cohesión Territorial celebrada en Leipzig el 24-25 de mayo de 2007

misma ciudad con el objetivo de lograr una mayor cohesión e integración en las ciudades y las áreas urbanas.

Como bien apunta la Carta de Leipzig, las desigualdades sociales y económicas dentro de una misma ciudad tienden a incrementar la inseguridad de la vida cotidiana, pero además se trata de una situación socialmente injusta que los diferentes actores debemos reconocer para intervenir. Los desequilibrios entre ciudadanos con una alta calidad de vida (no decimos alto nivel de vida que generalmente hace referencia al nivel adquisitivo, aunque en la mayoría de ocasiones coincide también con la calidad de vida urbana), y los ciudadanos más vulnerables lleva a una polarización social que repercute de manera generalizada en la dinámica de las ciudades y las áreas urbanas. Por otro lado, la vida en los barrios de la ciudad compacta representa una forma concreta de relacionarse con la ciudad y con los vecinos. La pertenencia, o no, a una parte de esa ciudad a través de la identidad local se realiza principalmente por el lugar donde se reside, pero también por el lugar donde se trabaja, se practica el ocio, el deporte, se pasea, etc.

Quizás una de las propuestas más interesante de la regeneración urbana integral es que en muchos casos actúa en lugares concretos reconocidos por los ciudadanos, sus barrios (*ámbitos espaciales delimitados*), buscando que el mayor incremento de la calidad de vida personal y colectiva pasa por mejorar lo cotidiano. Este tipo de intervención se conoce como “*area based*” o “acciones concretas territorializadas”, siendo una de las características principales de los proyectos de regeneración integral.

Históricamente, la mejora de los barrios en las ciudades europeas estuvo caracterizada por mejoras físicas en rehabilitación de viviendas y en el espacio público. Poco a poco, las mejoras sociales llevadas a cabo por equipos multidisciplinares de psicólogos, sociólogos, trabajadores sociales, etc. comenzaron a tomar un fuerte protagonismo. En los últimos tiempos la tendencia natural ha sido plantear la intervención de mejoras en los barrios a través de programas integrales con un carácter más holístico que simultanearan la intervención física con la social a través de la participación ciudadana y la coordinación entre distintos actores, públicos y privados.

En el informe elaborado por el Instituto Universitario de Urbanística de Valladolid se muestra el resultado del “*Cuestionario sobre políticas de regeneración urbana integrada*”⁷ enviado a todos los países miembros de la Unión Europea en el año 2010. En él se señala que casi el 90% de los países encuestados aseguraban que la “regeneración urbana” estaba directamente relacionada con la modernización de las viviendas existentes. El 70% de los países encuestados afirmaba que estaba vinculada con “la recuperación y gentrificación” de áreas urbanas; y, un porcentaje similar, con intervenciones de “naturaleza social”. Más del 40% de los países encuestados aseguraban que las operaciones de regeneración se pueden asimilar con el fortalecimiento de las “áreas urbanas centrales”. Es decir, en la mayoría de los casos las actuaciones de regeneración urbana se relacionan con las mejoras físicas de los edificios que derivan en recuperación y *gentrificación* de los barrios,

[7] Instituto Universitario de Urbanística. Universidad de Valladolid, 2010.

sobre todo de centros históricos, en segundo lugar se plantea la intervención como medidas sociales. Históricamente de hecho, ha sido de esa manera.

Actualmente, la Unión Europea define el término *desarrollo urbano sostenible integrado* a partir de la actual Política de Cohesión para el período 2014-2020 donde la dimensión urbana cobra gran relevancia para hacer frente a la prolongada coyuntura de crisis económica y social, con el objetivo estratégico de contribuir a un crecimiento definido por tres líneas: inteligente, sostenible e integrador. Este desarrollo urbano habla de reforzar la resiliencia de las ciudades apostando por un enfoque aún más integral. De la misma forma, se puede hablar de un cambio de escala o de tendencia de intervención ya que la nueva política urbana tiende a cubrir distintos tipos desde el barrio hasta la ciudad-región. Habrá que esperar para ver en qué medida los nuevos proyectos priorizarán el carácter integral en sus intervenciones y cuál será su escala de trabajo.

2. La iniciativa comunitaria urban para la regeneración integral

Si hablamos de la necesidad de modelos integrales en la regeneración urbana es necesario hacer hincapié en los distintos proyectos promovidos por la Unión Europea. Desde que se pusieran en marcha sus primeros proyectos pilotos en 1990 a través de los Fondos Estructurales y de Cohesión. Esta iniciativa fue pionera en promover la integralidad para alcanzar objetivos de cohesión social y económica en los municipios con barrios vulnerables, principalmente fruto de la desindustrialización de áreas urbanas en la década de los ochenta. Estas áreas necesitaban de una fuerte intervención física en sus espacios degradados, pero además se incluyeron políticas de integración de personas desempleadas, formación y muy incipientemente participación ciudadana.

La Unión Europea no posee competencias en políticas urbanas, sin embargo, a través de estos programas pioneros y a su creciente financiación se llevó a cabo todo un giro en las intervenciones estatales y locales en materia de mejoras de barrios en países como España⁸ donde hasta entonces las intervenciones urbanas estaban más segmentadas. Tal es el caso de la Ley 2/2004, *de mejora de barrios, áreas urbanas y villas que requieren una atención especial* de Cataluña la conocida como *Ley de Barrios*; la ley balear 2/2009, *de rehabilitación y mejora de barrios de los municipios de las Illes Balears*, o el programa IZARTU del País Vasco. En todos estos casos hubo una transferencia directa de los programas URBAN a través de su alcance en espacios urbanos degradados, las mejoras y actuaciones de carácter integral implementadas y la metodología a seguir.

La dimensión urbana de la Política de Cohesión de la Unión Europea viene marcada por las bases comunes que se definieron en la Declaración de Toledo del año 2010 y que venían a incidir en: la implicación de las autoridades locales y las ciudades en el diseño y aplicación de los Programas Operativos, un mayor énfasis en el enfoque

[8] Alemania, Francia, Reino Unido ya poseían un marco jurídico específico en regeneración urbana integral en dicha década (Instituto Universitario de Urbanística de la Universidad de Valladolid (2010))

integrado y en el desarrollo urbano sostenible, una focalización más fuerte sobre la cohesión territorial y social, y un procedimiento de atribución y gestión de los fondos más simplificado. Estas características comunes tuvieron serios inconvenientes a la hora de ser aplicadas en los municipios a través de los entes locales, si bien, a lo largo de los distintos programas se fueron perfeccionando mediante las distintas experiencias.

2.1. Proyectos Pilotos Urbanos

La Iniciativa Comunitaria URBAN comenzó en el año 1990 con la creación de los llamados “Proyectos Pilotos Urbanos” (PPU)⁹ desarrollados en distintas ciudades europeas por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER). Esta iniciativa tuvo dos fases, la primera entre los años 1990 y 1993, y la segunda entre 1994 y 1997. El objetivo de las intervenciones era apoyar la innovación en el ámbito de la regeneración y planificación urbanas. Y más concretamente, la segunda fase tenía por objetivo combatir un amplio abanico de problemas urbanos, desde las aglomeraciones de tráfico y los problemas de gestión de residuos hasta el abandono urbano y el declive económico¹⁰.

Los proyectos pilotos se centraron fundamentalmente en los siguientes temas:¹¹

- Desarrollo económico en zonas con problemas sociales
- Actuación en el ámbito del medio ambiente relacionada con objetivos económicos
- Revitalización de centros urbanos históricos
- Explotación del potencial tecnológico de las ciudades

En la primera fase (1990-1993) se pusieron en marcha 33 PPU de 11 Estados Miembros. El presupuesto total destinado a los PPU de la segunda fase fue de 162,3 millones de ecus, de los cuales el FEDER aportó 63,6 millones para un total de 26 propuestas europeas de las 503 que se presentaron, cada una de ellas se financió con una ayuda comunitaria comprendida entre 1,3 y 3,2 millones de ecus¹². En España, se otorgaron un total de ocho proyectos entre las dos fases, cuatro ciudades fueron beneficiarias en la primera fase (Bilbao, Madrid, Pobra de Lillet y Valladolid) e igualmente otras cuatro en la segunda fase (Granada, Gran Canaria, León y Bilbao).

Los proyectos pilotos destinados a favorecer la innovación urbana y la experimentación obtuvieron resultados alentadores, especialmente en lo que respecta a los planteamientos de regeneración urbana basados en la participación y la integración¹³. Su desarrollo fue clave para avanzar en el diseño de un instrumento

[9] Proyectos Piloto Urbanos (PPU): entre 1989 y 1999, con una dotación de 368 millones de euros permitieron sostener 59 proyectos piloto urbanos financiados en el marco de las Acciones innovadoras del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (CE, 2003)

[10] CORDIS Servicio de Información Comunitario sobre Investigación y Desarrollo (http://cordis.europa.eu/news/rcn/11348_es.html)

[11] Comisión Europea, 2009

[12] Comisión Europea, 1997

[13] Comisión Europea, 2003

específico y en la inversión concentrada de recursos (enfoque *area-based*) en áreas urbanas específicas aquejadas de problemas de degradación¹⁴. Como resultado, en años posteriores la Unión Europea apostaría por la intervención urbana integral a través de la Iniciativa Comunitaria URBAN I y II, dotándola de un mayor presupuesto y generando lo que posteriormente se conocerá como el *Método Urban*. Basado en un enfoque integral de intervención con diagnóstico previo de la realidad del área, que incluía una nueva forma de entender la gobernanza y la participación de los distintos actores intervinientes.

2.2. Iniciativa Comunitaria URBAN I y URBAN II

Las Iniciativas Comunitarias europeas son programas destinados a complementar las intervenciones de los Fondos Estructurales en determinados ámbitos que experimentan problemas específicos. Creadas por la Comisión, se coordinan y aplican bajo control nacional (URBAN, INTERREG, LEADER+, EQUAL). Tras la experiencia de los PPU, La Iniciativa Comunitaria URBAN¹⁵ fue la principal acción de la UE destinada a mejorar la calidad de vida en las ciudades de los estados miembros a través de la intervención integral en espacios específicos de dichas ciudades. Su objetivo consistía en elaborar y aplicar estrategias innovadoras de regeneración en ciudades de tamaño pequeño y medio, así como en barrios urbanos en declive pertenecientes a ciudades de mayor tamaño¹⁶. Esta iniciativa comunitaria estuvo formada por dos periodos que fueron URBAN I comprendido entre 1994 a 1999, donde se financiaron programas en 118 zonas urbanas, con una aportación comunitaria de 900 millones de euros dirigidas a un total de 3,2 millones de personas; y URBAN II que se desarrolló entre los años 2000 y 2006 con una inversión de 1.600 millones de euros (730 millones de euros de los FEDER) para la regeneración económica y social sostenible de otras 70 zonas urbanas repartidas en toda Europa.

DATOS GENERALES INICIATIVA URBAN EN ESPAÑA

	1994-1999		2000-2006	2007-2013
	URBAN I		URBAN II	INICIATIVA URBANA
	94-99	97-99		
	1ª Convocatoria	2ª Convocatoria		
Gasto elegible (millones €)	263,437	120,164	182,69	
Ayuda comunitaria (millones €)	171,288	76,085	114,3	344,46
FEDER	152,284	65,863	114,3	
FSE	19,004	10,222	-	
Ayuda comunitaria (€/hab)	Convergencia			25
	Phasing out			18
	Phasing in			13
	Competitividad			6,92
Número de proyectos en España	19	12	10	46
Número de proyectos en Andalucía	4	1	2	11

Figura 1: Datos generales de la Iniciativa URBAN en España (Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Fomento de España)

[14] Gregorio Hurtado, 2012

[15] Iniciativa Comunitaria URBAN aprobada en junio 1994 en virtud del Artículo 11 del Reglamento (CEE) nº 4253/88 (Reglamento de coordinación de los Fondos Estructurales) en favor de las zonas urbanas

[16] Comisión Europea, 2009

La Iniciativa Comunitaria URBAN I estaba destinada a ciudades de más de 100.000 habitantes, y tuvo a su vez dos convocatorias, la primera de ellas entre los años 1994-1999, y la segunda que comenzó en el año 1997, acabando igualmente en 1999. Los objetivos que se marcaron fueron bastante amplios en un principio (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 y evolución del programa), y aunque más adelante la Comisión lo evaluaría como objetivos numerosos y ambiciosos, pero poco concretos, la valoración final del programa URBAN I fue bastante positiva. Sin embargo, se apuntaron algunas deficiencias a mejorar en la siguiente iniciativa comunitaria URBAN II como fueron¹⁷: el retraso en la ejecución de los proyectos consecuencia de una apreciación escasa, una programación poco realista y un débil seguimiento de las intervenciones.

La Iniciativa Comunitaria URBAN II (2000-2006) se centró en elevar la competitividad y lograr un desarrollo más equilibrado entre las ciudades económicamente más fuertes y el resto de la red urbana a través de acciones, que combinaran desarrollo económico, fomento del empleo en condiciones de igualdad entre mujeres y hombres, inclusión social, y la recuperación y preservación medioambiental. Se valoró positivamente la inclusión de estrategias innovadoras en favor de las ciudades¹⁸. A diferencia del URBAN I que establecía un límite de población de 100.000 habitantes en las ciudades, URBAN II estaba destinada a ciudades de más de 20.000 habitantes, y en algunos casos excepcionalmente justificados, a más de 10.000 habitantes. Uno de los logros fundamentales fue poner en marcha “URBACT”¹⁹ o “Red europea de intercambio de experiencias” como uno de sus objetivos prioritarios, donde la Comunicación lo definió como *“mejorar e intercambiar los conocimientos y las experiencias en relación con la regeneración y el desarrollo urbano sostenibles en la Comunidad Europea”*²⁰. URBACT se creó como un espacio de intercambio de buenas prácticas en toda la Unión Europea, en un principio dirigido a los agentes urbanos de las 216 ciudades que se beneficiaron de los programas URBAN I y II así como de los Proyectos Piloto Urbanos. Actualmente está integrado por 300 ciudades, 29 países y 5000 profesionales que participan activamente, bajo el lema de *“ayudar a las ciudades a desarrollar y compartir soluciones prácticas novedosas y sostenibles que integran la dimensión económica, social y medioambiental”*. Hasta ahora, URBACT ha tenido tres fases URBACT I, URBACT II, y la más reciente URBACT III.

En general, puede resumirse que la Iniciativa Comunitaria URBAN promovió diferentes estrategias hasta ahora novedosas en regeneración integral, aportando además la práctica de la rehabilitación urbana especialmente a los barrios

[17] Diario Oficial CE, 2001

[18] Diario Oficial CE, 2000

[19] El Programa URBACT fue presentado en París el 20 de febrero de 2003 con un coste total de 24.760.000 euros de los cuales 15.900.000 euros fueron contribución de la UE (FEDER).

[20] Comisión Europea, 2000

periféricos²¹. Las estrategias se caracterizaron por²²:

- La adopción de un enfoque integrado de aspectos que a menudo se abordaban aisladamente, tales como el fortalecimiento de la competitividad, la lucha contra la exclusión social y la regeneración física y medioambiental.
- Una atención especial a las prioridades comunitarias tales como la integración de las colectividades inmigrantes, el desarrollo sostenible, la igualdad de oportunidades y la sociedad de la información.
- Una gestión de los programas a escala local próxima a los ciudadanos y a sus problemas.
- Una estrecha participación de las colectividades locales, que participan a la elaboración de más del 80% de los programas.
- Un ciclo de aprendizaje intrínseco, provisto de dispositivos de gran envergadura que permiten analizar e intercambiar experiencias (URBACT)

Estas últimas estrategias junto con algunas que se implementarían y desarrollarían más adelante tras la dilatada experiencia de los URBAN han marcado un antes y un después en las políticas de regeneración integral. Por un lado, han resultado indispensables para poner en marcha programas de mejoras urbanas, con el enfoque integrado de intervenciones físicas sin olvidar las sociales, la atención a los espacios más vulnerables, la escala local y la participación ciudadana. Sin embargo, también aparecen algunas dificultades dentro de los proyectos integrales como el *temido* largo plazo para ver los resultados, las modificaciones de presupuestos, la gobernabilidad y coordinación entre diferentes actores (públicos, privados, colectivos sociales, etc.) y la coordinación entre diferentes escalas públicas (estatales, autonómicas en el caso de España, municipales).



Figura 2: Cronograma de las iniciativas europeas en regeneración integral. Fuente: Elaboración propia

2.3. Iniciativa URBANA (2007-2013)

En el período de programación 2007-2013 la dimensión urbana se integró plenamente en los programas y proyectos cofinanciados por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER)²³ donde los Estados miembros y las regiones tenían la posibilidad de elaborar, programar y aplicar intervenciones personalizadas de

[21] Gregorio Hurtado, 2010

[22] Comisión europea, 2003

[23] A través del Artículo 8 en el Reglamento que regula el apoyo del FEDER se abrió la posibilidad de financiar acciones tipo-URBAN a través de los Programas Operativos

desarrollo integrado en todas las ciudades de Europa, basándose en el denominado “enfoque integrado”, heredero del método URBAN anterior²⁴. Es decir, por primera vez en la política de cohesión, todas las ciudades eran beneficiarias potenciales de la financiación del FEDER, dejando a su vez de plantearse desde una Iniciativa Comunitaria. La diferencia principal con las anteriores Iniciativas Comunitarias URBAN se basaba en que el nuevo programa se incorporó como apoyo al desarrollo urbano sostenible dentro del Marco Estratégico Nacional de Referencia (MENR) y de los Programas Operativos (PO), en un eje específico de Desarrollo Local y Urbano, prescindiendo por primera vez de la Iniciativa Comunitaria específica para temas urbanos y dejando en mano de los Estados miembros la definición de dichos Programas Operativos.

En España, la Iniciativa Urbana estaba destinada a ciudades con una población de más de 50.000 habitantes y capitales de provincia que no alcanzaran dicha cifra de población.

En este mismo periodo 2007-2013 se financiaron *Otros Proyectos de Desarrollo Local y Urbano* destinados a municipios con población entre 20.000 y 50.000 habitantes, y que no fueran capitales de provincia así como a Diputaciones Provinciales. Estos proyectos de desarrollo local y urbano se dividieron en dos convocatorias (2007 y 2011) con un presupuesto superior a la Iniciativa Urbana que alcanzó los 677,767 millones de euros, donde el 52,55% de los beneficiarios pertenecieron a la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Gutiérrez Palomero²⁵ apunta que las ventajas de la Iniciativa URBANA sobre todo en la superioridad de su presupuesto no estuvo exenta de inconvenientes ya que se prescindió del único instrumento de la UE destinado explícitamente a la redinamización de las áreas urbanas. Para el autor, *más allá de las capacidades presupuestarias del programa, la existencia de un instrumento específico, que complementaba las políticas sectoriales y los programas regionales con una perspectiva más genérica, dando una atención especial a las áreas urbanas con dificultad, resultaba un valor añadido a tener en cuenta. De este modo, su supresión se tiene que interpretar como un paso hacia atrás dentro de las políticas territoriales y de cohesión de la UE*. La novedad de la Iniciativa URBANA además fue la creación de la Red de Iniciativas Urbanas (RIU)²⁶ como plataforma de información e intercambio.

Hasta la actualidad en España se han financiado con un total de 706 millones de euros de ayuda comunitaria una inversión de 1800 millones de euros que beneficiaron a unos 3.200.000 habitantes (560 euros por habitante).

[24] Comisión Europea, 2009

[25] Gutiérrez Palomero, 2010

[26] http://www.fomento.gob.es/MFOM/LANG_CASTELLANO/_ESPECIALES/RED/RIU/

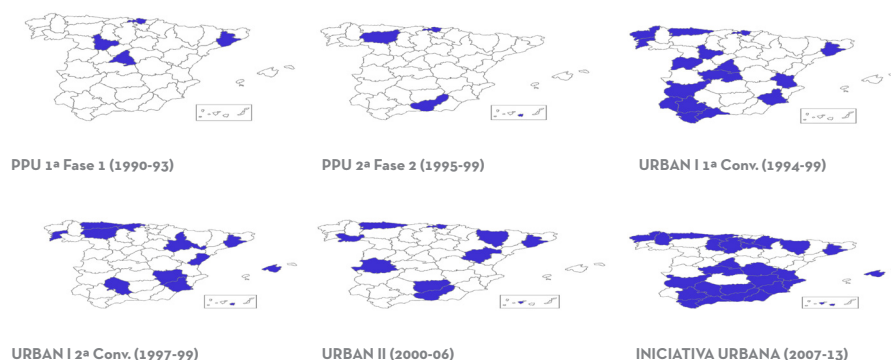


Figura 3: Evolución de los programas de regeneración urbana en España (por provincias) (Fuente: Elaboración propia)

2.4. Proyectos de Desarrollo Urbano Sostenible (2014-2020)

El Desarrollo Urbano Sostenible es la propuesta de la política de cohesión de la Unión Europea para este periodo en cuanto a estrategias de carácter integrado. En los últimos años se han ido modificando sus componentes internos, menos acciones de recuperación de espacios físicos, y más acciones vinculadas a la movilidad sostenible, a la formación y al empleo, a la integración social y a la economía innovadora, a las nuevas tecnologías, a acciones de ahorro y eficiencia energética en el ámbito del cambio climático²⁷.

El proceso de inversión de los fondos europeos para los estados miembros se conoce como de “gestión compartida” donde la Comisión Europea y los organismos nacionales y regionales colaboran en la implementación de dichos recursos. La Comisión realiza una propuesta para el presupuesto que es ratificada por el Parlamento Europeo y el Consejo de Ministros de la UE. Los países miembros elaboran (en colaboración con la Comisión) los “acuerdos de asociación” donde focalizan sus prioridades de inversión y sus necesidades de desarrollo. Los países también presentan borradores de Programas Operativos (PO), en los que se desglosan los objetivos en campos de acción concretos, incluidos los urbanos, y donde la Comisión negocia el contenido final. Por último, son los países de la UE y sus regiones los que llevan a cabo los PO a través de las “autoridades de gestión” de cada país (figura 4).

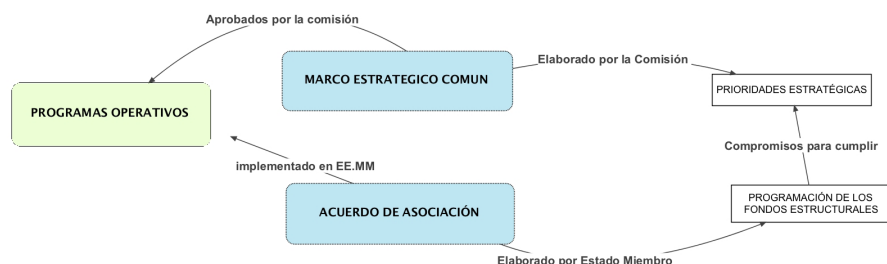


Figura 4: Proceso de inversión de los fondos de la UE (Fuente: elaboración propia)

[27] Comisión Europea, 2014

Las regiones beneficiarias de la política regional 2014-2020 de la UE vienen determinadas por tres categorías: regiones menos desarrolladas (PIB per cápita inferior al 75% de la media de la UE); regiones en transición (PIB per cápita entre el 75% y el 90% de la media de la UE); y regiones más desarrolladas (PIB per cápita igual o superior al 90% de la media de la UE).

En el actual período de programación 2014-2020²⁸, dentro de la Estrategia UE 2020 que define los objetivos de la Política de Cohesión, se persigue impulsar estrategias integradas para mejorar el desarrollo urbano sostenible con el fin de reforzar la resiliencia de las ciudades y garantizar las sinergias entre las inversiones financiadas por los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos, a través del FEDER y del FSE, ya que España no percibe Fondo de Cohesión en este periodo. El FEDER tiene como objetivo la inversión en crecimiento y empleo, financiando ayudas orientadas a reforzar la cohesión económica, social y territorial de la Unión Europea, corrigiendo los principales desequilibrios regionales a través del desarrollo sostenible y el ajuste estructural de las economías regionales, así como la reconversión de las regiones industriales en declive y de las regiones con un retraso de desarrollo. El actual reglamento 1303/2013 prevé una asignación mínima del 5% del FEDER para las actuaciones integradas de desarrollo urbano sostenible y una dotación máxima del 0,2% de la financiación anual a acciones innovadoras en el ámbito del desarrollo urbano sostenible. Dentro de las prioridades de inversión del FEDER encontramos la número 9 *promover la inclusión social y luchar contra la pobreza y cualquier discriminación* que entre otras cosas *presta el apoyo mediante la regeneración física, económica y social de las comunidades de las zonas urbanas y rurales desfavorecidas* (9b).

El Reglamento hace referencia concretamente al *Desarrollo sostenible en el medio urbano* en su artículo 7, donde apoyará el desarrollo urbano sostenible a través de estrategias que establezcan medidas integradas para hacer frente a los retos económicos, ambientales, climáticos, demográficos y sociales en zonas urbanas.

La inversión prevista en España para el periodo 2014-2020 es de 1.500 millones de euros de ayuda FEDER para actuaciones de desarrollo urbano, que se distribuirán en dos bloques: 507 millones para actuaciones de las entidades locales específicamente dirigidas al fomento de la economía baja en carbono, como puede ser la rehabilitación energética de edificios, la movilidad y el transporte urbano sostenible, y 997 millones para actuaciones integradas de desarrollo urbano sostenible que sirvan para afrontar los retos y problemas urbanos a través de actuaciones que consigan unas ciudades más inteligentes, sostenibles e integradoras en línea con los objetivos de la Estrategia Europa 2020²⁹.

[28] Diario de la UE, 2013

[29] Comisión Europea, 2014

3. ANÁLISIS DE DATOS Y DISCUSIÓN DE LOS CASOS DE ESTUDIO

El análisis de los proyectos de regeneración urbana integral en España (95 incluyendo los PPU, 87 sin los PPU) financiados con fondos europeos, se ha llevado a cabo a través de una base de datos como herramienta principal de observación y comparación. Las variables observadas han sido los siguientes: programa (URBAN I, URBAN II, INICIATIVA URBANA); comunidad autónoma, provincia, municipio; tamaño de población del municipio (100 – 50 – 20 – 10 mil habitantes); barrio(s); ámbito de actuación (ciudad entera, sub-área o agrupación de barrios, barrio único, centro histórico); nombre del proyecto; presupuesto total; ayuda comunitaria; porcentaje de la ayuda comunitaria y web o publicación.

El análisis de los 95 casos de estudio ha permitido conocer la evolución que los diferentes programas de regeneración integral han tenido en las comunidades autónomas a través del reparto de los mismos, del número de proyectos implementado, así como de los presupuestos y ayuda comunitaria recibida. Para averiguar la capacidad que los proyectos han tenido para mejorar los espacios vulnerables en función de su escala territorial, se han analizado cuatro ámbitos de actuación desarrollados en España. Que junto a la ayuda recibida y al número de habitantes beneficiados, han concluido el alcance de las actuaciones. Los ámbitos de actuación elegidos por cada uno de los proyectos de las iniciativas URBAN no siempre se corresponden con las demarcaciones administrativas, es decir, secciones censales, sino que se acogen a otro tipo de realidad como espacios geográficos con indicadores socio-económicos y ambientales comunes.

Este trabajo ha seleccionado los casos de estudio a través de cuatro ámbitos de aplicación. Diferentes en función de su localización y características comunes, pero no siempre en función de su escala, entendiendo esta variable como el número de habitantes beneficiados por proyecto. Los cuatro ámbitos elegidos son: (1) ciudad entera, (2) sub-área o agrupación de barrios, (3) barrio único, (4) centro histórico. El ámbito (1) nos da una referencia de los proyectos que han abarcado el municipio entero con su actuación; el ámbito (2) presenta los proyectos que se han implementado en un conjunto de barrios (algunas veces corresponden con distritos) con características geográficas y problemática común; el ámbito (3) trata de proyectos implementados en un único barrio; y el ámbito (4) se centra en los barrios de los centros históricos, tomando desde aquellos donde se inscribe un solo barrio, como aquellos en los que aparecen una agrupación de barrios que por su localización presentan unas características específicas. El análisis de las diferentes zonas urbanas donde se pusieron en práctica las medidas integradas de regeneración permite conocer si los habitantes de los distintos ámbitos de actuación se han beneficiado de un mayor rendimiento, medido en euro por habitante, lo que suponemos influirá en la estrategia a seguir de los proyectos para mejorar la calidad de vida de la gente. Los proyectos analizados se encuentran en la siguiente tabla (figura 7).

URBAN I (51 proyectos)					
CC.AA.	PROVINCIA	MUNICIPIO	PROYECTO	PRESUPUESTO	AYUDA
1ª convocatoria (1994-1999)					
Andalucía	Cádiz	Cádiz	Plan Integrado de Actuación en	14.490.000	9.742.406
	Huelva	Huelva	Huelva en Acción	14.598.584	10.219.009
	Málaga	Málaga	Actuación en el Casco Histórico	14.476.000	10.000.000
	Sevilla	Sevilla	Actuación en el Casco Antiguo	14.605.594	10.982.783
Asturias	Asturias	Langreo	Corredor del Nalón	14.200.000	10.134.000
Castilla La Mancha	Toledo	Toledo	Barrio de Santa María	15.577.142	10.904.000
Castilla y León	Salamanca	Salamanca	Actuación Integral en el Casco	14.477.000	7.238.500
	Valladolid	Valladolid	Proyecto URBAN Valladolid	20.975.322	10.217.205
Cataluña	Barcelona	Badalona	Proyecto Serra d'en Mena	6.582.000	3.291.000
	Barcelona	Sabadell	Rehabilitación del Área Central	13.418.000	6.709.000
Comunidad	Valencia	Valencia	Barrio Velluters	14.477.000	10.133.900
Extremadura	Badajoz	Badajoz	Proyecto Plaza Alta	14.286.000	10.000.000
Galicia	La Coruña	La Coruña	Actuación en el Barrio Sudeste.	19.747.000	13.823.000
	Pontevedra	Vigo	Proyecto Casco Vello	13.442.313	9.409.620
Islas Canarias	Las Palmas	Las Palmas de Gran	Proyecto URBAN Las Palmas de	4.729.364	4.019.959
	Santa Cruz de	Santa Cruz de	Proyecto URBAN Santa Cruz de	3.621.097	3.077.932
Madrid	Madrid	Madrid	El Centro Histórico de Madrid	23.804.000	11.902.000
Murcia	Murcia	Cartagena	Revitalización del Casco	14.477.000	7.238.500
País Vasco	Vizcaya	Baracaldo	Actuación en Galdino Baracaldo	20.000.000	10.000.000
2ª convocatoria (1997-1999)					
Andalucía	Córdoba	Córdoba	Proyecto URBAN Ribera	10.000.091	7.000.064
Asturias	Avilés	Avilés + Corvera	Ciudades del Acero	17.429.351	4.207.084
Cantabria	Cantabria	Santander	Iniciativa URBAN II	10.000.000	7.000.000
Castilla La Mancha	Albacete	Albacete	Corrigiendo desigualdades	10.000.000	7.000.000
Castilla y León	León	León	Barrio Ferroviario	10.000.000	7.000.000
Comunidad	Castellón	Castellón	Proyecto URBAN Castellón	1.395.239	700.000
Galicia	Pontevedra	Pontevedra	Rehabilitación del casco	10.000.000	14.285.714
Islas Canarias	Las Palmas	Telde	Recuperación Valle de Jinamar	9.676.294	6.773.406
Murcia	Murcia	Murcia	Rehabilitación y desarrollo de	4.870.247	3.408.881
Aragón	Zaragoza	Zaragoza	El Despertar del Gallo	13.558.832	6.779.416
Cataluña	Barcelona	Santa Coloma del	Intervención en zona urbana	12.020.242	6.010.121
Islas Baleares	Palma de Mallorca	Palma de Mallorca	Urban. El Temple	15.260.000	7.630.000
URBAN II (10 proyectos)					
CC.AA.	PROVINCIA	MUNICIPIO	PROYECTO	PRESUPUESTO	AYUDA
Andalucía	Jaén	Jaén	URBAN Jaén Casco histórico	16.453.333 €	12.340.000
	Granada	Granada	Plan Urban Granada	16.453.333	12.340.000
Cataluña	Barcelona	Sant Adrià del Besos	URBAN SANT ADRIÀ DEL BESOS	24.680.000	12.340.000
Extremadura	Cáceres	Cáceres	Proyecto URBAN II Calerizo	15.226.656	11.420.000
Islas Canarias	Santa Cruz de	San Cristóbal de la	URBAN SAN CRISTÓBAL DE LA	15.226.667	11.420.000
Navarra	Navarra	Pamplona	Proyecto URBAN Pamplona	22.840.000	11.420.000
Asturias	Asturias	Gijón	Zona Oeste de Gijón	14.000.000	10.500.000
Aragón	Teruel	Teruel	Urban Teruel	21.000.000	10.500.000
País Vasco	Gipuzkoa	San Sebastián	Bahía de Pasaia	21.000.000	10.500.000
Galicia	Orense	Orense	Proyecto Agora	13.093.333	9.820.000
INICIATIVA URBANA (46 proyectos)					
CC.AA.	PROVINCIA	MUNICIPIO	PROYECTO	PRESUPUESTO	AYUDA
Andalucía	Córdoba	Córdoba	URBAN Sur Córdoba	14.349.189	10.044.432
	Sevilla	Alcalá de Guadaira	Casco Histórico Alcalá de	14.285.714	10.000.000
	Sevilla	Sevilla	Proyecto URBAN Polígono Sur	14.348.373	10.044.111
	Cádiz	Cádiz	URBANA Cádiz	14.285.326	9.999.729
	Jerez de la Frontera	Jerez - Zona Sur	Jerez - Zona Sur	14.349.189	10.044.432
	Almería	Almería	Casco histórico de Almería	14.347.986	10.043.591
	Málaga	Málaga	Iniciativa Urbana De Málaga.	14.349.189	10.044.432
	Málaga	Vélez-Málaga	De toda la "Villa"	14.297.299	10.008.110
	Granada	Motril	URBAN Motril	14.349.189	10.044.432
	Jaén	Jaén	Plan URBAN III Jaén	14.349.189	10.044.432
Aragón	Huesca	Huesca	Urban Huesca	11.367.192	5.683.696
	Santa Cruz de	Arona	Estrategia de desarrollo local y	9.670.006	7.252.504
Islas Canarias	Las Palmas de Gran	Santa Lucía de	Urban la orilla	9.670.006	7.252.504
Cantabria	Torrelavega	Torrelavega	INICIATIVA URBANA BARRIO DE	6.000.000	3.000.000
Castilla La Mancha	Albacete	Albacete	URBANITAS-ALBACETE	10.000.000	7.000.000
	Cuenca	Cuenca	PROYECTO URBANA BARRIO DE	10.000.000	7.000.000
Castilla León	Toledo	Talavera de la Reina	Zona Oeste de Talavera de la	10.000.000	7.000.000
	Palencia	Palencia	Urban Palencia	11.743.639	8.220.547
Cataluña	Burgos	Burgos	Burgos centro histórico	11.743.640	8.220.547
	Barcelona	CERDANYOLA DEL	Barrios del Riu Sec	16.203.818	8.101.909
Cataluña	Barcelona	Barcelona	INICIATIVA URBANA TRINITAT	16.203.820	8.101.910
	Barcelona	SANTA COLOMA DE	Proyecto de Intervención	14.596.528	7.298.264
Ceuta	Barcelona	L'HOSPITALET DE	REGENERACIÓN ECONÓMICA Y	14.000.000	7.000.000
	Ceuta	Ceuta	BARRIADA "PRÍNCIPE ALFONSO"	3.723.954	2.606.767
Madrid	Madrid	Alcobendas	URBAN-Alcobendas Distrito	15.404.516	7.702.258
		Coslada	URBAN BARRIO DE LA ESTACIÓN	13.435.526	6.717.763
		Madrid	URBAN DISTRITO VILLAVERDE	15.530.280	7.765.140
		Leganés	PROYECTO DE REVITALIZACIÓN Y	15.114.148	7.557.064
Comunidad	Valencia	Getafe	REGENERACIÓN INTEGRAL DEL	15.978.506	7.989.253
		Torrent	INICIATIVA URBANA DEL BARRIO	14.319.198	10.023.438
Valenciana	Alicante	Gandía	INICIATIVA URBANA PARA LA	14.319.198	10.023.438
		Alicante	BARRIOS ZONA NORTE DE	14.319.197	10.023.439
Extremadura	Badajoz	Mérida	Plan URBAN Mérida	11.477.230	8.034.061
Galicia	La Coruña	Ferrol	Regeneración urbana de los	11.433.590	8.003.513
	La Coruña	A Coruña	Proyecto integral de	11.433.590	8.003.513
	Lugo	Lugo	INICIATIVA URBANA LUGO	11.433.593	8.003.515
Illes Balears	Illes Balears	Santiago de	PROGRAMA INICIATIVA URBANA	11.433.590	8.003.513
		Palma de Mallorca	PROYECTO DE INICIATIVA	5.858.242	2.949.121
La Rioja	La Rioja	Logroño	UN CASCO ANTIGUO PARA EL	2.259.514	1.129.575
Melilla	Melilla	Melilla	PROYECTO DE INICIATIVA	3.355.395	2.348.777
País Vasco	Álava	Vitoria-Gasteiz	REACTIVACIÓN CASCO	15.590.588	7.795.294
Asturias	Asturias	Oviedo	INICIATIVA URBANA OVIEDO	16.204.897	11.343.428
Murcia	Murcia	Lorca	INICIATIVA URBANA PARA LOS	10.745.651	7.521.956
		Murcia	PROYECTO URBAN MURCIA.	10.745.650	7.521.955
Navarra	Navarra	Pamplona	PROYECTO DE REGENERACIÓN	3.013.952	1.506.976

Figura 5: Proyectos analizados de regeneración integral en España (1994 - 2013) (Fuente: Elaboración propia)

Evolución de los programas en España

La evolución que los distintos programas de regeneración integral han tenido en el territorio español fue en un primer momento en aumento desde los 8 proyectos de los PPU hasta los 31 proyectos de URBAN I. Posteriormente durante URBAN II sólo se financiaron en España un total de 10 proyectos, aumentando considerablemente el número hasta los 46 de la INICIATIVA URBANA (figura 8).

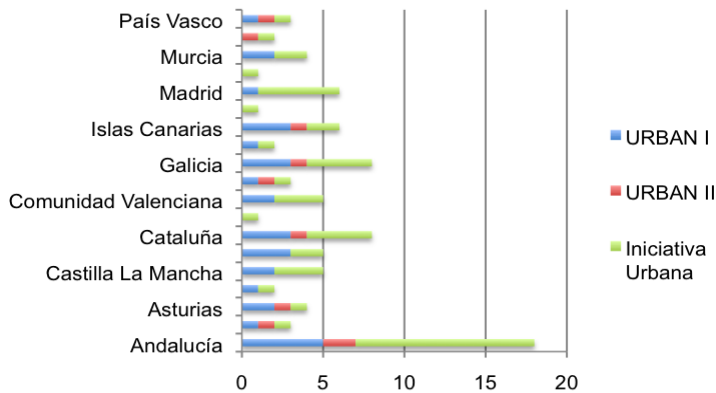


Figura 6: Número de proyectos por programa en las CC.AA. (Fuente: elaboración propia)

El reparto que las CC.AA. han tenido en cuanto a número de proyectos total de regeneración integral así como a la ayuda comunitaria de la que han sido beneficiarios (figura 9) se presenta de forma dispar: Andalucía es, con diferencia, la que más proyectos ha recibido con un total de 18, mientras que La Rioja, Navarra y Cantabria son las que menos han recibido con uno, dos y dos proyectos respectivamente.

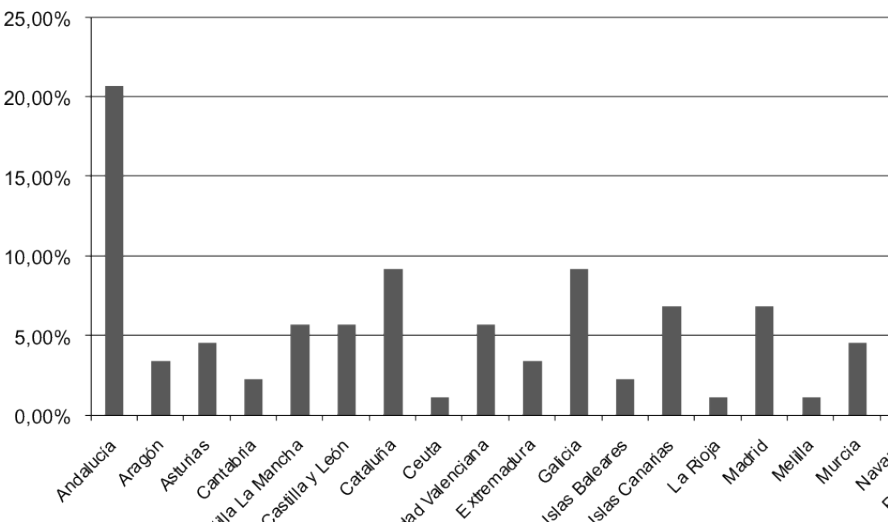


Figura 7: Reparto de ayuda comunitaria por CC.AA. en España (1990-2013) (Fuente: elaboración propia)

Escala de los municipios

Es interesante observar como las diferentes convocatorias de proyectos de regeneración urbana integrada han ido modificando sus bases y criterios en cuanto a la escala de los municipios donde implementar dichos proyectos. Durante los anteriores periodos de programación se solicitaron los proyectos para municipios con la siguiente población:

URBAN I (1994-99)_ 100.000 habitantes³⁰

URBAN II (2000-06)_ 20.000 habitantes (excepción 10.000 habitantes)

INICIATIVA COMUNITARIA (2007-13)_ 50.000 habitantes y capitales de provincias

En el nuevo programa de Desarrollo Urbano Sostenible durante el periodo de programación 2014-2020, la financiación de las estrategias están diseñadas de nuevo para municipios de más de 20.000 habitantes tomando como perspectiva la funcionalidad urbana, más allá de su configuración administrativa, y que podrán estar constituidas por un único municipio o un conjunto de municipios³¹: (1) Áreas urbanas constituidas por un único municipio con una población mayor de 20.000 habitantes, (2) agrupaciones de municipios con una población de cada uno de ellos superior a 20.000 habitantes, (3) áreas urbanas formadas por un municipio de más de 20.000 habitantes y municipios periféricos de menos de 20.000 habitantes y (4) áreas urbanas de población superior a 20.000 habitantes, constituidas por agrupaciones de municipios de menos de 20.000 habitantes.

En el análisis realizado se observa que durante las dos décadas que los 87 proyectos se implementaron en España (no se han analizado en este caso los 8 PPU) el 66,66% (58) ha sido en municipios de más de 100.000 habitantes, 31,03% (27) ha sido en municipios de más de 50.000 habitantes y tan sólo el 0,023% (2) ha sido en municipios de más de 20.000 habitantes.

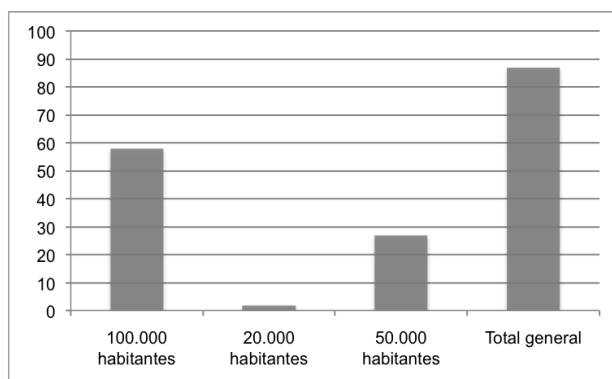


Figura 8: Número de proyectos por tamaño de municipio (Fuente: elaboración propia)

[30] Decisión 94/C 180/02, 15 junio de 1994, aviso a los Estados Miembros

[31] Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), Fondos europeos para entidades locales. <http://www.femp.es/files/3580-1086-fichero/ÁREAS%20URBANAS.pdf>

Ámbitos de actuación

Varios autores han analizado los proyectos de regeneración urbana integral desde diferentes dimensiones. De Gregorio Hurtado³² clasificó los programas URBAN desarrollados en España durante el primer periodo (1994-1999) en función de su campo de actuación (rehabilitación de casco histórico, de barrio residencial, de zona industrial y recuperación de espacio natural), así como en función de la distancia del centro de la ciudad (centro ciudad, zona periférica). Otros han estudiado la cobertura física del territorio, atendiendo a la medida en que la iniciativa URBANA se circunscribía a zonas específicas o a la ciudad en su conjunto³³. Más recientemente, H. Aja³⁴ definió las características de las operaciones de rehabilitación según las formas de crecimiento en España: centro histórico, ensanche, periferia mixta, media mixta, promociones públicas de los años 40 a 60, promociones públicas de los años 60 a 75, promociones públicas de los años 75 a 90. También las propias iniciativas (URBAN I) han estructurado el modelo territorial del país delimitándolo de la siguiente manera: áreas metropolitanas internacionales, áreas metropolitanas nacionales-regionales, áreas en periodo de metropolización, con influencia regional-local, nivel de áreas más urbanas que metropolitanas (población superior a 150.000 habitantes).

Se seleccionan los 87 casos de estudio en cuatro ámbitos de actuación, como se explicó anteriormente, atendiendo a un criterio de morfología urbana, localización y problemática común. El resultado es que aproximadamente el 43% de las actuaciones de regeneración integral en España se han realizado en conjunto de barrios con características comunes (generalmente en periferia o área metropolitana); el 34% se ha dado en barrios de centros históricos; mientras que el 20,5% han atendido a un solo barrio (figura 11). Únicamente existe una experiencia de proyecto que se implementó en todo el municipio, el de la ciudad de Teruel (URBAN II).

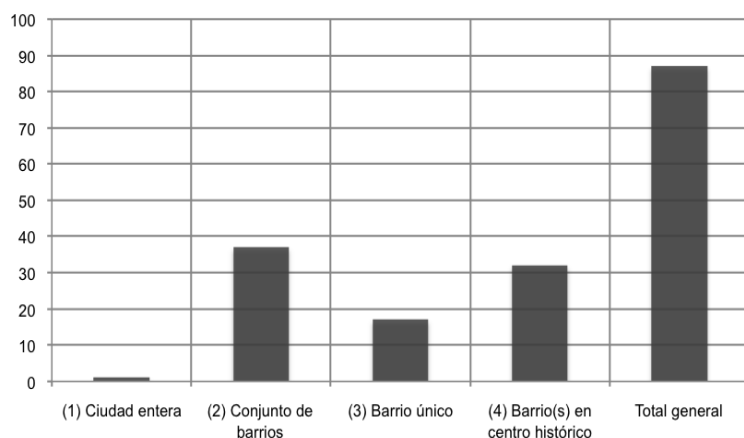


Figura 9: Número de proyectos por ámbito de actuación (Fuente: elaboración propia)

[32] de Gregorio Hurtado, 2007

[33] Merinero Rodríguez, Huete García, Muñoz Moreno, 2013

[34] Hernández Aja, Matesanz Parellada, Rodríguez-Suárez, García Madruga, 2015.

Para evaluar el alcance que dichos proyectos han podido tener como beneficio para la población, se han tomado dos variables más: el presupuesto y el número de habitantes de la zona de actuación URBAN. El análisis se ha realizado para un total de 73 casos de estudio de los que se recogieron todas las variables, dando como resultado una interesante distribución por ámbito de actuación seleccionado (figura 12). Se ha omitido el ámbito de actuación (ciudad entera) por presentar un solo caso.

Según el resultado obtenido, y teniendo en cuenta que la media del presupuesto por habitante es de 640,94 €/hab: los proyectos de regeneración integral que se han implementado en un único barrio en España, han obtenido un beneficio casi del doble que la media (1.122 €/hab); los proyectos que se desarrollaron en centros históricos han obtenido un valor ligeramente superior a la media (844 €/hab); y los proyectos implementados en un conjunto de barrios análogos han obtenido un presupuesto inferior (463 €/hab).

AMBITO DE ACTUACIÓN	€/Habitantes
(2) Conjunto de barrios	463,02
(3) Barrio único	1.122,20
(4) Barrio(s) en centro histórico	844,54
Media general	640,94

Tabla 1: Presupuesto por habitante de los URBAN por ámbito de actuación (Fuente: elaboración propia)

En cuanto a la densidad de los ámbitos de actuación, la media de población de cada uno de ellos ha sido: 27.941 habitantes en el caso de (2) *conjunto de barrios*; 10.206 habitantes en el caso de (3) *barrio único*; y de 16.982 habitantes en el caso de (1) *barrios de centros históricos* (figura 13). A pesar de que ciertos barrios de los ámbitos de actuación presentan una disparidad notable en número de habitantes³⁵ respecto a la media, el resultado es que cada ámbito coincide prácticamente con la realidad, de forma que el que más presenta es el ámbito (2) *conjunto de barrios*, frente al ámbito (3) *barrio único*³⁶. El ámbito (4) *barrios en centros históricos* es el que mayor disparidad presenta respecto a la media de población ya que se han tenido en cuenta barrios únicos como conjunto de barrios ubicados en los centros históricos³⁷.

[35] En el ámbito de actuación (2) conjunto de barrios aparecen dos proyectos que superan con creces la media de 27.941 habitantes: 146.180 habitantes de los barrios de San Andrés, San Cristóbal, Butarque, Los Rosales y Los Ángeles (Distrito Villaverde de Madrid), y los 76.178 habitantes en los barrios ubicados sobre La Serra d'en Mena (Barcelona).
Los barrios que presentan menos habitantes que la media del ámbito son: los 6.030 habitantes de Playa de Poniente, Varadero y el Barrio de Santa Adela (Motril), y los 3.217 habitantes de los barrios La Milagrosa y de La Estrella, en Albacete.

[36] En el ámbito de actuación (3) barrio único, cuya media de es 10.102 habitantes, aparecen de forma dispar: los 22.424 habitantes del barrio de La Alhóndiga (Getafe), los 24.101 habitantes de La Isleta (Las Palmas). El barrio de La Fortuna (Leganés) es que el presenta un número muy inferior a la media (1.702 habitantes).

[37] En el ámbito de actuación (4) barrios en centros históricos, aparecen con un número superior a la media de 16.982 habitantes: el centro histórico de Málaga (46.000 habitantes) y el centro de Alcobendas (42.404 habitantes). Los barrios con población muy inferior a la media son: el barrio Velluters en Valencia (4.067 habitantes), el barrio de La Villa en Vélez-Málaga (2.317 habitantes) y el centro histórico de Lugo (3.076 habitantes).

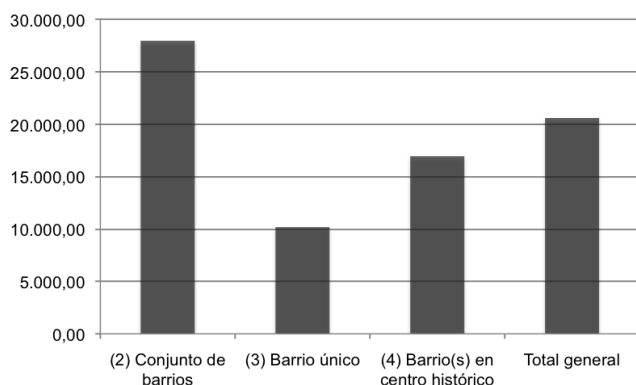


Figura 10: Número medio de habitantes por ámbito de actuación (Fuente: elaboración propia)

4. CONCLUSIONES

Los proyectos de regeneración urbana integral realizados en España a través de ayuda comunitaria han estado marcados por los cuatro programas realizados hasta la fecha: PPU, URBAN I, URBAN II y la Iniciativa Urbana, que han abarcado desde los años noventa hasta 2013. Estas iniciativas comunitarias pusieron por primera vez el foco de atención en las ciudades con disparidades urbanas como promotoras para mejorar la calidad de vida de los habitantes.

Entendemos que la novedad de los programas, entre otras innovaciones, fue centrar las intervenciones en *ámbitos espaciales delimitados*, es decir, barrios, como reconocimiento de que la calidad de vida pasa por mejorar lo cotidiano, sobre todo en las zonas más vulnerables de la ciudad.

A pesar de que la reciente Declaración de Riga del año 2015 hizo hincapié en la importancia de los municipios de pequeño y mediano tamaño para conseguir un desarrollo equilibrado de la Unión, la mayoría de los proyectos de regeneración integrada en España se localizaron en municipios de más de 100.000 habitantes (aproximadamente un 65%), frente a un 30% de los proyectos que se realizaron en ciudades de más de 50.000 habitantes. Únicamente dos proyectos se localizaron en municipios de más de 20.000 habitantes (Sant Adriá del Besos y Teruel).

Los ámbitos de actuación donde los URBAN se situaron en España se podrían definir desde múltiples dimensiones. El análisis de los 87 casos de estudio se ha definido desde cuatro ámbitos de actuación: (1) ciudad entera, (2) conjunto de barrios, (3) barrio único y (4) centro histórico.

Los proyectos que se implementaron en un único barrio son los que mayor beneficio económico por habitante obtuvieron (1.122 €/hab), seguidos de los proyectos situados en centros históricos (844 €/hab). Los proyectos que se localizaron en un conjunto de barrios con características geomorfológicas y socioeconómicas similares fueron los que menor presupuesto obtuvieron por habitante (463 €/hab).

En cualquier caso, a pesar de que medir la mejora de la calidad de las personas a través de los proyectos de regeneración urbana integral es del todo improbable por su dificultad, sí podemos concluir que los proyectos que se centraron en un único barrio vulnerable de la ciudad obtuvieron una mayor capacidad para alcanzar dicho objetivo.

Agradecimientos:

A mis directores de Tesis, Luz Fernández-Valderrama, Alfredo Rubio Díaz y Amanda Martín Mariscal y a J. Rodríguez Galadí por su generosidad y tiempo dedicado desde la administración pública.

El trabajo procede de un proyecto realizado para la Consejería de Economía, Innovación, Ciencia y Empleo de la Junta de Andalucía que lleva por título *EUObs - Ecobarrios Versus rehabilitación de barriadas. Proyecto de mejora de barriadas obsoletas en términos de sostenibilidad* a través de la Fundación Habitec (Centro de tecnologías, energías y construcción para el hábitat) en convenio con la Universidad de Sevilla y fue una parte de la tesis doctoral titulada “La Regeneración Urbana Integral como estrategia para mejorar los barrios. Evolución en el ámbito de Andalucía en tiempos de crisis.” Leída en Septiembre del 2017 y calificada con Sobresaliente Cum Laudem Por Unanimidad.

Bibliografía

ALDANONDO OCHOA, Pilar. Actuaciones urbanas de la Unión Europea. Revista de la Federación Española de Municipios y Provincias. Sección Española del Consejo de Municipios y Regiones de España nº70 pp. 4-7, Abril 1996

CARTA DE LEIPZIG SOBRE CIUDADES EUROPEAS SOSTENIBLES. Leipzig, 24-25 de mayo de 2007. [en línea] http://www.fomento.es/NR/rdonlyres/9BC567F2-1AD6-46D1-8A07-17-EE0BD64269/111500/LeipzigCharte_Es_cle139ba4.pdf

COMISIÓN EUROPEA. Política Regional. Comprender las políticas de la Unión Europea. Hacer que las regiones y ciudades europeas sean más competitivas, fomentar el crecimiento y crear empleo. [en línea] Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, noviembre 2014. Disponible: http://europa.eu/pol/pdf/flipbook/es/regional_policy_es.pdf

COMISIÓN EUROPEA. Desarrollo Urbano Sostenible Integrado. Política de Cohesión 2014-2020. Marzo 2014, ISBN 978-92-79-37125-7

COMISIÓN EUROPEA. Fomentar un desarrollo urbano sostenible en Europa. Logros y oportunidades. Bruselas: DG Regio, Abril 2009

COMISIÓN EUROPEA. Reunión informal de Ministros de Desarrollo Urbano. Declaración de Toledo, 22 de Junio de 2004. Presidencia española (2010).

COMISIÓN EUROPEA. Cooperación con las Ciudades. La Iniciativa Comunitaria URBAN. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 2003. ISBN 92-894-5102-5

COMISIÓN EUROPEA. Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento europeo, al Comité económico y social y al Comité de las regiones, de 14 de junio de

2002. Programación de los Fondos Estructurales 2000-2006: evaluación inicial de la iniciativa Urban [C(2002) 308 final cd 14.6.2002]

COMISIÓN EUROPEA. Vademécum para los programas de la Iniciativa comunitaria URBAN II. Documento de trabajo para el nuevo período de programación 2000-2006. Publicaciones de la Unión Europea, 2000

COMISIÓN EUROPEA. Dirección General de Política Regional y Cohesión. Nota informativa nº43. Agosto de 1997 Proyectos Pilotos Urbanos [en línea] Inforegio news. Disponible en: http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/document/pdf/document/newslet/43_97.pdf

DIARIO OFICIAL UE. Reglamento (UE) no 1301/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 17 de diciembre de 2013 sobre el Fondo Europeo de Desarrollo Regional y sobre disposiciones específicas relativas al objetivo de inversión en crecimiento y empleo y por el que se deroga el Reglamento (CE) no 1080/2006

DIARIO OFICIAL CE. Informe especial nº 1/2001 sobre la iniciativa comunitaria URBAN, acompañado de las respuestas de la Comisión.

Diario Oficial C 124 de 25/04/2001 p. 0001 - 0026

DIARIO OFICIAL CE. Comunicación de la Comisión a los Estados miembros, de 28 de abril de 2000, por la que se fijan las orientaciones de URBAN II relativa a la regeneración económica y social de las ciudades y de los barrios en crisis con el fin de fomentar un desarrollo urbano sostenible [C(2000) 1100 - Diario Oficial C 141 de 19.5.2000]

DIARIO OFICIAL CE. Comunicación de la Comisión a los Estados miembros, de 1 de julio de 1994, 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 [C(1994) 180/02 - Diario Oficial C 180 de 1.7.1994]

GARCÍA JAÉN, Pepa. Aplicaciones de la iniciativa comunitaria Urban. Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles, 26, 1998 p. 191-206.

GREGORIO HURTADO, DE Sonia. Políticas urbanas de la Unión Europea desde la perspectiva de la planificación colaborativa. Las Iniciativas Comunitarias URBAN y URBAN II en España. Tesis Doctoral, Universidad Politécnica de Madrid, Escuela Técnica Superior de Arquitectura, Departamento de urbanística y Ordenación del Territorio. 2012

GREGORIO HURTADO, DE Sonia. 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. Revista. Ciudades, 13, p. 39-59. Instituto Universitario de Urbanística de la Universidad de Valladolid, Julio 2010.

GREGORIO HURTADO, DE Sonia. Iniciativa Comunitaria Urban 1994-99. Análisis comparativo de tres casos españoles de programas europeos de rehabilitación urbana. Cuadernos de Investigación urbanística nº55. Noviembre – diciembre 2007

GUTIÉRREZ PALOMERO, Aaron. La Iniciativa Comunitaria URBAN y la construcción inconclusa de una Política urbana para la Unión Europea. Papeles de Geografía, n.º 51-52 (2010), p. 159 167.

GUTIÉRREZ PALOMERO, Aaron. 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). Revista. Ciudades, 13, p. 61-82. Instituto Universitario de Urbanística de la Universidad de Valladolid, Julio 2010.

HERNÁNDEZ AJA, Agustín; MATESANZ PARELLADA, A; RODRÍGUEZ-SUÁREZ, I; GARCÍA MADRUGA, C. Evolución de las políticas de rehabilitación en Áreas de Rehabilitación Integrada en España (1978-2012). Informes de la Construcción, Vol. 67, EXTRA-1, mo24, marzo 2015. ISSN-L: 0020-0883.

MERINERO RODRÍGUEZ, Rafael; HUETE GARCÍA, María Ángeles; MUÑOZ MORENO, Rocío. Políticas de regeneración urbana en España: la dimensión sustantiva y procedimental. Del contenido de las políticas a la gobernanza. [en línea] Gestión y Análisis de Políticas Públicas, Nueva Época, n 9, enero-junio 2013, ISSN:1989-8991 Disponible: <http://revistasonline.inap.es/index.php?journal=GAPP&page=article&op=viewFile&path%5D=10085&path%5B%5D=10506>

UNIVERSIDAD DE VALLADOLID. Instituto Universitario de Urbanística. Regeneración urbana integrada en Europa. Documento de síntesis. Por encargo de la Dirección General de Suelo y Políticas Urbanas del Ministerio de Vivienda de España. Junio 2010. [en línea] Disponible: http://www.fomento.gob.es/NR/rdonlyres/B8F44D9E-47ED-44DE-8FEC-47FFE2FC630B/111525/3_survey_on_integrated.pdf