

**LA EUROPEIZACIÓN DE LA POLÍTICA URBANA EN  
ESPAÑA EN EL PERIODO 2014-2020. ANÁLISIS DE  
LAS ESTRATEGIAS DE DESARROLLO URBANO  
SOSTENIBLE INTEGRADO (EDUSI)**

**SONIA DE GREGORIO HURTADO**

Doctora Arquitecta  
(Directora de la investigación)

**VIRGINIA DO SANTOS COELHO**

Arquitecta

**AMINA BAATTI BOULAHIA**

Graduada en Arquitectura

Enero / Febrero 2021

<b>Directores:</b>	<b>José Fariña Tojo - Ester Higuera García</b>
Editora:	María Cristina García González
<b>Consejo de Redacción:</b>	
Directora:	María Emilia Román López
Comisión ejecutiva:	Agustín Hernández Aja, José Antonio Corraliza Rodríguez, María Cristina García González, María Emilia Román López, Eva Álvarez de Andrés.
Vocales:	Isabel Aguirre de Urcola (Escola Galega da Paisaxe Juana de Vega, A Coruña), Pilar Chías Navarro (Univ. Alcalá de Henares, Madrid), José Antonio Corraliza Rodríguez (Univ. Autónoma de Madrid), Alberto Cuchí Burgos (Univ. Politécnica de Cataluña), José Fariña Tojo (Univ. Politécnica de Madrid), Agustín Hernández Aja (Univ. Politécnica de Madrid), Francisco Lamíquiz Daudén (Univ. Politécnica de Madrid), María Asunción Leboeiro Amaro (Univ. Politécnica de Madrid), Rafael Mata Olmo (Univ. Autónoma de Madrid), Luis Andrés Orive (Centro de Estudios Ambientales, Vitoria-Gasteiz), Javier Ruiz Sánchez (Univ. Politécnica de Madrid), Carlos Manuel Valdés (Univ. Carlos III de Madrid)
<b>Consejo Asesor:</b>	José Manuel Atienza Riera (Vicerrector de Estrategia Académica e Internacionalización, Univ. Politécnica de Madrid), Manuel Blanco Lage (Director de la Escuela Técnica Superior de Arquitectura, Univ. Politécnica de Madrid), José Miguel Fernández Güell (Director del Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio, Univ. Politécnica de Madrid), Antonio Elizalde Hevia, Julio García Lanza, Josefina Gómez de Mendoza, José Manuel Naredo, Julián Salas Serrano, Fernando de Terán Troyano, María Ángeles Querol.
<b>Comité Científico:</b>	Antonio Acierno (Univ. Federico II di Napoli, Nápoles, ITALIA), Miguel Ángel Barreto (Univ. Nacional del Nordeste, Resistencia, ARGENTINA), José Luis Carrillo (Univ. Veracruzana, Xalapa, MÉXICO), Luz Alicia Cárdenas Jirón (Univ. de Chile, Santiago de Chile, CHILE), Marta Casares (Univ. Nacional de Tucumán, Tucumán, ARGENTINA), María Castrillo (Univ. de Valladolid, ESPAÑA), Dania Chavarría (Univ. de Costa Rica, COSTA RICA), Mercedes Ferrer (Univ. del Zulia, Maracaibo, VENEZUELA), Fernando Gaja (Univ. Politécnica de Valencia, ESPAÑA), Alberto Gurovich (Univ. de Chile, Santiago de Chile, CHILE), Josué Llanque (Univ. Nacional de S. Agustín, Arequipa, PERÚ), Angelo Mazza (Univ. degli Studi di Napoli, Nápoles, ITALIA), Luis Moya (Univ. Politécnica de Madrid, ESPAÑA), Joan Olmos (Univ. Politécnica de Valencia, ESPAÑA), Ignazia Pinzello (Univ. degli Studi di Palermo, Palermo, ITALIA), Julio Pozueta (Univ. Politécnica de Madrid, ESPAÑA), Alfonso Rivas (Univ. A. Metropolitana Azcapotzalco, Ciudad de México, MÉXICO), Silvia Rossi (Univ. Nacional de Tucumán, ARGENTINA), Adalberto da Silva (Univ. Estadual Paulista, Sao Paulo, BRASIL), Carlos Soberanis (Univ. Francisco Marroquín, Guatemala, GUATEMALA), Carlos A. Torres (Univ. Nacional de Colombia, Bogotá, COLOMBIA), Graziella Trovato (Univ. Politécnica de Madrid, ESPAÑA), Carlos F. Valverde (Univ. Iberoamericana de Puebla, MÉXICO), Fernando N. Winfield (Univ. Veracruzana, Xalapa, MÉXICO), Ana Zazo (Univ. del Bio-Bio, Concepción, CHILE)

**Realización y maquetación:**Maquetación: [ciur.urbanismo.arquitectura@upm.es](mailto:ciur.urbanismo.arquitectura@upm.es)**© COPYRIGHT 2021**

SONIA DE GREGORIO HURTADO

Fecha de recepción: 02/02/2021

Fecha de aceptación: 28/02/2021

I.S.S.N. (edición digital): 2174-5099

DOI: 10.20868/ciur.2021.134.529

Depósito Legal: M-41356-2011

Año XIII, Núm. 134, enero-febrero 2021, 99 págs.

Edita: Instituto Juan de Herrera

**La Europeización de la política urbana en España en el periodo 2014-2020. Análisis de las Estrategias de Desarrollo Urbano Sostenible Integrado (EDUSI)**  
***Europeanization of urban policy in Spain in the period 2014-2020. Analysis of the Integrated Sustainable Urban Development Strategies (ISUDS)***

DOI: 10.20868/ciur.2021.134.529

**DESCRIPTORES:**

Política Urbana de la Unión Europea / Europeización / Política de Cohesión/ Estrategia de Desarrollo Urbano Sostenible Integrado / Regeneración Urbana / Desarrollo Urbano Sostenible Integrado/ España

**KEY WORDS:**

*Urban Policy of the European Union / Europeanization / Cohesion Policy / Strategy of Integrated Sustainable Urban Development / Urban Regeneration/ Integrated Sustainable Urban Development (ISUD)/ Spain*

**RESUMEN:**

La dimensión urbana de la Política de Cohesión de la Unión Europea (UE) ha ejercido una influencia de calado en la política urbana en el marco español. Dentro de la misma, las Iniciativas Comunitarias URBAN (1994-1999) y URBAN II (2000-2006), y la Iniciativa Urbana (2007-2013) han contribuido a un nivel relevante de europeización de dicha política en el país. En el periodo 2014-2020 el eje urbano de la Política de Cohesión ha contado con continuidad a través del lanzamiento de 173 Estrategias de Desarrollo Urbano Sostenible Integrado (EDUSI) por parte del Ministerio de Hacienda. Su estudio es pertinente en el momento presente al no haberse llevado a cabo todavía un análisis general de este instrumento, y al conllevar el mismo la introducción de un conjunto de cambios importantes en la línea iniciada por instrumentos anteriores. Este trabajo tiene dos objetivos principales: i) analizar y entender la genealogía del instrumento enmarcándolo en el contexto comunitario y español desde una perspectiva diacrónica de europeización; ii) analizar y entender en qué medida las EDUSI suponen la plasmación en el país del enfoque hacia una mayor competitividad de las ciudades, potenciado en la última década en el marco del eje urbano de la Política de Cohesión, en detrimento de un enfoque de regeneración urbana integrada. Para alcanzar ambos objetivos este trabajo lleva a cabo un análisis cualitativo de las EDUSI a través de ocho categorías analíticas. Se llega a un entendimiento en profundidad de la genealogía del instrumento, así como a un conjunto de conclusiones que se acompañan de recomendaciones de política relevantes para orientar el eje urbano de la Política de Cohesión en el periodo 2020-2027.

**ABSTRACT:**

*The urban axis of the Cohesion Policy has exerted a profound influence on urban policy in the Spanish framework. The URBAN Community Initiatives (1994-1999) and URBAN II (2000-2006), and the Urban Initiative (2007-2013) have resulted in a relevant Europeanization of that policy. In the 2014-2020 period, the urban axis of the EU policy has been formalized in the country through the launch of 173 Integrated Sustainable Urban Development Strategies (ISUDS-EDUSI). The study of this instrument is pertinent at the present time as an in-depth analysis of this instrument has not been addressed so far by the literature. This work has two main objectives: i) to analyze and understand the genealogy of the EDUSI in the UE and Spanish frameworks from a diachronic Europeanization perspective; ii) to analyze and understand to what extent EDUSI represents the embodiment of the approach promoted in the last decade in the framework of Cohesion Policy towards greater competitiveness of cities and efficiency of European Funds at the expense of an integrated urban regeneration vision. To achieve both objectives, this work carries out a qualitative analysis of 167 EDUSI through eight analytical categories. In-depth knowledge of the instrument is reached, as well as a set of conclusions that are accompanied by relevant policy recommendations to guide the urban axis of Cohesion Policy in the 2020-2027 period.*

\* *Sonia De Gregorio Hurtado. Universidad Politécnica de Madrid.  
Sonia.degregorio@upm.es  
ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-4654-5386> (Sonia De Gregorio Hurtado)*

**CONSULTA DE NÚMEROS ANTERIORES/ACCESS TO PREVIOUS WORKS:**

La presente publicación se puede consultar en color en formato pdf. en la dirección:  
*This document is available in pdf format and full colour in the following web page:*  
<https://duyot.aq.upm.es/publicaciones>

## ÍNDICE

1	INTRODUCCIÓN .....	7
2	CONTEXTUALIZACIÓN .....	10
3	MARCO CONCEPTUAL: LA REGENERACIÓN URBANA INTEGRADA VERSUS LA TRANSFORMACIÓN URBANA (DESARROLLO URBANO SOSTENIBLE INTEGRADO)...	14
3.1	La Regeneración urbana integrada como principio guía en el origen de la política urbana de la UE .....	15
3.2	El cambio de foco hacia el principio general de “desarrollo urbano sostenible integrado” .....	20
4	METODOLOGÍA .....	23
5	CARACTERIZACIÓN Y ANÁLISIS DE LAS EDUSI .....	26
5.1	Diseño del instrumento .....	26
5.2	Lanzamiento de las convocatorias de las EDUSI.....	32
5.3	Selección de las EDUSI por parte de la Autoridad de Gestión .....	34
5.4	Análisis de las EDUSI.....	40
5.4.1	Entes propositores (e implementadores) de las EDUSI .....	40
5.4.2	Acción en diferentes ámbitos del municipio y aplicación del método “URBAN” .....	43
5.4.3	Perspectiva urbana y territorial asumida por las EDUSI .....	49
5.4.4	Las EDUSI como práctica multi-agente (integración horizontal, vertical y de actores de la comunidad local).....	52
5.4.5	El enfoque participativo en las EDUSI .....	54
5.4.6	La coordinación de las EDUSI con otras políticas urbanas .....	58
5.4.7	La integración de las EDUSI con fondos de diferentes fuentes/políticas .....	62
5.4.8	El enfoque integrado en las EDUSI .....	68
6	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES .....	71
7	AGRADECIMIENTOS Y CRÉDITOS.....	78
8	BIBLIOGRAFÍA.....	80
	ANEXO I: EDUSI seleccionadas en las tres convocatorias y financiación asignada..	84

ANEXO II: EDUSI seleccionadas con asignación de presupuesto según objetivo temático, integración de objetivos temáticos externos a la convocatoria, y otras líneas de financiación no integradas en los objetivos temáticos.....89

## 1 INTRODUCCIÓN

La transformación de la ciudad consolidada emerge en Europa en el momento presente como un campo de acción clave. El hecho de que las ciudades no estén creciendo desde el punto de vista demográfico, y la previsión de que más de la mitad de las urbes europeas reduzcan su población en el corto y medio plazo (Comisión Europea, 2019:4), junto con el papel estratégico que se viene reconociendo a las mismas para afrontar gran parte de los retos globales (De Gregorio y Armondi, 2019), pone de relieve la importancia que desde las políticas urbanas cobra la actuación en la ciudad existente, para seguir dotándola de sentido y futuro a través de continuas modificaciones (Secchi, 1984).

En base a esta relevancia, la cuestión ha venido ganando espacio en la literatura desde los años noventa, analizando las dinámicas que derivaron en que en los años noventa se formalizara un ámbito de política pública que, en contraposición a enfoques sectoriales de actuación en la ciudad, como el denominado *urban renewal* (Roberts et al., 2010), asumía una visión más comprensiva que planteaba la acción del gobierno local y la asunción de la participación de la comunidad local como condiciones para superar gran parte de las limitaciones que se habían identificado en la actuación dirigida y decidida desde los gobiernos nacionales. En aquel momento, en un contexto donde los cambios en las formas de gobierno explican la emergencia del concepto de gobernanza, se empezaron a lanzar en algunos marcos, como el inglés y el francés, instrumentos que actuaban de manera diferente en la ciudad, y en particular en los barrios desfavorecidos, al entender que una actuación física no era suficiente para iniciar un camino de cambio en un ámbito urbano donde se concentraba la vulnerabilidad social (ibíd.). Se integraban así cuestiones sociales y se generaban marcos de participación con el fin de involucrar a las personas que vivían y trabajaban en el área de actuación en proyectos que se forjaban desde la acción del gobierno local (Hambleton, 1993).

Este ámbito de actuación institucional, plenamente determinado por las dinámicas de cambio iniciadas en décadas anteriores que precipitaron sus efectos visibles en los años noventa, derivó en la emergencia de una nueva generación de políticas públicas (Romero, 2005: 63) entre las que se identifica la regeneración urbana (De Gregorio Hurtado, 2021). Este ámbito de acción pública ha determinado fuertemente la conformación del eje urbano de la política de la Unión Europea (UE) hasta el punto de que la actuación en las ciudades en los periodos de programación de la Política de Cohesión 1994-1999 y 2000-2006 centró sus esfuerzos en la regeneración urbana de los barrios vulnerables de las ciudades comunitarias, poniendo también su atención en esta cuestión en relación a la formulación de los principios rectores de este ámbito de política. La experiencia que ha derivado de esa actuación ha influido la teoría y la práctica sobre la acción en la ciudad consolidada durante las últimas tres décadas en la UE, así como la conformación del denominado Acervo Urbano Comunitario (*Urban Acquis*), en el que se ha integrado el conocimiento aportado por las mismas. Sin embargo, en la Unión Europea en el periodo 2007-2013 se identifica un cambio de prioridad en el objetivo de la política urbana que se puede describir como un viraje desde la regeneración urbana a una transformación urbana no orientada a afrontar

los problemas de los barrios desfavorecidos, menos definida en términos sustantivamente urbanos, y menos determinada desde los instrumentos que se habían puesto en práctica en los años anteriores (principalmente las Iniciativas Comunitarias URBAN y URBAN II). Esta práctica aparece fuertemente orientada a conseguir mayor impacto económico y mayor retorno de las inversiones de la Política de Cohesión en el medio urbano. Una tendencia que se ha mantenido en el periodo 2014-2020 y que tendrá continuidad en el periodo post-2020 del periodo de programación de los fondos europeos.

Este trabajo parte de la observación de ese viraje a nivel de la política urbana de la Unión con el fin de identificar qué efectos ha tenido en el marco español. Un marco que durante el periodo 2007-2013 mostró una inercia relevante a dejar atrás la prioridad de focalizar en la regeneración urbana de los barrios vulnerables los recursos que la Política de Cohesión proponía dirigir a las ciudades, y que por esta razón constituye una excepción, y un caso de interés, en el escenario formado por los 28 Estados miembros que estaban integrados en la Unión en aquel momento (De Gregorio Hurtado, 2018a). Así, este trabajo sitúa su aportación en el marco de la genealogía de la dimensión urbana de la política de la UE y su evolución en el marco español, haciendo suya la hipótesis de que en ese contexto, en el periodo 2014-2020, se habría verificado un cambio de prioridad desde una actuación plenamente situada en el ámbito de la regeneración urbana de los barrios vulnerables a una actuación principalmente situada en la potenciación de la competitividad urbana, basada en conseguir el retorno de la inversión económica de los fondos europeos en el corto y medio plazo actuando en un conjunto de ámbitos prioritarios de la Política de Cohesión (no definidos desde la observación de un problema urbano, sino desde una lógica macroeconómica). Esa transición se habría verificado en los instrumentos que están implementando esta política en el marco español en el momento presente, las denominadas Estrategias de Desarrollo Urbano Sostenible Integrado (EDUSI).

Para ello este trabajo focaliza en las 173 Estrategias de Desarrollo Urbano Sostenible Integrado (EDUSI) que están siendo desarrolladas por Ayuntamientos, Diputaciones Provinciales, Cabildos y otros entes en el marco español. Las mismas constituyen la principal formalización del eje urbano de la Política de Cohesión de la Unión Europea en el periodo de programación 2014-2020 en España y, por ende, también la principal materialización de la política urbana de la Unión Europea en dicho periodo en el país. Constituyen, por lo tanto, el principal instrumento a analizar desde el foco de interés de este estudio, al situarse el mismo en el ámbito del análisis de la europeización de las políticas urbanas en nuestro país. La hipótesis mencionada, junto con algunas cuestiones que se señalan a continuación, hacen el análisis de las EDUSI particularmente pertinente en el momento presente.

En relación a esto es relevante señalar que se trata de un instrumento que no ha sido analizado aún desde la perspectiva ni la profundidad que se plantea por la literatura. En torno a las EDUSI hay pocas aportaciones y las principales han abordado el estudio de este instrumento desde el análisis de su genealogía en la UE y su definición por parte del Ministerio de Hacienda y el grupo de trabajo que se formó con ese fin al iniciar el periodo de programación 2014-2020 de la Política de Cohesión (De

Gregorio Hurtado, 2017b y 2019a; De Gregorio Hurtado y González Medina, 2017), o bien focalizando en EDUSI concretas a través del desarrollo de estudios de caso que ponen su atención en entender la contribución de este instrumento en relación a la transformación urbana que plantea (León-Casero et al., 2017; García Martín et al., 2017). Esta investigación se sitúa en continuidad con los primeros trabajos mencionados, ya que, para entender el instrumento, así como la capacidad de la UE de influir en alguna medida la política urbana en España (europeización) es necesario un conocimiento profundo del marco y los factores que lo determinaron en origen en el marco comunitario. Al mismo tiempo, va más allá que los trabajos mencionados al llevar a cabo un análisis del conjunto de las propuestas hechas por los entes propositores de las EDUSI que permite alcanzar una visión general del instrumento.

Conocer la aportación de las EDUSI desde un enfoque de europeización, así como la evolución de la política urbana en el marco español es también particularmente relevante por el alto número de estrategias que se han aprobado (173) y se están implementando, debido al monto económico que derivó de la aplicación del Artículo 7.4 del Reglamento del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER). El mismo estableció por primera vez una obligación de gasto en el eje urbano para cada Estado miembro de “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 [...]”. Esto en el marco español se ha traducido en una inversión de algo más de mil millones de euros por parte del FEDER (ver Anexo I).

Por otra parte, el análisis de conjunto de las EDUSI no se ha realizado hasta este momento y es relevante para aportar conocimiento de cara al diseño y lanzamiento de futuros instrumentos que se sitúen en el mismo marco de política. En particular, en este momento, en el marco comunitario se está decidiendo la financiación para el nuevo periodo de la Política de Cohesión 2021-2027. En relación al mismo, ya se ha adelantado que el monto que los países habrán de dedicar al desarrollo urbano sostenible se elevará (al menos en términos relativos), debiendo dedicar al menos un 6% de su asignación del FEDER. En el momento en el que se escribe este trabajo (finales de 2020), con cierto retraso, están teniendo lugar las negociaciones para definir los enfoques e instrumentos que determinarán la acción en los diferentes ámbitos de política, incluida la política urbana. Se espera, por tanto, que el monto que España podrá destinar al desarrollo de nuevos instrumentos aumente, por lo que diseñar y lanzar los mismos con un potencial transformador realista, plenamente alineado con las necesidades de las ciudades y con los principios de la política urbana de la UE y los compromisos internacionales (por ejemplo: Acuerdo de París, Agenda 2030, EU Green Deal, etc.) es clave y especialmente relevante en este marco de crisis derivado de la pandemia. Por esa razón, se considera que contar con conocimiento que pueda emerger de las EDUSI, interpretarlo y discutirlo en base a un marco analítico coherente con los objetivos del estudio es especialmente pertinente en este momento. A todo esto, se suma la gran relevancia que el instrumento ha alcanzado en el contexto de la política urbana del país, siendo las EDUSI una de las fuentes clave de información sobre la que el Ministerio de Fomento puso los cimientos de la Agenda Urbana Española (aprobada en Consejo de Ministros en 2019), y un modelo

que está abriendo el camino al desarrollo de las agendas urbanas por parte de muchas ciudades en el momento presente.

El marco analítico de este trabajo se plantea desde la observación de la hipótesis y se ha forjado en base al análisis de la política urbana de la Unión Europea desarrollada desde el inicio de los años 90, llevado a cabo en trabajos previos por parte de la Directora de este trabajo.

El trabajo se estructura en las siguientes partes: la Parte 2 contextualiza la genealogía de las EDUSI en el marco de la UE. Da paso así a la Parte 3, donde se identifican los conceptos clave para este estudio dentro de la literatura y de los documentos de política relevantes. La parte 4 describe el diseño de la metodología y, en particular identifica las categorías analíticas con las que en la parte 5 se lleva a cabo el análisis y discusión de los resultados relativos a cada una de ellas. Finalmente, la Parte 6 integra las conclusiones del estudio y señala un conjunto de recomendaciones de política para el periodo 2021-2027.

## **2 CONTEXTUALIZACIÓN**

Al finalizar la década de los ochenta e iniciar la de los noventa, los cambios estructurales, iniciados como respuesta a la crisis de los años sesenta y setenta, empezaron a tener efectos muy visibles en las ciudades. El denominado desarrollo informacional (García Vázquez, 2004), la globalización y la deslocalización de la actividad productiva en Europa (Rodríguez et al., 2001), y el consecuente aumento de la pobreza en sectores amplios de la población (Hall, 1987) derivó en la concentración de problemáticas de distinta índole, aunque fuertemente interrelacionadas, en los barrios urbanos donde se concentraba la población más vulnerable. Esos barrios habían nacido en muchas ocasiones desde decisiones de planeamiento que habían determinado fuertemente su futuro, al situarse en localizaciones con un bajo grado de conectividad respecto al resto de la ciudad o desarrollarse en base a una gran homogeneidad social y a configuraciones espaciales que favorecieron su deterioro físico temprano. Todo ello propició su estigmatización, uniéndose, en muchos casos, la segregación física a la segregación social. El gran calado de esta problemática en Europa explica en gran medida que desde la emergencia de nuevos enfoques de políticas para las ciudades, se mirara también a la realidad urbana y se iniciara un camino de búsqueda hacia nuevas formas de propiciar el cambio que necesitaban estos barrios (Roberts et al., 2000) en consonancia con pulsiones hacia la actuación del enfoque integrado y la participación de la comunidad local que emergieron en ese periodo desde el ámbito internacional fuertemente potenciados por el concepto de desarrollo sostenible (por ejemplo, en la Cumbre de la Tierra de Naciones Unidas de 1992 y su propuesta de actuación en el medio urbano a través de la Agenda 21 Local) y en distintos ámbitos nacionales.

La importancia y la escala del problema derivaron en que las ciudades tuvieran que empezar a hacer frente a los factores causales de la pobreza, aun cuando los mismos no podían superarse sólo desde acciones al nivel local (Wratten, 1995: 21). Fue esta circunstancia la que llevó la atención de niveles superiores de gobierno, así

como de organismos internacionales a focalizar sobre la cuestión urbana, y en particular sobre esta problemática. Desde el foco de este trabajo es particularmente relevante señalar la respuesta que empezó a fraguar desde la entonces Comunidad Económica Europea (que en esos años evolucionaría a lo que hoy conocemos como Unión Europea, UE). En ese momento las consecuencias negativas que la degradación urbana estaba teniendo en el avance hacia la cohesión económica y social del territorio europeo, y las consecuencias que la existencia de áreas deprimidas estaba teniendo en la capacidad de atracción de inversión y la competitividad de las ciudades, sumado a las problemáticas ambientales, llevó a que desde la competencia en medioambiente que el Acta Única Europea había otorgado a la Comisión Europea, se iniciase el camino de búsqueda de soluciones.

Empezar a actuar desde la competencia de medioambiente permitió dotar de legitimidad las primeras propuestas de política urbana de la Comisión. Esta intención quedó totalmente plasmada en el Libro Verde del Medioambiente Urbano (Comisión Europea, 1990), así como en el lanzamiento en 1989 de los Proyectos Piloto Urbanos, una herramienta que buscaba actuar a través de proyectos *area-based*, es decir, proyectos que concentraban durante la duración del programa la atención económica, técnica y política en un ámbito limitado y de características homogéneas, aquejado de un conjunto de problemáticas urbanas (De Gregorio Hurtado, 2017b). Estos proyectos actuaban también a través de un enfoque integrado que aunaba acciones en el ámbito social, económico y ambiental. Esta experiencia, junto con la desarrollada en esos años por Reino Unido a través de *City Challenge* y *Single Regeneration Budget* (De Gregorio Hurtado, 2012), así como la política urbana nacional que estaba siendo desarrollada por Francia desde los años setenta (EUKN, 2017), sirvió de base para el lanzamiento de la Iniciativa Comunitaria URBAN por parte de la Comisión Europea en 1994 en los 12 Estados miembros que entonces estaban integrados en la Unión. El desarrollo de URBAN durante el periodo 1994-1999 y su continuación durante el periodo 2000-2006 (URBAN II), así como el lanzamiento e implementación de la denominada Iniciativa Urbana (2007-2013) han sido claves en el marco europeo y español para contribuir al desarrollo de un conjunto de principios compartidos en relación a la regeneración urbana, lo que, como se ha mencionado más arriba, se ha recogido en el denominado *Urban Acquis* comunitario.

Tanto URBAN, como URBAN II y la Iniciativa Urbana han hecho posible que en España se introdujera la visión de “regeneración urbana integrada” planteada desde el marco comunitario, y que la misma fuera asumida en el discurso político de muchos entes públicos (ayuntamientos, algunas Comunidades Autónomas, el Ministerio de Fomento, etc.) y en algunas de las políticas públicas que se han planteado para actuar en el medio urbano allí donde se concentra la vulnerabilidad (De Gregorio Hurtado, 2012; 2018). Dentro del marco de la política urbana de la Unión Europea y su trasposición al contexto español, las mencionadas EDUSI dan continuidad a dicha acción, en este caso con mayor capacidad transformadora puesto que actúan a través de un número mucho mayor de proyectos. Esta cuestión no es baladí, puesto que las EDUSI desarrollan 173 estrategias, mientras que la Iniciativa Urbana implementó sólo 46, URBAN II desarrolló 10 y URBAN 29 proyectos. Es relevante señalar que desde este trabajo se pone atención en la discontinuidad de las EDUSI respecto a la visión

que dominó las prioridades de este eje de política en el marco español durante el periodo 1994-2013. Este cambio de visión se contextualiza en el modo en el que ha evolucionado el eje urbano de la política de la UE, fuertemente condicionado por cambios transversales y sustantivos que han operado desde la evolución desde las prioridades de política y los enfoques asumidos por la Política de Cohesión y en general por las políticas comunitarias.

Desde ese punto de vista, la transición que se verifica en las EDUSI tiene su raíz en la visión plasmada durante el periodo en el que Johannes Han fue el Comisario de Política Regional de la UE (2010-2014) durante la Presidencia de José Manuel Durão Barroso, en el que se pasó en el diseño de la Política de Cohesión y otros instrumentos económicos de un enfoque de subvenciones a un enfoque de inversiones en áreas prioritarias específicas, como la creación de puestos de trabajo, la economía baja en carbono, el apoyo a la pequeña y mediana empresa, la innovación y el desarrollo, la educación y la formación. Esta mirada, explica que en relación a la dimensión urbana se empezara a mover el foco y las prioridades de concentración económica de los barrios vulnerables a proyectos urbanos con capacidad de generar un retorno económico en poco tiempo. Piénsese que esta visión se aplica en este momento como uno de los ejes principales de reorientación de las políticas comunitarias para salir de la crisis y alcanzar los objetivos de la hoja de ruta económica: la Estrategia Europa 2020 (Comisión Europea, 2010).

La visión asumida en ese periodo por la Política de Cohesión se traspuso rápidamente a la dimensión urbana. El enfoque queda claramente explicado en una entrevista que el Comisario Han concedió a la revista *Panorama* casi al final de su mandato (Panorama, 2014), donde repasaba los principales cambios que se habían dado para la modernización de la Política de Cohesión, señalando que “en un principio, la Política de Cohesión se centraba en las regiones más pobres y en reducir las desigualdades. Sin haber abandonado este papel tradicional, ha experimentado una evolución radical y se ha convertido en una estrategia de inversión para toda la Unión Europea. En la actualidad se trata de una herramienta potente, reconfigurada para estructurar el desarrollo económico y la transformación en al ámbito regional. Y lo que es igualmente importante, para apoyar el cambio que sea preciso en cualquier región, con independencia de su grado de desarrollo. Tras esta estrategia subyace un enfoque y una filosofía nuevos, dirigidos a respaldar e impulsar el crecimiento económico y la creación de empleo a través de las regiones y las ciudades” (ibíd.: 4). En la misma entrevista se señala explícitamente que Han menciona como nuevas palabras asociadas con la Política de Cohesión reformada las siguientes: resultados, rendimiento, objetivos, metas, resultados esperados, etc., añadiéndose que reflejan el modo en que debe operar la Política de Cohesión y como deben dirigirse sus recursos (ibíd.).

Otras dos señas de identidad del viraje asumido por la Política de Cohesión son: i) la focalización de los recursos en un número limitado de objetivos estratégicos alineados con los objetivos de la Estrategia Europa 2020; ii) la denominada especialización inteligente (*Smart specialization*) que se basa en el convencimiento de que los recursos económicos pueden generar mayor impacto si cada región

identifica a priori sus puntos fuertes, porque les permitirá “centrar sus inversiones en las áreas de especialización o ventaja competitiva, así como maximizar su potencial de crecimiento” (ibíd.: 6), una acción que en ese momento se consideraba clave para ayudar a las regiones a dejar atrás la recesión económica y que en el momento presente sigue vigente.

En consonancia con esta visión política, la dimensión urbana de la Política de Cohesión sufrió un cambio importante en esos años, redefiniéndose y dejando atrás la atención a los barrios vulnerables (De Gregorio, 2020c). Como deriva de lo mencionado más arriba, hasta ese momento la actuación en estos barrios a través de programas de regeneración urbana integrada como URBAN perseguía el inicio de un proceso de cambio, una cuestión que es clave en el ámbito de la regeneración urbana por encima de la consecución de metas preestablecidas. Asimismo, los principios y líneas guía en el marco del *Urban Acquis* seguían en ese momento determinando la atención a la regeneración urbana integrada en el diseño del eje urbano de la Política de Cohesión. Piénsese que mientras la Política de Cohesión estaba haciendo la transición señalada promovida por Han, en 2010, durante la Presidencia Española del Consejo de la UE, se aprobó la Declaración de Toledo, un documento clave del *Urban Acquis*, que consagra y pone el foco en la regeneración urbana integrada de los barrios vulnerables de Europa.

En este marco, como se ha mencionado en términos prácticos se empezaron a dar cambios relevantes. El principal durante el periodo de programación 2007-2013 fue que desapareció la Iniciativa Comunitaria URBAN. Esto supuso un giro importante, ya que este instrumento prácticamente se había identificado durante el periodo 1994-2006 con la política urbana de la UE. En ese momento se introdujo lo que se denominó *Urban Mainstreaming*, señalado por la Comisión Europea como uno de los cambios principales de la Política de Cohesión de esos años (Comisión Europea, 2008:9). Esta visión consistía en la introducción en los Programas Operativos que los Estados tenían que proponer a la Comisión para el periodo de programación de los Fondos Estructurales 2007-2013, los principios que guiaban la Iniciativa Comunitaria URBAN (ibíd.: 12) transversalizados en todas las acciones que se planteaban o recaían en las ciudades. Más allá de esto, para permitir la continuidad de URBAN en los Estados que así lo decidieran, se introdujo en la regulación del FEDER el Artículo 8, que permitía financiar iniciativas de regeneración urbana al modo de URBAN. Se trataba de un artículo que permitía esta acción de forma voluntaria, no estableciendo obligación.

Como distintas voces habían señalado en el momento en el que se desestima la continuidad de URBAN a través de una nueva convocatoria denominada URBAN+ (2007-2013), que ya se había pre-anunciado, para dar cabida al *urban mainstreaming*, la dimensión urbana de la política de la UE perdió visibilidad en los distintos Estados (Atkinson, 2014), dándose sólo la excepción clara de España, que siguió implementando el modelo URBAN a través de la Iniciativa Urbana (2007-2013) a través de los Programas Operativos de todas las Comunidades Autónomas (De Gregorio Hurtado, 2018a). En base a esto, el caso español emergía ya en ese momento como de especial interés, ya que permitió dar continuidad al aprendizaje que URBAN había introducido en el país desde 1994 hasta 2013 (ibíd.). Como ha reconocido la autoridad de gestión de la política urbana de la UE en España (Ministerio

de Hacienda) esta experiencia prolongada ha sido clave para la definición de las EDUSI en el periodo 2014-2020 (entrevistas 1 y 2- ver agradecimientos). En coherencia con la hipótesis mencionada, este trabajo tiene dos objetivos: i) entender desde una perspectiva de europeización en qué medida las EDUSI dan continuidad a la experiencia de la Iniciativa Comunitaria, URBAN y URBAN II, situándose en línea con la tradición de regeneración urbana integrada iniciada por estos instrumento (y plenamente explicitada en la Declaración de Toledo e integrada en el *Urban Acquis*); ii) entender en qué medida las EDUSI suponen la plasmación en relación a la transformación urbana de los principios que se vienen potenciando en el marco de la Política de Cohesión hacia una mayor competitividad de las ciudades y eficiencia de los Fondos Europeos en detrimento de un enfoque de regeneración urbana. Para alcanzar estos objetivos, se ha dado lugar a continuación un marco conceptual basado en la revisión de los documentos de política y la literatura que ha dado forma a estas dos visiones de actuación en las ciudades en el marco de la dimensión urbana de la política de la UE.

### **3 MARCO CONCEPTUAL: LA REGENERACIÓN URBANA INTEGRADA VERSUS LA TRANSFORMACIÓN URBANA (DESARROLLO URBANO SOSTENIBLE INTEGRADO)**

Como se ha mencionado, este trabajo tiene como principal objetivo entender las EDUSI en el marco de evolución de la política urbana de la UE. Para ello, en base a la genealogía del propio instrumento y su contextualización se plantea como marco conceptual la "regeneración urbana integrada", junto con lo que se ha denominado en este trabajo "transformación urbana" en el marco del desarrollo urbano sostenible integrado propiciado por la dimensión urbana de la política comunitaria en el periodo 2014-2020 y que denotaría una actuación en el medio urbano en línea con las reformas de la Política de Cohesión que han caracterizado los dos últimos periodos presupuestarios. Partiendo de este contexto, el estudio pretende dar lugar a un conjunto de categorías analíticas que permitan "operacionalizar" un trabajo de análisis que conduzca a la comprobación de la hipótesis. Se estudiarán así las EDUSI desde el foco planteado, es decir persiguiendo entender en qué medida han abandonado la acción en el ámbito de la regeneración urbana integrada para situarse en la óptica de invertir en áreas que potencien la competitividad urbana y prioridades que permitan un retorno más rápido de la inversión.

Para ello se ha considerado necesario situar el marco conceptual de la investigación en torno a los conceptos teóricos guía que han dominado la política urbana de la Unión Europea en los últimos cuatro periodos de programación de la Política de Cohesión. Como se ha mencionado en la contextualización, mientras que en los periodos 1994-1999, 2000-2006, y 2007-2013 el concepto que guio la acción fue la regeneración urbana integrada, llevada a la práctica a través de las iniciativas comunitarias URBAN y URBAN II (así como la Iniciativa Urbana en el caso español, en el contexto más amplio del *mainstreaming* urbano), en el periodo 2014-2020 el concepto dominante ha sido el concepto de desarrollo urbano sostenible integrado. La figura siguiente permite relacionar el periodo de programación con los principales

documentos de política, los principales instrumentos de actuación, y el “concepto guía” que los ha determinado (ver Figura 1).

Período de la Política de Cohesión	Principales documentos de política	Principal Instrumento	Concepto guía
1994-1999	1994_Notice to the Member States laying down guidelines for operational programmes which Member States are invited to establish in the framework of a Community initiative concerning urban areas. 1997_Hacia una Agenda Urbana en la Unión Europea. 1998_Desarrollo Urbano Sostenible en la Unión Europea: Un marco de acción.	URBAN	Regeneración urbana integrada
2000-2016	2000_Communication from the Commission to the Member States of 28.4.2000 laying down guidelines for a Community Initiative concerning economic and social regeneration of cities and of neighbourhoods in crisis in order to promote sustainable urban development. URBAN II. 2003_Partnership with the cities. The Urban Community Initiative.	URBAN II	
2007-2013	2007_Leipzig Charter on sustainable European Cities. 2009_Promoting sustainable urban development in Europe: Achievements and opportunities. 2010_Toledo declaration	<i>Mainstreaming Urbano y Artículo 8 del FEDER (en España: Iniciativa Urbana)</i>	
2014-2020	2014_Integrated Sustainable Urban Development. Cohesion Policy 2014-2020. 2016_Pact of Amsterdam.	-Estrategias de desarrollo urbano sostenible integrado (EDUSI) -Inversiones Territoriales Integradas ((ITI) -Community Led Local Development (CLLD)	Desarrollo Urbano Sostenible Integrado

Figura 1. Relación de los periodos de programación de la Política de Cohesión con los conceptos teóricos guía que han dominado el eje urbano en cada uno de ellos.

Fuente: Elaboración propia.

A continuación, se profundiza en dichos conceptos a la luz de la aportación de la literatura y los documentos de política que se han considerado más influyentes en la definición del eje urbano de la Política de Cohesión en los cuatro periodos mencionados.

### 3.1 La Regeneración urbana integrada como principio guía en el origen de la política urbana de la UE

El concepto de regeneración urbana integrada planteado desde la teoría, así como la práctica a la que está fuertemente ligado, es el resultado de una larga interacción entre diferentes políticas basadas en instrumentos legislativos (*statutory* en inglés) y no vinculantes (*non-statutory*) orientados a la transformación de la ciudad (D’Onofrio et al., 2015). El concepto de regeneración urbana emergió en el contexto de cambio

que caracterizó el final de la década de los ochenta y el inicio de los noventa para dar respuesta a la problemática mencionada más arriba. Observando ese marco, Roberts et al. (2000: 17) proponen una definición de regeneración urbana que matizaron unos años después (Roberts et al., 2016). La misma ha sido utilizada ampliamente por la literatura sobre el tema, por lo que puede considerarse una definición aceptada de manera general en el ámbito académico e incluso de las políticas públicas que operan en este marco. La misma se recoge a continuación: “Visión y acción comprensiva e integrada orientada a la resolución de los problemas urbanos y que busca dar lugar a una mejora duradera en las condiciones económicas, físicas, sociales y ambientales de un área que ha sufrido cambios o que ofrece oportunidades de mejora”.

En esta definición está presente el carácter integrado que se encuentra en la mayor parte de las definiciones de regeneración urbana (por ejemplo: Aparicio et al., sin año; Couch et al., 2003; Moya et al., 2012). El objetivo de asumir el enfoque integrado como esencial para abordar los problemas de los barrios desfavorecidos deriva de la constatación de la incapacidad de enfoques anteriores, centrados en la mejora física y la generación de oportunidades económicas en un área determinada (los enfoques conocidos en el ámbito anglosajón como *urban renewal*, y *urban redevelopment*, y en el marco español como renovación urbana), de abordar la complejidad de los procesos de degradación urbana y la concentración de la vulnerabilidad. En ocasiones esos enfoques se sumaban a actuaciones sectoriales en el ámbito social, sin embargo, la mera suma de actuaciones no conseguía llegar a la raíz de los problemas, por lo que una vez desaparecido el proceso renovador era común que se comprobara que los factores de declive no habían desaparecido.

El concepto de regeneración urbana integrada puede considerarse una evolución del más general de regeneración urbana en el marco de la política urbana de la Unión Europea, que se formaliza en la década de los 2000 como resultado de la reflexión previa, llevada a cabo en el marco de las instituciones europeas junto a actores relevantes en ese campo, así como en base a la experiencia que había derivado de las iniciativas comunitarias URBAN y URBAN II que habían permitido actuar en unos 200 barrios degradados de las ciudades grandes y medias de la EU. A esta definición y formalización contribuyó también de manera importante la experiencia que había sido desarrollada en algunos Estados de la Unión en lo que ya a principios de los noventa la Comisión había denominado como “barrios difíciles” (Comisión Europea, 1994), caracterizados como las áreas urbanas donde se concentraba la vulnerabilidad derivada de la pobreza, problemas sociales y económicos (Colantonio et al., 2011). Estas áreas son definidas por Moulaert (2003: 5) como aquellas “en las que las necesidades básicas de segmentos significativos de la población son negadas”.

A partir de aquí la genealogía y evolución de este concepto se reconstruye a través de la revisión de la construcción del mismo llevada a cabo en el ámbito de la política donde se sitúan las EDUSI: la política urbana de la Unión Europea.

Como se ha mencionado más arriba, los principios fundamentales de actuación en el medio urbano que han guiado la política urbana de la UE se han integrado a lo largo del tiempo en el denominado *Urban Acquis*, formalizado por el Consejo Informal de Ministros de Desarrollo Urbano de Rotterdam en 2004. El mismo ha funcionado hasta

la aparición de la Agenda Urbana para la Unión Europea (Pacto de Ámsterdam, 2016) como una agenda urbana discursiva de la UE (De Gregorio Hurtado, 2020a), y ha sido definido como una “metodología europea común de intervención [...] un cuerpo de conocimiento y ejemplos de acción” (Atkinson, 2014: 2). El *Urban Acquis* se conformó en su inicio en base a las contribuciones que la Comisión Europea había hecho en torno al tema urbano hasta 2004 (entre ellos: Comisión Europea 1994; 1997; 1998; 2000; 2004), bebiendo a partir de ese momento principalmente de las contribuciones que la Reunión Informal de Ministros de Desarrollo Urbano de la UE. En este contexto, y desde el foco de este trabajo, cabe destacar dos documentos clave del *Urban Acquis*: La Carta de Leipzig sobre Ciudades Europeas Sostenibles (*Informal Council of Ministers of Urban Development of the EU*, 2007) y la Declaración de Toledo (*Informal Council of Ministers of Urban Development of the EU*, 2010).

La Carta de Leipzig de 2007, exhortaba a los Estados miembros a aplicar el concepto de “desarrollo urbano integrado” en sus acuerdos de asociación (los marcos que establecen la hoja de ruta para cada periodo de programación, acordada entre cada estado y la Comisión Europea), y para ello lo definía como: “un proceso en el que aspectos espaciales, sectoriales y temporales y áreas claves de la política urbana se coordinan” (*Informal Council of Ministers of Urban Development of the EU*, 2007: 2). Desde la propuesta de esa visión amplia, a aplicar en general tanto a los procesos de expansión como de transformación de la ciudad existente, es relevante señalar que la Carta (estructurada en dos partes) dedica toda la segunda parte a aterrizar ese enfoque en los procesos de actuación para la mejora de los barrios “*menos favorecidos dentro del contexto global de la ciudad*” (ibíd.: 5), una acción que se exhorta también a acometer a los Estados miembros señalando que “dentro de una misma ciudad pueden existir diferencias considerables, no sólo en relación a las oportunidades económicas y sociales existentes en cada zona, sino también en lo que a las variaciones de la calidad medioambiental se refiere” (ibíd.). Para responder a esta problemática propone responder a través de políticas integradas de desarrollo urbano que actúen a través de diferentes estrategias o ejes: i) mejora del medio ambiente urbano; ii) fortalecimiento a nivel local de la economía y la política del mercado laboral; iii) educación proactiva y políticas de formación para niños y jóvenes; iv) fomento de un transporte urbano eficiente y asequible. Es relevante señalar que la Carta considera que estas políticas tendrían que plantearse desde el nivel nacional, una cuestión que en esos años se estaba materializando en Italia y Portugal como un claro resultado de la europeización de su política urbana a nivel de país, pero que no conseguía todavía abrirse camino en España.

Esta propuesta fue evolucionada por la aportación de la literatura en torno al tema en esos años. Es de interés señalar que ya en aquel momento una parte de la misma consideraba que el enfoque neoliberal de la política urbana de la UE enfatizaba la competitividad como medio de promoción de la cohesión social (Carpenter, 2010). Para algunos autores este enfoque no era efectivo para afrontar la degradación urbana (Chorianopoulos et al., 2006). Los instrumentos de regeneración urbana que se habían desarrollado hasta ese momento dentro de la Unión Europea, en particular URBAN, emergían así como contradictorios, en el sentido que señala Le Galês (2015) cuando menciona que las políticas orientadas a afrontar el desarrollo desigual y la

inequidad soportan al mismo tiempo la acumulación capitalista. En efecto, en esos años se estaba viendo como la utilización de los Fondos Estructurales a través de URBAN y URBAN II estaban mejorando cascos urbanos que estaban muy degradados y dando lugar al mismo tiempo a procesos de gentrificación y turistificación en los mismos que daban lugar a la sustitución de la población original (De Gregorio Hurtado, 2019a). Fallaban sobre todo en relación a la cuestión social.

Es relevante señalar que este enfoque crítico que adoptó gran parte de la literatura en ese periodo no llevó a una revisión de la política de regeneración urbana dentro de la Unión desde el punto de vista de los instrumentos prácticos. De hecho, la contradicción señalada anteriormente se hizo aún más visible debido a que en el mismo año en el que se lanzó la Carta de Leipzig (2007), iniciaba el periodo de programación 2007-2013. En el mismo desaparecía la Iniciativa Comunitaria URBAN y la Comisión Europea lanzaba el mencionado *Urban Mainstreaming*. Esa contradicción se reafirmó en el segundo semestre de 2010, cuando bajo la Presidencia Española del Consejo de la UE se aprobó y lanzó la Declaración de Toledo. Según dice el propio documento, una de sus motivaciones fue dar respuesta a la crisis económica que estaba viviendo Europa, reconociendo que la misma estaba teniendo un fuerte impacto en las ciudades, donde había un riesgo real de polarización social y aumento de la exclusión (ibíd.). La declaración incluyó una parte específicamente titulada “la importancia de la regeneración urbana integrada y su potencial estratégico para un desarrollo urbano en Europa más inteligente, sostenible e inclusivo”, siguiendo la ruta marcada por un documento netamente económico, la Estrategia Europa 2020, que establecía objetivos económicos para la UE con ese horizonte. De esta manera, se establecía una relación entre la consecución de los objetivos socio-económicos de la Estrategia Europa 2020 y la necesidad de actuar en los barrios vulnerables, proponiendo hacerlo a través de una visión de “regeneración urbana integrada”, que se basaba en toda la experiencia desarrollada anteriormente por el eje urbano de la política de la UE y se situaba en el marco del desarrollo urbano sostenible integrado que había propuesto tres años antes la Carta de Leipzig. Se exhortaba así a los Estados y a las instituciones de la UE a trabajar para poner en marcha estrategias de regeneración urbana que actuaran desde el nivel local con el apoyo de todos los niveles superiores de gobierno (por lo tanto, sobre la base de un gobernanza multi-nivel colaborativa) y a través de un enfoque *area-based* que permitía concentrar los recursos económicos y técnicos, así como la atención política en un área de actuación limitada y caracterizada por un cierto nivel de homogeneidad.

La Declaración de Toledo hizo una aportación de relevancia desde el foco de este trabajo al proponer un concepto de regeneración urbana integrada en la UE que a partir de ahí quedó introducido en el *Urban Acquis* y se puede considerar compartido por todos los Estados. Como se ha mencionado, en el caso de la UE el concepto planteado y embebido en la visión común sobre el desarrollo urbano sostenible es el de regeneración urbana integrada, plasmado en la Declaración de Toledo. Este documento, junto con la Carta de Leipzig ha sido reconocido por la Comisión Europea como el que recoge el consenso de los ministros responsables de desarrollo urbano (Comisión Europea, 2014: 6), de lo que se puede inferir que no sólo plantea el concepto que ha regido en el marco de política comunitaria en relación a la

regeneración, sino que existe consenso sobre esta cuestión a nivel, al menos de los Estados miembros y de algunas de las instituciones europeas.

Los criterios y objetivos que guían las actuaciones en el ámbito de la regeneración urbana integrada estaban ya plenamente presentes en URBAN, y pueden resumirse en los siguientes:

- Enfoque *área-based* a aplicar a través de programas de regeneración que se desarrollasen a lo largo de todo el periodo de programación (unos 7-8 años).
- Carácter estratégico, basado en una idea de desarrollo urbano del área en cuestión que se integrara en las estrategias existentes a nivel urbano y territorial.
- Enfoque integrado a través de la inclusión de medidas de carácter económico, social, ambiental y de gestión en los programas.
- Potenciación de la implicación del sector público, el sector privado y la comunidad local (la ciudadanía y otros actores locales) en el proceso de regeneración con el fin de generar capacidad local.
- La implicación del sector público conlleva la colaboración de los distintos niveles de gobierno y la colaboración interdepartamental a nivel horizontal.
- Proceso de selección competitivo basado en criterios de calidad del programa, capacidad de cofinanciación, carácter demostrativo e innovador, etc.
- Cofinanciación europea a ser complementada a través de cofinanciación procedente de otras fuentes (nacional, regional, local, privada)” (De Gregorio Hurtado, 2014: 257)

Mientras que en general estas cuestiones están presentes en la visión planteada desde la literatura en relación a la regeneración urbana, una cuestión que emerge claramente como diferenciadora de la definición de regeneración urbana integrada que se ha ido perfilando en el ámbito de la acción de la Unión Europea es la actuación específica en los barrios vulnerables que es consustancial a la primera. Esta cuestión, propuesta desde principios guía para la acción en relación a esta política pública, se ha constatado como clave a través de la práctica. De hecho, la desaparición de la obligatoriedad de actuar en este tipo de barrios durante el periodo de programación 2007-2013 muestra cómo se priorizaron en casi todos los Estados miembros objetivos socio-económicos y territoriales que dejaron fuera del foco de la implementación de la Política de Cohesión los barrios vulnerables de las ciudades (De Gregorio Hurtado, 2018a). Como se ha mencionado más arriba, al desaparecer la obligatoriedad de actuación en esas áreas en el periodo 2007-2013, sólo España implementó programas operativos en todas las regiones que pusieron el foco del eje urbano en la regeneración urbana integrada de los barrios vulnerables (ibíd.), dando continuidad a la acción de las iniciativas comunitarias URBAN y URBAN II explícitamente.

La actuación en el marco de la regeneración urbana integrada en barrios vulnerables está presente en la Declaración de Toledo, en donde se plantea la visión

de que las áreas en dificultad (*deprived urban areas*) “no deben ser vistas como un problema, sino como una fuente de talento humano sin explotar y capital físico cuyo potencial debe ser desbloqueado” según avanza el proceso de regeneración (*Informal Council of Ministers of Urban Development of the EU*, 2010:7). La necesidad de atención específica a la regeneración urbana de estas áreas está plenamente presente en la definición desarrollada por Aparicio et al. (sin fecha: 152). Es relevante señalar que esta definición aportada desde la literatura se plantea en el marco de la Presidencia Española del Consejo de la UE, que encargó un conjunto de trabajos en relación a la temática urbana, entre los que se cuenta el titulado *Modelos de Gestión de la Regeneración Urbana*, donde estos autores plantean la siguiente definición de regeneración urbana integrada: “Conjunto de intervenciones que conjugan la rehabilitación física sobre edificios, incluyendo su eventual renovación (demolición y construcción de nuevos edificios), con la intervención sobre el espacio público o sobre los equipamientos, y con actuaciones de carácter social, económico o ambiental sobre una zona urbana en la que confluyen condiciones urbanas, sociales y económicas marcadamente desfavorables con respecto a las condiciones medias en las zonas urbanas en el conjunto del país”. Sin embargo, como se ha apuntado, esa cuestión no está presente en la mayor parte de las definiciones aportadas desde la literatura, por ejemplo no está en la definición de Roberts et al. (2000) mencionada más arriba, ni tampoco en otras definiciones como la planteada por Couch et al. (2003: 2): “Políticas que tienen el objetivo de volver a dar un uso a suelos y edificios en mal estado o abandonados, crear nuevas formas de empleo donde se han perdido puestos de trabajo, mejorar el medioambiente, y abordar un conjunto de problemas sociales”. Tampoco está expresada explícitamente en la definición de Moya et al. (2012: 120): “Operación que engloba procesos de “regeneración social” y “regeneración urbana”, y que afecta a un área urbana existente en un contexto urbano amplio. [...]”. Es relevante señalar, sin embargo, que en todos los textos revisados la regeneración urbana está ligada a una actuación *area-based*.

### **3.2 El cambio de foco hacia el principio general de “desarrollo urbano sostenible integrado”**

Como se ha dicho, en el marco de la Política de Cohesión, la atención a los barrios vulnerables empezó a perder protagonismo a partir de 2007, iniciando un viraje en base a la transformación de dicha Política en la segunda década de este siglo. La misma se ha plasmado claramente en los documentos de política emanados de la Comisión para guiar la acción de los estados miembros en relación al eje urbano. En concreto, el documento *Orientaciones para los Estados miembros. Desarrollo sostenible integrado en el medio urbano. Reglamento del FEDER (Artículo 7)* (Comisión Europea, 2020a) define las estrategias de desarrollo urbano integrado y establece las bases para su desarrollo de en función de un conjunto de principios clave. Las mismas se definen como aquellas que están “compuestas por acciones interrelacionadas que traten de mejorar de forma duradera la situación económica, medioambiental, climática, social y demográfica de una zona urbana”, añadiéndose que “aunque las operaciones financiadas por los Fondos EIE no tienen por qué abarcar todos estos elementos, la estrategia en la que se enmarquen deberá tener en cuenta

todos los aspectos mencionados” (ibíd.: 8). El documento pone atención en aclarar que se entiende por “interrelacionadas” acciones que se desarrollen en el contexto de “una estrategia integrada más amplia, con la finalidad clara de crear una respuesta coherente a los problemas de la zona afectada (barrio marginal, distrito, ciudad, área metropolitana, etc.)”. Dicho esto, el documento no establece que esas actuaciones deban diseñarse y localizarse desde un enfoque *area-based*, lo que queda a la decisión de los entes encargados de los proyectos.

En cuanto a los principios que han de guiar las estrategias urbanas integradas, se señalan los siguientes:

- Debe ser una estrategia global y en evolución que permita abordar retos claves de las ciudades.
- Debe basarse en las necesidades reales de desarrollo de la zona que se trate.
- Debe establecer una visión a medio/largo plazo (al menos hasta 2020).
- Debe estar compuesta por un sistema de acciones interrelacionadas que traten de mejorar de forma duradera la situación económica, medioambiental, climática, social y demográfica de una zona urbana. La acción financiada por los Fondos EIE no tiene por qué abarcar todos estos elementos, pero la estrategia en la que se enmarquen sí tiene que tenerlos en cuenta.
- La estrategia debe hacer mención clara a inversiones diferentes a los Fondos Europeos, es decir se debe potenciar la cofinanciación desde otras fuentes (nacional, regional, local, privada).
- La estrategia debe ser coherente con los objetivos globales de desarrollo de la región y del Estado miembro.
- El enfoque debe ser realista en términos de capacidad de aplicación y proporcional a la financiación.
- Se debe demostrar claramente cómo van a participar en la ejecución de la estrategia los ciudadanos locales, la sociedad civil y los diferentes niveles de gobierno, de manera que la estrategia se defina de manera colectiva en base a la coproducción, ya que esta “*aumenta las probabilidades de alcanzar un planteamiento integrado y una aplicación exitosa*” (ibíd.: 9).

Junto con estos principios de actuación, que han determinado, como se verá, fuertemente el diseño de las EDUSI, tanto desde su convocatoria, como desde la respuesta que han dado las ciudades a este instrumento, se incidía también desde la Comisión en que las estrategias de desarrollo urbano integradas debían tener un enfoque más holístico, lo que implicaba que las estrategias tenían que afrontar los “retos económicos, medioambientales, climáticos, sociales y demográficos de las áreas urbanas” (Comisión Europea, 2014a: 2); se debía implementar un “enfoque más eficaz del desarrollo urbano a nivel de programación” y tener en cuenta las “prioridades de inversión concebidas para facilitar la resolución de los retos urbanos” (ibíd.: 3) materializadas en los siguientes “objetivos temáticos” (OT) que había establecido la Comisión para potenciar que la Política de Cohesión del periodo 2014-2020 contribuyera a las prioridades políticas de la UE para el mismo<sup>1</sup>:

---

<sup>1</sup> [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/en/policy/what/glossary/t/thematic-objectives](https://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/what/glossary/t/thematic-objectives)

- OT01. Reforzar la investigación, el desarrollo tecnológico y la innovación.
- OT02. Mejorar el acceso, el uso y la calidad de la información y las tecnologías de la comunicación (TIC).
- OT03. Potenciar la competitividad de pequeñas y medianas empresas (PYMES).
- OT04. Apoyar la transición hacia una economía baja en carbono en todos los sectores.
- OT05. Promover la adaptación al cambio climático, la prevención y la gestión del riesgo.
- OT06. Preservar y proteger el medioambiente y potenciar la eficiencia de los recursos.
- OT07. Promover el transporte sostenible, y trabajar para acabar con los cuellos de botella en las redes de infraestructuras claves.
- OT08. Potenciar la sostenibilidad y la calidad del empleo y apoyar la movilidad de los empleados.
- OT09. Promover la inclusión social, combatir la pobreza y cualquier forma de discriminación.
- OT10. Invertir en educación, formación, formación vocacional y habilidades desde una óptica de aprendizaje permanente.
- OT11. Potenciar la capacidad institucional de las autoridades y otros actores y una administración pública eficiente.

Aunque esta cuestión entra más en la definición de las políticas que en el análisis del concepto de desarrollo urbano sostenible integrado que se proponía plasmar en este periodo a través de estrategias, se considera que es importante señalarlo en este punto, ya que los Estados miembros al diseñar los instrumentos que formalizarían su eje urbano, tuvieron que tener plenamente en cuenta estas prioridades eligiendo las que se iban a integrar en los diferentes programas operativos, lo que, como se verá en el caso de las EDUSI limitó su capacidad de constituirse en instrumentos integrados en gran medida debido a la rigidez temática que las caracterizó desde el principio. Esto pone de relieve que, a pesar de que el concepto de desarrollo urbano sostenible integrado planteaba una visión holística, la manera en la que se propuso instrumentalizarlo limitó de manera relevante plasmarla en las estrategias.

Por otra parte, la Comisión dejaba la puerta abierta a que las estrategias de desarrollo urbano sostenible integrado asumieran un enfoque *área-based* o un enfoque de distribución de las acciones en un área mayor, incluso abordando todo el ámbito de la ciudad, o el territorio formado por asociaciones de ciudades (Comisión Europea, 2014a).

Estas dos cuestiones son las que emergen, tanto desde el discurso que asumieron los documentos de política como desde las líneas guía que determinaron el diseño de las estrategias de desarrollo urbano sostenible, como netamente diferenciadores del concepto de regeneración urbana integrada focalizado en los barrios vulnerables analizado más arriba. En base a esto, este trabajo presenta a continuación una metodología diseñada para identificar si las EDUSI dieron continuidad al enfoque de

---

regeneración urbana integrada que ha caracterizado la plasmación de la política urbana de la UE en España hasta 2013 o introdujeron en España el viraje de había experimentado la política urbana comunitaria (señalado más arriba).

#### 4 METODOLOGÍA

El marco conceptual en el que se sitúa este trabajo ha permitido, a través del diseño de la metodología, establecer un conjunto de categorías analíticas orientado a desarrollar el análisis de las propuestas de las EDUSI con el fin de poder comprobar la hipótesis de partida.

Una de las primeras decisiones adoptadas en el contexto de la investigación ha sido situar el análisis en la génesis del instrumento (desde instancias de la UE y del Gobierno de España) y en la respuesta al mismo dada por las ciudades (a través de los documentos presentados por las ciudades y otros entes a las convocatorias de las EDUSI, lanzadas desde el Ministerio de Hacienda). Esto se debe a que es en dichos documentos (que a partir de este punto se denominan “documentos de propuesta”) donde las ciudades y otros entes plasmaron y caracterizaron las estrategias de desarrollo urbano sostenible integrado (EDUSI) que desarrollaron para acceder a la cofinanciación comunitaria procedente del FEDER para el eje urbano. Es por tanto, en dichos documentos de propuesta, donde se encuentra la información que permite caracterizar cada EDUSI en base a las categorías analíticas establecidas por esta metodología, con el fin de obtener así una mirada de conjunto de las 173 EDUSI dotadas de financiación que permita comprobar la hipótesis de este estudio.

Como se ha explicado más arriba, para identificar dichas categorías analíticas se ha partido del marco conceptual, habiéndose llevado a cabo un análisis de los documentos de política que han contribuido de manera crucial a la construcción de la definición de los dos paradigmas conceptuales que han dominado el discurso político del eje urbano de la política de la UE: “regeneración urbana integrada” y “desarrollo urbano sostenible integrado” (ver Figura 1). Se han identificado para ello documentos de política que se sitúan en el marco del Urban Audit y la Política de Cohesión, con el fin de asegurar que dicho análisis se basaba en documentos de política reconocidos y, por tanto, compartidos a nivel de las instituciones de la UE y los Estados miembros. Como se ha visto más arriba, también se ha recurrido a la literatura para contextualizar estos documentos y su posicionamiento.

Un primer paso de la construcción de la metodología consistió, por lo tanto, en la selección de los documentos de política a revisar. Para ello se establecieron los siguientes criterios:

- Documentos que definían los elementos metodológicos de las estrategias de regeneración urbana planteadas dentro de las Iniciativas Comunitarias URBAN y URBAN II (periodo 1994-2006).
- Documentos que han definido el denominado “método URBAN” en el marco del *urban mainstreaming* planteado por la Comisión Europea para el periodo 2007-2013. Destacando entre ellos la Carta de Leipzig y la Declaración de Toledo.

- Documentos que han definido el concepto de “desarrollo urbano sostenible integrado” a partir de 2014.
- Documentos que se sitúan en el marco del Urban Audit y que han hecho una contribución relevante a la definición de regeneración urbana integrada y desarrollo urbano integrado.
- Literatura científica relevante.

El análisis de los documentos mencionados ha permitido identificar los elementos metodológicos que caracterizan los dos conceptos principales con los que se ha trabajado: la regeneración urbana integrada y el desarrollo urbano sostenible integrado. Este trabajo toma como partida el análisis desarrollado por De Gregorio Hurtado (2020c) a este respecto.

La tabla que se aporta a continuación (Figura 2) recoge los elementos metodológicos principales que caracterizan los conceptos de regeneración urbana integrada y de desarrollo urbano sostenible integrado en los documentos revisados. En esta revisión se ha confirmado que una vez que un elemento metodológico aparece en relación a uno de estos conceptos en un documento de política, los documentos siguientes lo confirman o lo refuerzan. No se ha identificado ningún caso en el que algunos de estos elementos se pongan en cuestión en documentos ulteriores.

Como se ha señalado más arriba, la revisión realizada también ha permitido identificar que la mayor parte de los elementos metodológicos mencionados son comunes a ambos conceptos, mientras que las diferencias principales radican en que el segundo no focaliza su atención en los barrios vulnerables (aunque puede hacerlo si los entes implementadores lo consideran oportuno), y no actúa siempre en base a un enfoque *area-based* (aunque también puede hacerlo). En este sentido, al ser el concepto de desarrollo urbano sostenible integrado más amplio que el de regeneración urbana integrada, el primero puede contener estrategias de regeneración urbana integrada. Uno de los resultados que se ha perseguido obtener ha sido entender si, operando en base a este concepto más amplio y, por tanto, teniendo la posibilidad de potenciar su atención en los barrios vulnerables de las ciudades a través de estrategias de regeneración urbana integrada basadas en enfoques *area-based*, las EDUSI lo han hecho, o si por el contrario han asumido un enfoque más en la línea de potenciar actuaciones en sectores considerados más estratégicos por las ciudades dentro de las prioridades marcadas por la Política de Cohesión.

Los elementos metodológicos caracterizadores de las estrategias de regeneración y de las estrategias de desarrollo sostenible integrado que se recogen en la tabla siguiente, se han convertido en categorías analíticas con el fin de “operacionalizar” el análisis de las EDUSI desde la doble perspectiva de la regeneración urbana y el desarrollo urbano sostenible integrado.

<b>Elementos metodológicos/categorías analíticas</b>	<b>Estrategias de Regeneración Urbana Integrada</b>	<b>Estrategias de Desarrollo Urbano Sostenible Integrado</b>
1. Liderado y gestionado por el Ayuntamiento (u otro ente público local o supra-local)	Sí	Sí
2. <i>Area-based</i> /Actúa en áreas vulnerables	Sí	No en todos los casos
3. Basado en una perspectiva urbana y territorial	Sí	Sí
4. Práctica multi-agente	Sí	Sí
5. Enfoque participativo	Sí	Sí
6. Enfoque integrado	Sí	Sí
7. Enfoque estratégico	Sí	Sí
8. Coordinado con otras políticas urbanas	Sí	Sí
9. Integra fondos de diferentes fuentes/políticas	Sí	Sí

Figura 2. Elementos metodológicos que caracterizan los conceptos de “regeneración urbana integrada” y de “desarrollo urbano sostenible integrado”, plasmados en la política urbana de la UE. Categorías analíticas del estudio.

Fuente: Producción propia en base a (De Gregorio Hurtado, 2020c).

El análisis de las EDUSI a través de la inmersión en cada una de estas categorías analíticas que lleva a cabo este trabajo, ha permitido alcanzar la visión de conjunto que se perseguía y comprobar la hipótesis. Asimismo, se ha llegado a un conjunto de resultados de interés que, aunque no se sitúan estrictamente dentro del foco de partida del trabajo, se considera que aportan una información complementaria que enriquece la contribución del trabajo, por lo que se han recogido en las conclusiones y las recomendaciones de política.

Otro paso importante en la construcción de la metodología ha sido la identificación de la convocatoria de las EDUSI por parte del Ministerio de Hacienda, así como todos los documentos que se publicaron para guiar la acción de los ayuntamientos y otros entes a la hora de proponer sus candidaturas a dicha convocatoria, principalmente el documento de líneas guía desarrollado por la Red de Iniciativas Urbanas (RIU, 2015). Esto ha permitido entender el diseño de este instrumento en el marco de la política urbana de la UE y su posicionamiento en el marco español desde una óptica de europeización, situándose dentro de la reflexión establecida por (Carpenter et al., 2020) en relación a esta cuestión.

Para poder llevar a cabo la investigación ha sido también necesario identificar los documentos con los que los ayuntamientos y otros entes accedieron a la convocatoria de las EDUSI (los denominados “documentos de propuesta”). En ellos están plasmadas las propuestas de desarrollo urbano sostenible integrado en base a un guion común establecido en sus líneas generales por la propia convocatoria. A este efecto, es relevante señalar que los documentos se han descargado de las páginas web de los ayuntamientos u otros entes que han accedido a la convocatoria, de páginas específicas sobre cada EDUSI, o de la página web<sup>2</sup> de la Red de Iniciativas

<sup>2</sup> <https://www.rediniciativasurbanas.es/>

Urbanas, donde se encuentran a día de hoy (finales de 2020) colgados los documentos de propuesta de las EDUSI de las dos primeras convocatorias. En base a todo esto se ha podido acceder a 167 documentos. El total de las EDUSI seleccionadas asciende a 173, habiendo sido imposible a esta investigación acceder a los documentos de Fuengirola, Marbella, Jaén, Illescas, San Bartolomé de Tirajana, e Ingenio. Por lo tanto, el estudio no ha podido incluir en el análisis relativo a las categorías analíticas las EDUSI correspondientes a los seis municipios mencionados. En todo caso, siempre que ha sido posible (al manejar información general aportada por el Ministerio) se han tenido en cuenta.

Es relevante señalar que, con el fin de recabar información relevante no recogida en la documentación ni en la literatura, se ha recurrido al desarrollo de dos entrevistas a funcionarias de la Dirección General de Fondos Europeos del Ministerio de Hacienda (ver agradecimientos), y a la petición de información a esa misma Dirección a través de email en varias ocasiones.

## **5 CARACTERIZACIÓN Y ANÁLISIS DE LAS EDUSI**

### **5.1 Diseño del instrumento**

En la definición del eje urbano de la Política de Cohesión para el periodo 2014-2020, la idea fuerza de “desarrollo urbano sostenible integrado” emerge ya claramente como concepto guía del discurso político que desarrollaron los documentos oficiales, aunque, con el fin de superar barreras detectadas en dicha definición se hizo evolucionar el enfoque que se había asumido en relación a este concepto en los periodos previos de programación. Como ya se ha dicho, se abandonó la idea del *mainstreaming* urbano que había lanzado la Comisión Europea en el periodo anterior, por considerarse que no había funcionado, al haber resultado en una invisibilización de la dimensión urbana de la Política de Cohesión. Otro de los cambios importantes es que el enfoque y los instrumentos que se propusieron se orientaron en mayor medida a la consecución de resultados (De Luca, 2016), potenciándose la simplificación y la homogeneización de requisitos, situándose todo esto en coherencia con los principales cambios llevados a cabo en la Política de Cohesión durante el periodo de mandato del Comisario Han.

Es en este contexto en el que la Comisión Europea definió un conjunto de instrumentos para plasmar la dimensión urbana de su política que los diferentes entes con capacidad de acceder a la financiación podían utilizar en cada país (en base a las prioridades y decisiones de los estados miembros). Entre esos instrumentos se contaban las estrategias de desarrollo urbano sostenible integrado, cuya esencia fue definida en el documento de líneas guía mencionado más arriba (Comisión Europea, 2014b), las Inversiones Territoriales Integradas (*Integrated Territorial Investments – ITI-*) y los *Community Led Local Development* (CLLD), que ya habían sido probados en el periodo anterior, así como otros instrumentos que operaban desde el control de la Comisión, sin ser mediatizados por los estados miembros (por ejemplo durante

---

este periodo ha seguido vigente el programa URBACT y se han lanzado las *Urban Innovative Actions*).

El marco de política mencionado se transfirió al marco español dando los primeros pasos a través de las conversaciones que la Comisión mantuvo con el Estado (a través del Ministerio de Hacienda como Autoridad de Gestión del FEDER) para establecer el Acuerdo de Asociación 2014-2020 (Ministerio de Hacienda, 2014), el documento que definía la asignación de los fondos de la Política de Cohesión a ámbitos e instrumentos concretos, justificando la alineación de las prioridades del país con las prioridades establecidas por la Unión Europea para ese periodo presupuestario en vista de los objetivos de la Estrategia Europa 2020.

Para ello, entre otros mecanismos, se introdujo en el Reglamento del FEDER del periodo 2014-2020 el Artículo 7, en el que se establecía que al menos el 5% de la dotación del FEDER a nivel de país tenía que dedicarse al desarrollo urbano sostenible. La posición de la Comisión respecto a esta cuestión era que se apoyaran a través de esta dotación un número limitado de estrategias de actuación en cada país, focalizando en las áreas de más de 300.000 habitantes<sup>3</sup>. La posición española a ese respecto fue diferente en base a la experiencia que el Ministerio de Hacienda había desarrollado como resultado de la coordinación de los instrumentos previos<sup>4</sup>: no interesaba adoptar literalmente ese enfoque, sino seguir con el enfoque que ya se había plasmado anteriormente a través de la Iniciativa Urbana y las actuaciones en ciudades de menos de 50.000 habitantes, de manera que en vez de cubrir sólo grandes áreas urbanas, se pudiera apoyar con el FEDER la actuación en las ciudades grandes, medianas y pequeñas (entrevista 1- ver agradecimientos).

Así, España negoció el tamaño de las ciudades que podrían acceder a las ayudas, consiguiendo abrir la posibilidad de acceder a la nueva cofinanciación a ciudades con un mínimo de 20.000 habitantes, al considerarse los enclaves urbanos por debajo de esa población realidades rurales (entrevista 1- ver agradecimientos). Se consiguió de esa manera que también las ciudades pequeñas tuvieran la posibilidad de entrar en contacto con el aprendizaje y construcción de capacidad que venía suponiendo desde principios de los años noventa la implementación de programas urbanos comunitarios. Este fue el elemento crucial de esa decisión, ya que las ciudades pequeñas, en todo caso, habrían accedido a la cofinanciación comunitaria a través de otros ejes y programas.

A la hora de plasmar en qué consistiría el eje urbano en el Acuerdo de Asociación, España tuvo que diseñar la formalización de las ayudas. A diferencia de otros países, se decidió no utilizar las ITI o los CLLD, recurriendo a la utilización de lo que proponía el Artículo 7 del Reglamento del FEDER: el desarrollo de estrategias de desarrollo

---

<sup>3</sup> Un ejemplo de esto llevado a la práctica ha sido el PON Metro implementado en Italia, en el que el FEDER ha actuado en las *ciudades metropolitanas (città metropolitane)* del país.

<sup>4</sup> Como resultado de la gestión de los URBAN y la Iniciativa Urbana (ciudades de más de 50.000 habitantes), además de la gestión de las actuaciones en municipios de tamaño mediano y pequeño integradas en los Programas Operativos Regionales dirigidas a ayuntamientos de más de 20.000 habitantes y menos de 50.000 y diputaciones provinciales en el periodo 2007-2013.

urbano sostenible integrado (estrategias DUSI), formalizándolo a través de un Programa Operativo a nivel de país (el llamado Programa DUSI). Así, se estableció que para el periodo 2014-2020, la aplicación del eje urbano de la política de la UE en el marco del país consistiese en la definición de estrategias integradas de desarrollo urbano sostenible que dieran respuesta a las dimensiones mencionadas (en base a lo establecido en el artículo 7 del Reglamento del FEDER (1301/2013), implementadas “a través de medidas u operaciones que contribuyan de forma integrada y sinérgica a la consecución de dichas estrategias” (Ministerio de Hacienda, 2014: 230). De esta manera, en el marco de lo que preveía el Acuerdo de Asociación, se diseñó dentro del Programa Operativo Crecimiento Sostenible (POCS) el eje urbano respondiendo a las prioridades de la Comisión expresadas a través de los Objetivos Temáticos (ver Parte 3), y estableciendo para ello que el nuevo instrumento, al que se dio el nombre de Estrategias de Desarrollo Urbano Sostenible Integrado, EDUSI, actuara sólo en cuatro de ellos:

- OT02. Mejorar el acceso, el uso y la calidad de la información y las tecnologías de la comunicación (TIC).
- OT04. Apoyar la transición hacia una economía baja en carbono en todos los sectores.
- OT06. Preservar y proteger el medioambiente y potenciar la eficiencia de los recursos.
- OT09. Promover la inclusión social, combatir la pobreza y cualquier forma de discriminación.

La justificación de su elección entre los 11 OT posibles, se basó en “que eran representativos para alcanzar los objetivos de la Estrategia Europa 2020” (entrevista 1- ver agradecimientos), considerándose los más idóneos a ese respecto. Otra razón que pesó fue la necesidad de cumplir con la concentración temática que se derivaba del Reglamento del FEDER (entrevista 1- ver agradecimientos). La concentración temática conllevaba que cada región, en función de su nivel de desarrollo (tipología de región establecida por la Política de Cohesión), tuviera que dedicar una parte más o menos cuantiosa del FEDER a los OT1, OT2, OT3 y OT4. Las regiones más desarrolladas tenían una exigencia de concentración temática mayor. Esta cuestión, que aplica de manera transversal a la utilización del FEDER, tuvo que integrarse con las propias prioridades del país en relación a la inversión en las áreas urbanas. Esta circunstancia constituyó una dificultad de partida en el diseño del instrumento.

En el Acuerdo de Asociación se señalaba que era pertinente, en base a las diferentes necesidades y retos que afrontaban en aquel momento las ciudades españolas, definir tres grandes dimensiones estratégicas de actuación para los entornos urbanos. Como se reconoce desde instancias institucionales (entrevistas 1 y 2- ver agradecimientos), dichas dimensiones estaban plenamente alineadas con la Estrategia Europa 2020 (Comisión Europea, 2010), que ha sido la hoja de ruta económica de la UE hasta el año 2019. Las mismas fueron las siguientes: i) Mejorar la dimensión física y medioambiental: ciudad sostenible; ii) mejorar la dimensión

económica y la competitividad: ciudad inteligente; iii) mejorar la dimensión social: ciudad integradora.

Teniendo todo esto en cuenta y en base a las prioridades de inversión señaladas en el párrafo anterior, y el diagnóstico desarrollado, el Acuerdo de Asociación estableció que el FEDER “y en la medida de lo posible el FSE, encaminarán sus inversiones en las áreas urbanas a la consecución de los siguientes objetivos temáticos” (ibíd.: 231), identificando cada uno de ellos con los objetivos de la Estrategia Europa 2020: el OT2, contribuye a una Europa más inteligente, los OT4 y OT6 a una Europa más sostenible, y el objetivo OT9 a una Europa más inclusiva.

Observando todo esto, se puede afirmar que el Ministerio de Hacienda hizo un gran esfuerzo por intentar aunar en el diseño de las EDUSI todos los condicionantes que concurrían sobre el instrumento desde el punto de vista de los reglamentos, las estrategias, y las prioridades. Junto a esta constatación, también hay que señalar que la necesidad de actuar en base a cuestiones temáticas tan específicas en la programación del gasto, determinó fuertemente las EDUSI desde su nacimiento, orientándolas de manera importante a asumir un enfoque sectorial por encima del enfoque holístico que, sin embargo, se pedía asumir en el instrumento (Comisión Europea, 2014b; RIU, 2015) desde instancias comunitarias y nacionales. Esto es debido a que en el diseño de la EDUSI las ciudades sólo pudieron incluir acciones en los cuatro OT mencionados. Más allá de esto, la observación de los OT que no fueron incluidos en las EDUSI pone de manifiesto que las mismas no potenciaron temáticas como la competitividad de las pequeñas y medianas empresas, la adaptación al cambio climático, así como la prevención y la gestión del riesgo, la educación y la formación desde una óptica de aprendizaje permanente, y la potenciación de la capacidad institucional de las autoridades públicas y otros actores. Es relevante señalar que todas estas temáticas habían estado presentes en el diseño de las estrategias de regeneración urbana integrada que habían actuado en el periodo anterior desde un enfoque *area-based* a través de la Iniciativa Urbana (De Gregorio Hurtado, 2018).

Todas estas cuestiones diferenciaron de manera importante el diseño de las EDUSI del diseño de instrumentos anteriores que habían preservado un acercamiento holístico de regeneración urbana integrada de barrios desfavorecidos. En este sentido, se puede afirmar que el cambio de definición del problema urbano que se había dado en el marco comunitario en el periodo de programación anterior, pasando de priorizar la acción en los barrios vulnerables a priorizar la acción en ámbitos estratégicos desde el punto de vista de la economía urbana (De Gregorio Hurtado, 2020b), se verificó en España en este nuevo periodo.

Todo esto queda evidenciado en el Acuerdo de Asociación, donde dicha transición es reconocible tanto en el discurso que se desarrolla como en el hilo cronológico que se establece. En efecto, en el marco estratégico general que el documento plantea en su parte dedicada al desarrollo urbano sostenible, reconoce que “las políticas de desarrollo urbano en el marco de la Unión Europea han desarrollado a lo largo de los últimos años el concepto de desarrollo urbano sostenible integrado” (ibíd.: 220), señalando como hitos más relevantes las Reuniones Informales de Ministros de

Desarrollo Urbano de la Unión de donde han emanado la mayor parte de los documentos integrados en el *Urban Acquis* de la UE y que han sido revisados en el marco de este trabajo para la construcción del marco conceptual y la metodología. El documento hace, asimismo, un repaso de los principales instrumentos de la política urbana de la UE desarrollados desde URBAN hasta la Iniciativa Urbana. En relación con esta última, señala que “financió proyectos que implicaron la puesta en marcha de estrategias innovadoras de regeneración urbana con enfoque integrado hacia el desarrollo urbano sostenible en municipios de más de 50.000 habitantes y capitales de provincia. Las diferentes lecciones aprendidas y los resultados obtenidos del desarrollo de todos estos proyectos servirán de base y punto de partida para la definición de la Actuaciones Integradas de Desarrollo Urbano Sostenible (futuras EDUSI)” (ibíd.: 222). Además, a continuación hace referencia a los cambios que se han dado en los últimos años en el marco de este ámbito de política comunitaria, en particular señala cambios respecto a URBAN, diciendo: “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 climático”, al tener en cuenta todas las actuaciones que se llevaron a cabo en el marco español con el apoyo del FEDER en el periodo 2007-2013, indicando que las mismas pueden servir de guía para las acciones a acometer en el periodo 2014-2020.

Otra cuestión fuertemente diferenciadora en el diseño de las EDUSI respecto a instrumentos anteriores, es que las primeras tuvieron que insertarse en una estrategia holística de ciudad, planteando un plan de implementación de acciones que contribuyeran a través de la actuación en los cuatro OT mencionados a avanzar en dicha estrategia (entrevista 1- ver agradecimientos). En base a esto, las ciudades tenían que contar previamente con una estrategia de desarrollo sostenible a nivel del término municipal. Todo esto estaba en consonancia con las prioridades establecidas por la Comisión para este último periodo. En línea con esta cuestión, el Acuerdo de Asociación subrayaba la importancia de que las ciudades contasen con estrategias integradas, poniendo como ejemplo las Agendas 21 Locales, y los planes estratégicos que ya habían desarrollado muchas de ellas. Se adelantaba así en el documento que las futuras propuestas para el desarrollo urbano sostenible a cofinanciar a través del FEDER, tenían que estar respaldadas por una “estrategia bien definida y a largo plazo que sirva de marco de referencia territorial y sectorial para todas aquellas operaciones o intervenciones a implementar, que deberán contribuir a dicha estrategia de manera coherente” (Ministerio de Hacienda, 2014: 223). Hay que señalar que esta cuestión no constituyó un obstáculo para que las ciudades presentaran su candidatura a la convocatoria de las EDUSI. Las razones son principales es que las ciudades españolas se han venido dotando de este tipo de instrumentos (Agenda 21L; planes estratégicos, etc.) a lo largo de los últimos dos décadas. Asimismo, hay que señalar que en el marco de la Red de Iniciativas Urbanas (ver a continuación), el Ministerio de Hacienda había ido anticipando a las ciudades interesadas las condiciones que se iban a poner desde la UE para acceder a las ayudas. Esta labor de los representantes

del Ministerio contribuyó a que las ciudades estuvieran preparadas a este respecto cuando se abrió la convocatoria.

Una vez establecidas las prioridades y principios a los que debería dar respuesta el eje urbano del Programa Operativo de Crecimiento Sostenible (POCS), la Autoridad de Gestión del FEDER (Ministerio de Hacienda) a través de la Dirección General de Fondos Comunitarios inició el proceso de diseño del instrumento que formalizaría la visión que había sido adelantada en el Acuerdo de Asociación. Para ello se aprovechó el trabajo y la comunidad de práctica en relación a la regeneración urbana que se había formado a través de la Red de Iniciativas Urbanas (RIU), creada por iniciativa de la misma Dirección General en torno a 2009 para el intercambio de experiencias y difusión de buenas prácticas en regeneración urbana (Ministerio de Economía y Hacienda, 2007: 223) y como arena fundamental en el marco del desarrollo de la Iniciativa Urbana (ibíd.: 120). La RIU jugó en aquel periodo un papel relevante en relación a estas dos cuestiones, y aunque su potencial quedó lejos de los objetivos que el Ministerio se había puesto inicialmente (De Gregorio Hurtado, 2017), constituyó en contexto que en aquel momento aunaba a gran parte de los ayuntamientos y otros entes públicos que habían desarrollado experiencias de regeneración en el marco de la Política de Cohesión en España, así como expertos procedentes de la Academia, de la práctica del urbanismo, la movilidad urbana, etc., empresas, asociaciones, ONGs, etc. De esta manera se creó (en 2014) un grupo de trabajo dentro de la RIU con el objetivo específico de diseñar la EDUSI y los indicadores de evaluación para la selección de las propuestas. La RIU generó, igualmente, un documento de líneas guía, orientado a homogeneizar criterios de preparación de las estrategias y facilitar a las administraciones locales su diseño. El documento que tenían que presentar las ciudades “no tenía que ser literalmente lo que se planteaba en el documento de orientaciones, pero sí tener en cuenta las pautas que se indicaban” (entrevista 1- ver agradecimientos).

Por otra parte, como se ha señalado más arriba, la Autoridad de Gestión del eje urbano del POCS no partía en aquel momento de cero para diseñar el nuevo instrumento que formalizaría el eje urbano de la Política de Cohesión en el país. Había coordinado todos los instrumentos genuinamente urbanos lanzados desde ese marco desde 1989, contando con una importante experiencia de primera mano en este sentido. Esa experiencia fue clave en el momento de tener que formalizar la definición de la EDUSI: “la Iniciativa Urbana ha sido la base para el diseño de las EDUSI. Esto se recoge en el Acuerdo de Asociación, donde se reconoce la experiencia ganada a través de la Iniciativa Urbana y la Iniciativa Comunitaria URBAN”, añadiéndose que en relación a esta cuestión: “España es uno de los países europeos que más experiencia tiene en el desarrollo de proyectos integrados de desarrollo urbano” (entrevista 2- ver agradecimientos). Esa experiencia se integró con los requerimientos de la Comisión Europea para el nuevo periodo 2014-2020 en el Artículo 7 del FEDER (entrevista 1- ver agradecimientos). Así, el origen de la EDUSI vino determinado fuertemente por ambos elementos: 1) una tradición de regeneración urbana integrada desarrollada desde 1994 en el país, 2) el requerimiento por parte de la Comisión de abrir la acción en relación al tema urbano más allá de la regeneración urbana, adoptando la visión explicada en las Partes 2 y 3

de este texto, que llevaba esta política a primar la consecución de resultados. En este sentido se puede decir que las EDUSI se concibieron también en gran medida como un instrumento que tenía que estar claramente alineado con la Estrategia Europa 2020 (entrevista 1- ver agradecimientos).

## 5.2 Lanzamiento de las convocatorias de las EDUSI

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” se lanzó a través del BOE de 17 de noviembre de 2015. En este documento se publicó también la aprobación conjunta de las bases a cumplir por las propuestas (que se mantuvo vigente en relación a las convocatorias segunda y tercera). Es de destacar que por primera vez la convocatoria de un instrumento situado en este marco de política se hizo a través del BOE (De Gregorio Hurtado, 2017a). Los Ayuntamientos o entidades supramunicipales pudieron acceder al instrumento en concurrencia competitiva, como había ocurrido en el caso de URBAN, URBAN II y la Iniciativa Urbana. Como en esos casos, las ayudas estaban territorializadas por Comunidades Autónomas (entrevista 1- ver agradecimientos).

En octubre de 2016 se lanzó la segunda convocatoria de las EDUSI (BOE de 7 de octubre de 2016), bajo las mismas condiciones que la primera y poniendo al alcance de las ciudades aproximadamente el 30% del monto del FEDER destinado al desarrollo urbano sostenible para el periodo 2014-2020. La tercera convocatoria se lanzó en septiembre de 2017 (BOE de 21 de septiembre de 2017).

Las bases a cumplir por las propuestas establecieron el perfil de los ámbitos de actuación de las EDUSI, que denominó tipologías de áreas funcionales y que describió en el Anexo I del BOE 275 de 2015. Las mismas han determinado que pudieran acceder al instrumento ciudades de menos de 20.000 habitantes si se presentaban en colaboración con otras, superando así ese nivel de población. La tipología de áreas funcionales a la que se podían acoger las propuestas fue la siguiente:

1. Áreas urbanas constituidas por un único municipio con una población mayor de 20.000 habitantes.
2. Agrupaciones de municipios con una población cada uno de ellos superior a 20.000 habitantes.
3. Áreas urbanas formadas por un municipio o conurbación de más de 20.000 habitantes y municipios periféricos de menos de 20.000 habitantes.
4. Conurbaciones de población superior a 20.000 habitantes, constituidas por agrupaciones de municipios de menos de 20.000 habitantes.

Como se verá, una vez hecha la selección, casi todas las propuestas seleccionadas recayeron en el primer caso (145 de 173). La segunda tipología ha correspondido a seis EDUSI, mientras que la tercera a 15, y la cuarta sólo al caso de Santa Cruz de la Palma.

Como se ha señalado, la convocatoria establecía que las ciudades tenían que contar con una estrategia de desarrollo urbano a nivel de ciudad, en coherencia con

la cual tenían que plantear un conjunto de medidas integradas en torno a los retos sociales, económicos, ambientales, climáticos y demográficos de las ciudades de la UE. Estas medidas tenían que situarse, a su vez en al menos dos de los cuatro OTs señalados más arriba, no pudiéndose excluir los OT4 y OT9 (donde se establecían objetivos específicos). Asimismo, la convocatoria establecía la obligación de las ciudades de distribuir el presupuesto de la ayuda en base a la siguiente indicación por OTs (Anexo VII de la convocatoria):

- OT2: Mejorar el acceso, el uso y la calidad de las tecnologías de la información y la comunicación: Entre el 10% y el 20% de la ayuda total.
  - Objetivo Específico 2.3.3: Promover las TIC en estrategias de desarrollo urbano integrado a través de actuaciones en administración electrónica y *Smart Cities*.
- OT4: Favorecer el paso a una economía de bajo nivel de emisión de carbono en todos los sectores: Entre el 20% y el 300% de la ayuda total.
  - Objetivo Específico 4.5.1: Fomento de la movilidad urbana sostenible.
  - Objetivo Específico 4.5.3: Mejora de la eficiencia energética y aumento de energías renovables.
- OT6: Conservar y proteger el medio ambiente y promover la eficiencia de los recursos: Entre el 25% y el 35% de la ayuda total.
  - Objetivo Específico 6.3.4: Promover la protección, fomento y desarrollo del patrimonio cultural y natural de las áreas urbanas, en particular las de interés turístico.
  - Objetivo 6.5.2: Acciones integradas de rehabilitación de ciudades, mejora de su entorno urbano y su medioambiente.
- OT9: Promover la inclusión social y luchar contra la pobreza: Entre el 25% y el 35% de la ayuda total.
  - Objetivo Específico 9.8.2: Regeneración física, económica y social del entorno urbano a través de estrategias urbanas integradas.

A pesar de que esta doble condicionalidad establecía diferencias importantes con la Iniciativa Urbana y URBAN, el BOE que lanzaba la convocatoria señalaba que la misma partía de la consideración de la “voluntad de dar continuidad a la provechosa experiencia española derivada del desarrollo de la Iniciativa Urbana, la Iniciativa Comunitaria URBAN y los Proyectos Pilotos Urbanos” (BOE de 13 de noviembre de 2015).

Es de interés señalar que la última convocatoria modificó algunos puntos de la primera en base a la experiencia que se había acumulado hasta ese momento y a necesidades que se habían detectado para poder ejecutar los fondos disponibles. Así, se introdujo un nuevo tramo de ayuda; se introdujo un cambio en los criterios de valoración con el fin de modular mejor las puntuaciones de las estrategias (ver aparatado siguiente); y, siguiendo las recomendaciones de la Comisión, se modificó el porcentaje obligatorio relativo al presupuesto para el OT9, situándolo entre el 35%

y el 45% (BOE de 21 de septiembre de 2017). Este cambio se dio en el contexto de la emergencia social que se estaba viviendo en Europa en ese momento con la llegada de gran número de emigrantes procedentes de Siria.

### 5.3 Selección de las EDUSI por parte de la Autoridad de Gestión

La selección de las EDUSI se llevó a cabo con los mismos criterios en las tres convocatorias mencionadas<sup>5</sup> en 2015, 2016 y 2017. Los criterios de selección habían sido prefijados en el marco del diseño del instrumento y fueron explicitados a través de la Orden HAP/2427/2015 del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, publicada en el BOE, en donde además de lanzarse la primera convocatoria se hicieron públicas las bases que iban a regir la misma, así como los criterios de selección de las estrategias. En particular los criterios de selección se estructuraron en categorías y se establecieron en el Anexo VI de dicho documento bajo el título "Criterios de valoración de las Estrategias DUSI". La tabla siguiente resume los elementos que se tuvieron en cuenta, así como su valoración. Las estrategias se valoraban entre 0 y 100 puntos, considerándose insuficientes y, por tanto, desestimándose aquellas que obtenían una valoración por debajo de los 50 puntos.

Criterio	Categorías	Puntuación máxima	
Identificación inicial de problemas/retos urbanos.	Identifica los desafíos y problemas urbanos de forma coherente.	4 ptos.	10 ptos.
	Utiliza los conocimientos disponibles y se basa en los resultados y las prácticas existentes.	2 ptos.	
	Identifica los activos y recursos existentes.	2 ptos.	
	Identifica las potencialidades del área urbana de forma coherente.	2 ptos.	
Análisis del conjunto del área urbana desde una perspectiva integrada.	Contempla y analiza de forma integrada los cinco retos señalados por el Reglamento de la UE.	12 ptos.	15 ptos.
	Incluye algún otro ámbito de análisis relevante para el área urbana.	3 ptos.	
Diagnóstico de la situación urbana conjunto, mediante un análisis DAFO o similar. Definición consecuente de	Identifica de forma clara las debilidades del área urbana.	2 ptos.	10 ptos.
	Identifica de forma clara las amenazas del área urbana.	2 ptos.	
	Identifica de forma clara y coherente las fortalezas	2 ptos.	

<sup>5</sup> Respectivamente a través de la Disposición 9052 del BOE núm. 239 de 2016, la Disposición 5678 del BOE núm. 121 de 2017, y la Disposición 6097 del BOE núm. 110 de 2018.

objetivos estratégicos que se pretenden lograr a largo plazo.	del área urbana.		
	Identifica de forma clara y coherente las oportunidades del área urbana.	2 ptos.	
	Define de forma clara y coherente los objetivos estratégicos a alcanzar a largo plazo.	2 ptos.	
Delimitación clara del ámbito de actuación, así como de la población afectada, de manera fundamentada en indicadores y variables.	Justifica de forma adecuada que la Estrategia se desarrolla en algunos de los grupos de áreas funcionales definidas en la convocatoria.	1 pto.	5 ptos.
	Define de forma justificada el ámbito de actuación donde se va a desarrollar la Estrategia.	2 ptos.	
	Incluye indicadores y variables de índole social, económica y ambiental para la selección de la población afectada.	2 ptos.	
Concretización de un Plan de Implementación que contenga al menos: a) tipología de líneas de actuación a llevar a cabo, b) un cronograma, c) un presupuesto, d) Indicadores de productividad.	Desarrolla un plan de implementación que incluye líneas de actuación a desarrollar coherentes con los objetivos temáticos definidos.	10 ptos.	30 ptos.
	Incluye un cronograma para la implementación de las líneas de actuación coherente.	8 ptos.	
	Incluye un presupuesto por línea de actuación y el origen de la financiación.	6 ptos.	
	Incluye indicadores coherentes con el POCS para las líneas de actuación a desarrollar.	6 ptos.	
Incorporación de la participación ciudadana y de los principales agentes económicos, sociales e institucionales. Se evaluará asimismo la forma en la que se lleva a cabo esa integración.	Para considerar la participación ciudadana se han utilizado las redes y páginas web de las áreas urbanas.	2 ptos.	10 ptos.
	Se han realizado talleres sectoriales con los diferentes agentes implicados.	2 ptos.	
	Se han realizado talleres transversales donde han participado todos los agentes interesados del área urbana.	3 ptos.	
	Recoge de forma coherente como se han incluido en el Plan de implementación de la estrategia todas las conclusiones de la participación ciudadana y de los agentes interesados.	3 ptos.	
Previsión de una estructura y recursos adecuados al alcance y dimensión para la implantación.	Recoge todas las líneas de financiación necesarias para su completa ejecución.	3 ptos.	5 ptos.
	Contempla la necesidad de disponer de un equipo de técnicos cualificados para el desarrollo y seguimiento de la misma.	2 ptos.	

Contemplación adecuada de los principios horizontales y objetivos transversales.	Aporta una contribución positiva a los principios horizontales del POCS.	2 ptos.	5 ptos.
	Aporta una contribución positiva a los objetivos transversales del POCS	2 ptos.	
	Integra de forma coherente los principios horizontales con los objetivos transversales.	1 pto.	
Previsión, preferiblemente, de líneas de actuación en todos los objetivos temáticos contemplados en el Eje Urbano POCS.	Incluye tres objetivos temáticos de forma coherente.	2 ptos.	5 ptos.
	Incluye los cuatro objetivos temáticos definidos por el POCS para el eje urbano de forma coherente,	2 ptos.	
	La estrategia incluye a parte de los cuatro objetivos temáticos otros objetivos de forma coherente.	1 pto.	
Incorporación en el Plan de Implementación de líneas de actuación en los cuatro O.T. del Eje Urbano del POCS junto con el peso relativo de los mismos sugerido en la presente convocatoria. Se incluye una justificación razonada de los pesos relativos resultantes en caso de no cumplirse.	Contempla de forma coherente el peso relativo del POCS al menos en los OT4 y OT9 o justifica adecuadamente el peso asignado a los mismos.	3 ptos.	5 ptos.
	Contempla de forma coherente el peso relativo del POCS en los cuatro objetivos temáticos principales o justifica adecuadamente el peso asignado a los mismos.	2 ptos.	
Total		100 ptos.	

Figura 3: Criterios de selección de propuestas EDUSI en la primera y segunda convocatoria.

Fuente: elaboración propia a partir de la Disposición 9052 del BOE núm. 239 de 2016.

En base a estos criterios, se seleccionaron las estrategias que habiendo obtenido la calificación mínima (50 puntos) conseguían mayor puntuación entre las de su Comunidad Autónoma hasta absorber el límite de la disponibilidad de fondos FEDER a nivel regional. Es de interés señalar que, como en instrumentos anteriores, las ciudades no competían con municipios de toda España, sino con los de su Comunidad Autónoma. Como se ha dicho más arriba, de las tres convocatorias resultó la selección de un total de 173 EDUSI. La tabla siguiente recoge la territorialización de las EDUSI por Comunidades Autónomas, haciendo mención a qué convocatoria accedieron y la ayuda total concedida por regiones:

Comunidad Autónoma	Nº Estrategias	1º	2º	3º	%	Ayuda concedida
Andalucía	61	24	15	22	35%	533.588.588,61
Aragón	2	2	-	-	1%	8.888.000,00
Asturias	4	2	1	1	2%	30.352.554,54
Cantabria	2	1	1	-	1%	6.867.643,00
Castilla y León	5	3	1	1	3%	43.537.123,00
Castilla-La Mancha	15	5	3	7	9%	107.998.326,00
Cataluña	4	2	2	-	2%	47.555.778,00
Comunidad Valenciana	20	10	5	5	12%	147.587.813,00
Extremadura	12	5	3	4	7%	83.842.566,64
Galicia	16	12	4	-	9%	118.138.000,00
Islas Baleares	2	1	-	1	1%	20.675.000,00
Islas Canarias	11	5	3	3	6%	100.959.190,64
La Rioja	2	-	1	1	1%	3.769.774,00
Madrid	7	6	1	-	4%	33.891.377,86
Murcia	8	3	1	4	5%	59.807.590,80
Navarra	1	1	-	-	1%	2.663.000,00
País Vasco	1	1	-	-	1%	9.289.000,00
<b>Total</b>		<b>83</b>	<b>41</b>	<b>49</b>		

Figura 4: Entidades seleccionadas por Comunidad Autónoma, número de estrategias por convocatoria, porcentaje de las EDUSI de la Comunidad Autónoma sobre el total y ayuda concedida.

Fuente: elaboración propia a partir de la Disposición 9052 del BOE núm. 239 de 2016, la Disposición 5678 del BOE núm. 121 de 2017 y la Disposición 6097 del BOE núm. 110 de 2018.



Figura 5. Mapa de distribución de las EDUSI por provincias

Fuente: (De Gregorio Hurtado, 2018b).

La territorialización de la financiación destinada al eje urbano en el marco de la Política de Cohesión derivó en cuestiones como las que se observan en la tabla anterior en relación al desequilibrio entre número de estrategias que se financiaron en las diferentes Comunidades Autónomas. Así, mientras que por ejemplo el País Vasco recibió una cofinanciación que permitía el desarrollo de una sola estrategia en su territorio, las Comunidades denominadas en la jerga comunitaria como “menos desarrolladas” fueron receptoras de más financiación. Esto permitió a regiones como Andalucía el desarrollo de 61 estrategias. La distribución geográfica de las EDUSI seleccionadas puede observarse en la Figura 5.

Desde el punto de vista demográfico, en función de los datos de población por municipio aportados por el INE para el año 2015, es posible observar que de las 157 EDUSI seleccionadas que operaron en un único municipio, una gran parte actuaron en municipios de entre 20.000 y 50.000 habitantes (73 EDUSI, es decir el 42,2%):

- 77 municipios con una población menor de 50.000 habitantes
- 43 municipios con una población entre 50.000 habitantes y 100.000 habitantes.
- 33 municipios con una población entre 100.000 habitantes y 500.000 habitantes.
- 3 municipios con una población entre 500.000 habitantes y 1.000.000 habitantes.
- Un municipio con más de 1.000.000 habitantes.

Se observa que Madrid, que se presentó a la primera convocatoria sin ser seleccionada y no volvió a presentar su candidatura, se quedó fuera del desarrollo de este instrumento, siendo la ciudad de más población que participó en el mismo Barcelona.

Por otra parte, la observación de las diferentes convocatorias permite señalar las siguientes cuestiones relativas a la financiación y el número de estrategias que accedieron a las mismas:

- La primera convocatoria (con resolución el 29 de septiembre de 2016- Disposición 9052 del BOE núm. 239) asignaba una cofinanciación procedente del FEDER de 709.037.163,09 € de ayuda a las entidades seleccionadas. A ella se presentaron 269 estrategias de municipios y conurbaciones, de las cuales un total de 83 fueron seleccionadas.
- La segunda convocatoria (con resolución el 18 de mayo de 2017- Disposición 5678 del BOE núm. 121), asignaba 297.484.353 € a las entidades seleccionadas. A ella se presentaron 185 estrategias, de las cuales 41 fueron seleccionadas.
- La tercera convocatoria (con resolución el 4 de mayo de 2018- Disposición 6097 del BOE núm. 110) concedió 352.889.809 € a las entidades seleccionadas. Se presentaron 154 estrategias, de las que 49 fueron seleccionadas.

En el Anexo I se recoge una tabla con todas las EDUSI seleccionadas, clasificadas por Comunidades Autónomas y por provincias.

Es de interés mencionar que la estructuración del instrumento en tres convocatorias diferentes, lanzadas en años consecutivos, dio la posibilidad de acceder a la cofinanciación comunitaria a muchas de las estrategias que se presentaron en la primera y segunda convocatorias y no consiguieron puntuación suficiente en base a los criterios establecidos, tanto es así que en la segunda convocatoria, la mayoría de los casos seleccionados se habían presentado con anterioridad (de los 41 casos seleccionados en la segunda convocatoria, un total de 35 se había presentado con anterioridad). Esto permitió acceder a las EDUSI a los proyectos de Puerto Real, Ayamonte, Arteixo, Santa Cruz de Tenerife, Santa Cruz de la Palma y Calahorra.

Algo parecido pasó en la tercera convocatoria, donde igualmente la mayoría de los casos seleccionados se habían presentado con anterioridad en la primera convocatoria, en la segunda convocatoria o en ambas. Así de los 49 proyectos seleccionados en la tercera convocatoria, un total de 41 se había presentado con anterioridad, dando la posibilidad de acceder al instrumento a los proyectos de la Diputación Provincial de Granada (Aglomeración Urbana), Rincón de la Victoria, Coria del Río, Don Benito, Diputación Provincial de Cáceres (Red de Municipios Sostenibles), Almendralejo (La Alianza), Diputación Provincial de Badajoz (AUF Villanueva de la Serena) e Ibiza.

Esta circunstancia no es baladí, ya que dio la posibilidad de acceder a la cofinanciación comunitaria a ciudades (sobre todo medias y pequeñas) y otros entes que en otro caso hubieran quedado fuera del instrumento. Esto fue posible gracias al acompañamiento que la Subdirección de Programación y Evaluación de Fondos Europeos del Ministerio de Hacienda<sup>6</sup> al proceso, ya que además de coordinar el proceso de evaluación y selección de las estrategias, puso al alcance de los diferentes entes promotores la posibilidad de tener reuniones bilaterales para explicar dónde residían las deficiencias de los documentos de propuesta presentados. Esta función ejercida desde la Subdirección contribuyó a mejorar la capacidad de las administraciones locales a la hora de diseñar instrumentos del grado de complejidad de las EDUSI, por lo que sería interesante tenerla en cuenta en futuros instrumentos. En efecto, en base a esto, los entes pudieron mejorar las propuestas que presentaron en un primer momento, lo que arroja un escenario en el que la mayoría de las estrategias que se presentaron a la segunda y la tercera convocatoria se habían presentado con anterioridad.

El motivo de descarte de las estrategias no seleccionadas<sup>7</sup> fue no tener suficiente puntuación (establecida en 50 puntos sobre 100). Del total de las estrategias que se presentaron, un total de 154 no alcanzaron la puntuación suficiente.

---

<sup>6</sup> Esta Subdirección depende de la Dirección General de Fondos Europeos del Ministerio de Hacienda que es la Autoridad de Gestión de las EDUSI como ente gestor del FEDER en España.

<sup>7</sup> Explicitados en la Disposición 9052 del BOE núm. 239 de 2016, la Disposición 5678 del BOE núm. 121 de 2017 y la Disposición 6097 del BOE núm. 110 de 2018 para las estrategias candidatas a la primera, segunda y tercera convocatoria respectivamente.

Por otra parte, los motivos de descarte de las estrategias no admisibles<sup>8</sup> estuvieron relacionados por no cumplir con los criterios de área funcional establecidos; no haber sido aprobadas por los órganos competentes según establecía la convocatoria; no cuantificar los resultados esperados a través de indicadores; no acreditar el compromiso de contar con un equipo técnico suficiente conocedor y experto en la normativa nacional y comunitaria relevante y en desarrollo urbano sostenible; no haber sido elaborada teniendo en cuenta la participación ciudadana y de los agentes económicos, sociales e institucionales del área. En otros casos no se aportó la planificación financiera, o el análisis DAFO (o similar). En algunos casos se dio la coincidencia de varios de estos criterios.

## **5.4 Análisis de las EDUSI**

La respuesta que las ciudades y los entes supramunicipales dieron a las convocatorias del Ministerio de Hacienda se analiza a continuación en base a las categorías analíticas establecidas por la metodología de este estudio. En esta parte, se resume el resultado que emerge en relación a cada categoría analítica (ver Figura 2 en Parte 4- Metodología) y se pone en relación con las partes anteriores del estudio, en concreto con la contextualización, el marco conceptual y la caracterización del instrumento desarrollada en las Partes 5.1 a 5.3.

### **5.4.1 Entes promotores (e implementadores) de las EDUSI**

En el marco de la política urbana de la UE para el periodo de análisis, así como su trasposición al contexto español a través de la convocatoria de las EDUSI, se establecía que fueran entes públicos los que lideren tanto la propuesta como la implementación de este instrumento a nivel local. Esta cuestión es relevante, ya que uno de los objetivos de este eje de política comunitaria desde el final de los años 80 ha venido siendo la construcción de capacidad local en las administraciones y gobiernos municipales. La involucración de los ayuntamientos y otras entidades locales en relación al diseño de las estrategias de desarrollo urbano sostenible se considera clave desde instancias comunitarias. Otra razón importante, esgrimida desde el ámbito de la política urbana de la UE en relación a esta cuestión, es situar la acción para la mejora del medio urbano en el ámbito de gobierno más cercano a los ciudadanos (en virtud del Principio de Subsidiariedad que rige en el derecho comunitario).

En relación a esto hay que señalar que los entes promotores de las EDUSI fueron en su mayor parte ayuntamientos, sin embargo, el hecho de que el documento de Bases para la convocatoria<sup>9</sup> estableciera la posibilidad de proponer estrategias que operasen en los cuatro ámbitos de actuación (denominados “tipologías de áreas funcionales”) que se han mencionado más arriba, conllevó que pudieran acceder al instrumento también otros entes, como las diputaciones provinciales, los cabildos y las mancomunidades, así como agrupaciones de municipios establecidas de manera

---

<sup>8</sup> Descritos en el Anexo V de Disposición 12423 del BOE núm. 275 de 2015, en concreto en la “Lista de comprobación de admisibilidad de la Estrategia DUSI propuesta”.

<sup>9</sup> Establecidas en el BOE núm. 275 de 2015, Anexo I.

específica para la convocatoria. Todos ellos propusieron proyectos que actuaban sobre varios municipios de manera coordinada. En la tabla que se aporta a continuación se identifica el número de estrategias que, entre las finalmente seleccionadas, se acogieron a las distintas modalidades de “tipología funcional” que estableció el documento de bases:

Tipología Funcional	Nº de Estrategias
1. Áreas urbanas constituidas por un único municipio con una población mayor de 20.000 habitantes	145
2. Agrupaciones de municipios con una población de cada uno de ellos superior a 20.000 habitantes	6
3. Áreas urbanas formadas por un municipio o conurbación de más de 20.000 habitantes y municipios periféricos de menos de 20.000 habitantes	15
4. Conurbaciones de población superior a 20.000 habitantes, constituidas por agrupaciones de municipios de menos de 20.000 habitantes	1

Figura 6: Clasificación de las tipologías funcionales de las estrategias seleccionadas.

Fuente: Elaboración propia a partir de la información aportada por los documentos de propuesta.

Aun cuando los proyectos que se presentaron a la convocatoria fueron en todos los casos propuestos por entes públicos, hay que señalar que en el caso español muchos de ellos fueron desarrollados por consultoras. Destaca el papel de una de ellas en relación al desarrollo de un número relevante de propuestas.

En el análisis realizado, un total de 50 EDUSI de las 167 que han podido analizarse en este estudio, no indican explícitamente la tipología del área funcional. Para salvar este escollo y obtener una mirada lo más completa posible sobre cómo las ciudades y otros entes abordaron la cuestión de la definición del área de actuación, se ha profundizado en lo que cada documento de propuesta establece en el apartado titulado “Delimitación del ámbito de actuación de la propuesta”<sup>10</sup>. En relación a esta cuestión, es interesante señalar que las EDUSI que corresponden a diputaciones provinciales seleccionadas (13 en total) se concentran en las comunidades de Andalucía (7) y Extremadura (5), situándose también una en Castilla-La Mancha (1) y otra en Murcia (1). La figura siguiente recoge las EDUSI presentadas por las diputaciones provinciales que accedieron a las convocatorias. Como se puede observar en la misma, la posibilidad de que los municipios se presentaran asociados bajo el paraguas de las diputaciones dio la posibilidad a ayuntamientos pequeños de acceder al instrumento, una cuestión que en este caso pone en valor el papel de la diputación en relación a la construcción de capacidad en su territorio y la construcción

<sup>10</sup> Estas 50 EDUSI son las de Málaga, Martos, Algeciras, Conil de la Frontera, Torremolinos, Montilla, Benalmádena, Diputación Provincial de Málaga, Adra, Lepe, El Puerto de Santa María, Cádiz, Isla Cristina, Granada, Carmona, Almería, Puerto Real, Ayamonte, Rincón de la Victoria, Avilés, Mieres, Oviedo, Siero, Soria, Salamanca, Palencia, Talavera de la Reina, Sabadell, San Boi de Llobregat, Villena, Alicante, Paterna, Benicarló, Cáceres, Don Benito, Diputación Provincial de Cáceres, Badajoz, Diputación Provincial de Cáceres, Culleredo, Marín, Vigo, Redondela, Lalín, Palma de Mallorca, Mogán, Las Palmas de Gran Canaria, Cabildo Insular de Lanzarote, Santa Cruz de Tenerife, Logroño y Alcobendas.

de “masa crítica” tanto demográfica, como relativa a recursos, para acceder a convocatorias tan competitivas como fueron las EDUSI. Más allá de esto, la implicación de las diputaciones en este sentido es también un factor para la construcción de capacidad en los distintos ayuntamientos (de pequeño tamaño) involucrados en las estrategias a lo largo del proceso de implementación de las mismas.

<b>Comunidad Autónoma</b>	<b>Diputación Provincial</b>	<b>Municipios</b>
Andalucía	Diputación Provincial de Málaga	Antequera, Álora, Ardales y Valle de Abdalajís.
	Diputación Provincial de Sevilla	Bormujos, Castilleja de la Cuesta, Gines y Espartinas.
	Diputación Provincial de Sevilla	Camas, Castilleja de Guzmán, Santiponce y Valencina de la Concepción.
	Diputación Provincial de Almería	Huércal de Almería, Viator y Almería.
	Diputación Provincial de Granada	Albolote, Atarfe Peligros, Pulianas y Jun en el sector norte, Cájara, Gójar, Huétor Vega, Monachil, Ogíjares, La Zubia y Cenes de la Vega en el sector sur y Granada.
	Diputación Provincial de Granada	Las Gabias, Churriana de la Vega, Cúllar Vega, Vegas del Genil y Santa Fe.
	Diputación Provincial de Huelva	Huelva, Punta Umbría, Palos de la Frontera, Gibraleón y San Juan del Puerto.
Castilla-La Mancha	Diputación Provincial De Albacete	Hellín, Albatana, Tobarra, Pozohondo, Liétor, Férez y Socovos.
Extremadura	Diputación Provincial de Badajoz	Montijo-Puebla la Calzada, La Garrovilla, Lobón, Torremayor y Valdelacalzada.
	Diputación Provincial de Cáceres	Plasencia, Oliva de Plasencia, Cabezabellosa, Casas de Castañar, Gargüera, Malpartida de Plasencia, Cañaveral, Holguera, Riobobos, Galisteo, Aldehuela de Jerte, Carcaboso y Valdeobispo.
	Diputación Provincial de Cáceres	Cáceres, Trujillo, Santa Marta de Magasca, Alcuéscar, Aldea del Cano, Botija, Casas de Don Antonio, Montánchez, Plasenzuela, Sierra de Fuentes, Torremocha, Torreorgaz, Torrequemada, Herrerueta, Aliseda, Arroyo de la Luz, Brozas, Casar de Cáceres, Garrovillas de Alconétar, Malpartida de Cáceres, Talaván y Santiago del Campo.
	Diputación Provincial de Badajoz	La Coronada, La Haba, Rena y Magacela.
Murcia	Diputación Provincial de Murcia	Cartagena y San Javier.

Figura 7: Municipios integrados en las EDUSI presentadas por las diputaciones provinciales.

Fuente: Elaboración propia a partir de los documentos de propuesta.

Por otro lado, en relación a la existencia de otras EDUSI supra-municipales, cabe también resaltar que sólo accedió al instrumento una mancomunidad (aunque un total de 12 se presentaron a las convocatorias). Se trata de la mancomunidad de Don Benito, formada por los municipios de Don Benito y Villanueva de la Serena. También

accedieron dos cabildos insulares: el cabildo insular de Tenerife (Santa Cruz de Tenerife y San Cristóbal de La Laguna) y el cabildo insular de Lanzarote (San Bartolomé, Arrecife y Teguiise), habiéndose presentado un total de tres a las convocatorias. El rol y el potencial de estos entes puede considerarse equivalente al que se ha descrito más arriba para las diputaciones provinciales.

La entrada de este tipo de entes, así como la asociación específica de ayuntamientos, en una convocatoria como esta abre un ámbito de avance hacia la sostenibilidad de los municipios de pequeño tamaño en el marco de la Política de Cohesión que sería de mucho interés mantener de cara al periodo presupuestario sucesivo. Se establece, además, un ámbito de innovación por parte de las Diputaciones Provinciales, ya que las mismas no habían participado hasta ese momento en convocatorias con la temática de las EDUSI, al tiempo que refuerza mecanismos de colaboración supramunicipal en nuestro país.

#### **5.4.2 Acción en diferentes ámbitos del municipio y aplicación del método "URBAN"**

Esta categoría analítica se considera clave para entender en qué medida las EDUSI replicaron el método de regeneración urbana introducido en España por URBAN y URBAN II, consolidado a través de la Iniciativa Urbana.

El análisis relativo a esta cuestión ha abordado en primer lugar el análisis del ámbito de actuación de las EDUSI. El entender si el área de actuación entraba dentro de la lógica *area-based* que caracteriza el método URBAN se ha considerado el primer paso para dilucidar si las EDUSI propusieron actuar en formar de proyectos de regeneración urbana integrada o no. Una vez identificadas las EDUSI que actúan en un área de extensión limitada, y de características homogéneas, se ha dado el segundo paso, consistente en entender si la estrategia actuaba en un barrio vulnerable y cómo.

El análisis del área concreto en el que ha operado cada EDUSI ha permitido identificar que las estrategias proponen operar en tres ámbitos diferentes:

- estrategias que operan en la totalidad del término municipal;
- estrategias que proponen actuar en un conjunto de barrios del municipio;
- estrategias que proponen actuar en barrios vulnerables de los municipios, concentrando su acción en los mismos con un enfoque *area-based*.

A continuación, se detalla el escenario que se ha identificado en relación a esta cuestión: De las 167 estudiadas, 78 EDUSI (el 46,7%) desarrollan una estrategia que propone operar sobre el término municipal del ayuntamiento/s promotor/es. Es de interés señalar que a este grupo se suman las 16 EDUSI propuestas por diputaciones provinciales, cabildos insulares o mancomunidades. Todas ellas plantearon actuar a nivel de la totalidad de los términos municipales de los ayuntamientos integrados en la estrategia. Esta cuestión aumenta las EDUSI que operan a nivel del municipio a 94, constituyendo el 56,2% de los casos estudiados. A los números mencionados, se sumarían las EDUSI presentadas por un municipio (como representante de un número mayor de ayuntamientos integrados en la estrategia). Esta circunstancia se da en 6 casos. En todas estas EDUSI se propone operar en un ámbito que abarca la totalidad

de los términos municipales. Esta casuística se aporta de manera detallada en la tabla siguiente, denotando estas estrategias en negrita con el nombre del municipio que las lidera. La Figura 9 detalla los municipios integrados en estas EDUSI. Teniendo en cuenta toda esta casuística, se ha identificado que operan en todo el término municipal 100 EDUSI (60% de las estrategias).

<b>Ámbito de actuación</b>	<b>Comunidad Autónoma</b>	<b>Ciudad</b>
Todo el término municipal	Andalucía	Baza, Torremolinos, Nerja, Linares, Lepe, Armilla, Isla Cristina, La Línea de la Concepción, Adra, Diputación Provincial de Málaga, Diputación Provincial de Sevilla (Bormujos y otros municipios), Diputación Provincial de Sevilla (Camas y otros municipios), Diputación Provincial de Almería, Diputación Provincial de Granada (Albolote y otros municipios), Diputación Provincial de Granada (Las Gabias y otros municipios), Diputación Provincial de Huelva, Úbeda
	Castilla-La Mancha	Guadalajara, Tomelloso, Diputación Provincial de Albacete
	Comunidad Valenciana	Alcoy, Villena, Ontinyent, Benicarló
	Extremadura	Diputación Provincial de Badajoz (Montijo y otros municipios), Diputación Provincial de Badajoz (La Coronada y otros municipios), Diputación Provincial de Cáceres (Plasencia y otros municipios), Diputación Provincial de Cáceres (Cáceres y otros municipios), Mancomunidad de Don Benito, Almendralejo
	Galicia	Ferrol
	Islas Baleares	Ibiza
	Islas Canarias	Las Palmas de Gran Canaria, Cabildo Insular de Tenerife, Cabildo Insular de Lanzarote, Santa Cruz de la Palma
	Murcia	Cieza, Diputación Provincial de Cartagena
	Navarra	Tudela
Todo el municipio (Actuaciones circunscritas al suelo urbano consolidado)	Andalucía	
	Aragón	Teruel
	Cantabria	Torreavega
	Castilla y León	Palencia, Ávila
	Castilla-La Mancha	Valdepeñas, Albacete, Seseña, Puertollano, Almansa, Azuqueca de Henares, Talavera de la Reina, Alcázar de San Juan, Toledo, Cuenca
	Cataluña	Sabadell, Santa Coloma de Gramenet
	Comunidad Valenciana	Torrente, Almazora, Onda, Alfás de Pi, Elche, Burriana, Castellón de la Plana, Paterna, Sagunto, Picassent, Benidorm
	Extremadura	Almendralejo, Plasencia
	Galicia	Culleredo, Marín, Pontevedra, Redondela, La Coruña, Ponteareas, Estrada, Ames, La Ribeira, Santiago de Compostela, Villagarcía de Arousa, Arteixo
	Islas Canarias	Galdar
	Madrid	Boadilla del Monte, Aranjuez
	Murcia	Torre Pacheco, Águilas, Murcia, Las Torres de Cotillas

Figura 8: EDUSI que abarcan la totalidad del término municipal.

Fuente: Elaboración propia a partir de los documentos de propuesta.

<b>Comunidad Autónoma</b>	<b>Municipio líder</b>	<b>Municipios integrados en la EDUSI</b>
Andalucía	Úbeda	Úbeda y Baeza
Comunidad Valenciana	Benicarló	Benicarló y Vinarós
Extremadura	Almendralejo	Almandralejo y Torremejías
Galicia	Ferrol	Ferrol y Narón
Islas Baleares	Ibiza	Eivissa y barrio de Platja d'en Bossa de Sant Josep de sa Talaia
Islas Canarias	Santa Cruz de la Palma	Santa Cruz de la Palma, Breña Alta y Breña Baja

Figura 9: EDUSI que integran varios municipios.

Fuente: elaboración propia a partir de los documentos de propuesta.

Por otra parte, un total de 37 EDUSI (el 22,1%) cuentan con estrategias que operan en un conjunto de barrios del municipio o en un barrio del mismo. En este último caso se ha comprobado que no actúan con un enfoque de regeneración urbana analizando las características del área de actuación y los objetivos principales de la estrategia (son los casos de Mogán, Vigo y Bilbao). Las mismas se recogen en la tabla siguiente:

<b>Comunidad Autónoma</b>	<b>Ciudad</b>	<b>Ámbito de actuación</b>
Andalucía	Moguer	Moguer y Mazagón
	Martos	Principalmente en casco histórico
	La Rinconada	San José de La Rinconada, La Rinconada y el Pago de Enmedio
	Rota	Centro histórico y área de centralidad, los corredores "dinámico", "de integración" y "turístico", y Zona Norte
	Montilla	Principalmente en casco histórico
	Motril	Núcleo de Motril, El Varadero, Santa Adela, Playa Poniente, Playa Granada, Playa de las Azucenas y Torrenueva
	Jerez de la Frontera	Núcleo urbano
	Cártama	Cártama y Cártama Estación
	Sanlúcar de Barrameda	La Barranca
	Lucena	Primer anillo de crecimiento urbano de Lucena
	Granada	Barrio del Albaicín y Parque Tecnológico Ciencias de la Salud
	Carmona	Núcleo urbano
	Almonte	Almonte, El Rocío y Matalascañas
	Puerto Real	Núcleo urbano
	Ayamonte	Área comercial de la Ciudad, Barrio Alto, La Villa, Las Colonias y Salón Santa Gadea
Coria del Río	Barriada del Pozo y Los Cuatro Caminos y la Barriada Blanca Paloma.	

Aragón	Calatayud	Centro Histórico y Barrio de San Antonio
Asturias	Mieres	Municipio de Mieres, parroquias rurales, Ciudad lineal/ Eje urbano central
Castilla-La Mancha	Ciudad Real	Estación del AVE, Barrio del Pilar y Barrio de la Esperanza, Zona Centro y San Martín de Porres
Cataluña	San Boi de Llobregat	Ciutat Cooperativa - Molí Nou y Camps Blancs
Comunidad Valenciana	Calpe	Centro Histórico, ensanche turístico y ensanche residencial
	Orihuela	Barrios del Cinturón Urbano del Monte de San Miguel
Extremadura	Cáceres	Zona Noroeste
	Mérida	Zona San Lázaro y Santa Isabel, zona San Agustín y Santa Catalina y zona del Casco Antiguo
	Badajoz	Casco Antiguo, Margen Derecha, Suerte de Saavedra y Cerro de Reyes
	Don Benito	Núcleo urbano
Galicia	Lugo	Recatelo, A Cheda, A Ponte, O Carme, A Milagrosa, Fonte Segunda Ranchos, Lamas de Prado, Abella, Abuín, Saamasas
	Lalín	Núcleo urbano de Lalín y las zonas periurbanas
	Vigo	Monte del Castro, Gran Vía, Casco Histórico, Estación del Ave, Hospital Xeral
Islas Baleares	Palma de Mallorca	Litoral de Ponent, Bosque de Belver, Puerto de Palma, Cala Nova, Son Dureta, BIC Es Jonquet y calle Conde de Barcelona
Islas Canarias	Arucas	Arucas Casco, Cardones, Santidad, Visvique, y Juan XXIII
	Santa Cruz de Tenerife	Distrito Anaga, Barrio Nuevo, Urbanización Anaga y La Salud
	Mogán	Núcleo poblacional de Arguineguín
Comunidad de Madrid	Parla	Villayuentus II, Centro, San Ramón, Barrio 2001, Casco Viejo, El Nido, Villayuentus, La Granja, Pryconsa, Fuentebella, Las Américas e Inlasa
Murcia	San Javier	Núcleo urbano de San Javier y Santiago de la Ribera
	Molina de Segura	Área urbana integrada por el casco urbano
País Vasco	Bilbao	Isla de Zorrotzaurre

Figura 10: EDUSI que proponen operar en un conjunto de barrios del municipio o en un barrio del municipio (con un enfoque que no es de regeneración urbana integrada).

Fuente: Elaboración propia a partir de los documentos de propuesta.

Por último, entre las 167 EDUSI estudiadas, se han identificado 28 (el 16,7%) que proponen concentrar su actuación en un ámbito concreto del municipio. Se observa que en ellas se dan dos características comunes: i) en primer lugar, actúan sobre áreas aquejadas de un conjunto de problemas: degradación física del ámbito de actuación, alto nivel de desempleo, problemas de integración social en la población afectada, pérdida de población en el área y presencia de infravivienda. En muchos casos también se refieren problemas de higiene ambiental e insuficiente dotación de zonas verdes; ii) por otra parte señalan objetivos claramente orientados a superar los problemas mencionados a través de estrategias que operan de manera sinérgica en distintos ámbitos sectoriales (con la limitación de la concentración temática planteada por la convocatoria). En base a estas dos cuestiones, sumada a su clara

concentración de los recursos económicos y la atención técnica en un área determinada y homogénea (barrios vulnerables, donde las necesidades y problemáticas en las dimensiones social, económica, demográfica y ambiental son más acusadas), se puede afirmar que estas EDUSI asumen un enfoque *area-based* equivalente al que adoptaron en el pasado las estrategias desarrolladas por las Iniciativas Comunitarias URBAN y URBAN II y las de la Iniciativa Urbana.

El análisis de los documentos de propuesta permite señalar que los principales objetivos que plantean estas EDUSI consisten en la reforma de los espacios degradados y la mejora ambiental en general, propiciar la integración socio-laboral de la población del área, la creación de una economía diversificada e innovadora en el ámbito, la mejora del transporte público y de la accesibilidad, y la potenciación del uso de las tecnologías de información y la comunicación. Se recogen en la tabla siguiente las EDUSI que actúan con esa mirada, señalando el ámbito (barrio vulnerable o degradado) en el que actúan, así como el tipo de tejido (Figura 11).

El análisis de las EDUSI que actúan con enfoque *area-based* permite señalar que las mismas operan en un área delimitada que tiene de media 3,68 km<sup>2</sup> de extensión, contando con una población media de 29.612 habitantes (beneficiarios directos de las actuaciones). Esta población media aumentó respecto a los programas de la Iniciativa Urbana, donde la misma fue de 19.906 habitantes (De Gregorio Hurtado, 2019b: 50). También aumentó la extensión media, que en la Iniciativa Urbana había sido de 1,27 km<sup>2</sup>. Se observa, asimismo, que las estrategias operan preferentemente en ensanches (16), y cascos históricos (12), mientras que sólo 5 operan en la periferia, una cuestión que cambia respecto a la Iniciativa Urbana, donde las ciudades habían operado principalmente en periferias (59% de las estrategias) (ibíd.). Se observa así un interés de las ciudades por operar con un enfoque *area-based* de regeneración urbana integrada en los cascos urbanos, ámbitos que son económicamente más dinámicos y que vienen recibiendo más atención que las periferias por parte de los ayuntamientos. Este extremo indica que, aún actuando con un enfoque *area-based*, los entes promotores han localizado las EDUSI en ámbitos con mayor capacidad de generar retornos a la inversión que los instrumentos que las han antecedido, observándose así también a este respecto una influencia del enfoque del eje urbano de la política comunitaria que prima la competitividad urbana. El aumento de la extensión y de la población beneficiaria apunta también a un intento de adaptación del enfoque *area-based* hacia estrategias que intentan cubrir un mayor número de problemáticas en ámbitos de mayor tamaño. Se podría hablar desde este punto de vista de una aplicación limitada del enfoque *area-based*.

Comunidad Autónoma	Ciudad	Ámbito de actuación	Tejido urbano
Andalucía	Málaga	Perchel y Lagunillas	Casco histórico
	Algeciras	Barrio de la Caridad	Casco histórico
	Conil de la Frontera	Casco Histórico	Casco histórico
	Huelva	Noroeste y Centro	Ensanche
	Sevilla	17 barrios de Zona Norte de Sevilla, Distritos: Norte y Macarena	Ensanche
	Estepona	Casco histórico de la ciudad y zona cercana al recinto ferial y el nuevo teatro	Casco histórico y ensanche
	San Roque	Los barrios de Los Olivillos y Simón Susarte	Ensanche
	San Fernando	Zona Este de San Fernando	Periferia
	El Puerto de Santa María	Distrito 1 del municipio de El Puerto de Santa María	Casco Histórico
	Cádiz	Área constituida por la Barriada de la Paz, Loreto, Puntales, Cerro del Moro, Guillén Moreno y Segunda Aguada	Ensanche
	Benalmádena	Núcleo de Benalmádena Costa.	Ensanche
Asturias	Avilés	Versalles Antiguo (sin incluir la promoción de viviendas de finales de los 90) y la zona del Barrio de La Luz. Barrios obreros de los 50 y 60.	Ensanche
	Oviedo	Zona Este (Eje A-66), Ventanielles y Barrios Guillén Lafuerza	Ensanche
	Siero	Centro de Lugones.	Periferia
Cantabria	Santander	Ladera Norte General Davila	Ensanche
Castilla y León	León	Barrios Entrevías	Casco histórico
	Soria	Interior de las murallas	Casco histórico
	Salamanca	Barrios de Buenos Aires, Tejares, Chamberí-Los Alambres, Arrabal y Vistahermosa.	Ensanche y periferia
Cataluña	Barcelona	Nou Barris, Sant Andreu y Sant Martí	Ensanche y periferia
Comunidad Valenciana	Alicante	4 barrios de la ciudad que conforman la vaguada existente entre los montes Benacantil y Tossal.	Casco histórico y ensanche
	Valencia	Cabanyal, Canyameler y Cap de França	Ensanche
Islas Canarias	San Cristóbal de La Laguna	La Cuesta y Taco	Ensanche
La Rioja	Logroño	Barrio de la Villanueva	Casco histórico
	Calahorra	Casco Antiguo	Casco histórico
Comunidad de Madrid	Alcalá de Henares	Distrito 2 del municipio y zona industrial norte.	Ensanche y periferia. Infraestructuras industriales
	Alcobendas	Parte del Distrito Centro	Casco histórico
	Rivas Vaciamadrid	Covibar y Eje territorial Oeste	Ensanche
	Torrejón de Ardoz	Zona Centro de Torrejón de Ardoz	Casco histórico y ensanche

Figura 11: EDUSI que actúan en base a un enfoque *area-based* en barrios vulnerables y ámbitos de actuación de cada una.

Fuente: Elaboración propia a partir de los documentos de propuesta.

El análisis llevado a cabo en base a esta categoría analítica pone de relieve que las EDUSI han dejado mayoritariamente de lado la continuación del método URBAN para actuar en la regeneración urbana integrada de un área homogénea con problemas de vulnerabilidad y declive urbano. Como se ha señalado, la mayor parte de las EDUSI han optado por distribuir sus medidas en todo el municipio. Es de interés señalar que 13 de los 28 Ayuntamientos promotores de EDUSI que han optado por mantener el enfoque de regeneración urbana integrada actuando desde una visión *area-based* (Málaga, Huelva, Sevilla, Oviedo, Avilés, Santander, León, Salamanca, Barcelona, Valencia, Alicante, San Cristóbal de La Laguna, y Logroño) habían participado en URBAN, URBAN II o la Iniciativa Urbana, contando con experiencia directa y conocimiento en relación al desarrollo de estrategias de este tipo que podría haberlas llevado a continuar su implementación en base al reconocimiento del valor de la metodología de regeneración urbana basada en el método URBAN.

### **5.4.3 Perspectiva urbana y territorial asumida por las EDUSI**

Como se ha explicado más arriba, la acción urbana de la política de la UE viene ganando en importancia y visibilidad desde los años noventa. A esta, desde la década del 2000, se le ha sumado la importancia de la visión territorial, donde las ciudades se entienden operando en equilibrio con su área funcional. Esta mirada, plenamente integrada en los documentos de política comunitarios para el periodo analizado, quedó claramente integrada en el documento de orientaciones preparado por la RIU para guiar a los ayuntamientos y otros entes en la preparación de sus EDUSI. Asimismo, que los programas que actúan en la mejora de las ciudades tengan en cuenta la perspectiva de todo el término municipal y del ámbito territorial en el que están integrados (área funcional, área metropolitana, ámbito comarcal, ámbito regional, etc.) se considera una cuestión clave en las EDUSI. El propio documento de bases de la convocatoria (en su punto 2G del Anexo II) establece respecto al contenido de las estrategias que las mismas han de garantizar un análisis del área urbana desde esta perspectiva:

El análisis no debería limitarse al ámbito de las fronteras administrativas, sino que deben presentarse las realidades urbanas en su adecuado contexto territorial, estudiando las relaciones funcionales y las dinámicas regionales que explican o condicionan la situación de los distintos entornos urbanos. La materialización de este análisis debe hacerse atendiendo a la situación y morfología del territorio, si bien, deberá estar siempre presente, ya sea en el caso de ámbitos metropolitanos de gran tamaño, como en el caso de que el objeto de análisis sea un conjunto de núcleos de población de menor tamaño unidos por determinados retos comunes.

Siendo además la perspectiva urbana y territorial de las estrategias una de las categorías de análisis planteadas por la metodología de este trabajo, se analiza en este apartado en qué medida las estrategias tuvieron en cuenta la incorporación efectiva de la escala territorial en su elaboración. Para abordar la misma se han revisado los documentos de propuesta con el fin de identificar si han incluido referencias explícitas a instrumentos de planificación que superan la escala supramunicipal con el fin de alinearse con ellos. Para dicho análisis se ha tenido en

consideración la escala provincial, regional y nacional y/o supranacional. En este caso no se ha diferenciado entre instrumentos sectoriales e instrumentos estratégicos y/o de ordenación del territorio, siendo el criterio principal que ha guiado esta parte del análisis que los instrumentos plantearan actuar en una escala supramunicipal.

Del mismo modo, se incorpora el análisis de la integración de instrumentos de planificación de escala urbana, teniendo en cuenta la génesis y características de los mismos. Después de un pre-análisis de los documentos de propuesta de las EDUSI, se ha establecido la detección prioritaria de los siguientes instrumentos:

- Agenda 21.
- Plan General de Ordenación Urbana.
- Plan Estratégico Urbano.
- Otros: Iniciativas de regeneración urbana integral (en sectores o todo el ámbito urbano), acciones integradas de desarrollo sostenible, estrategias de desarrollo local, análisis y actuaciones para la rehabilitación urbana integrada, etc.

Como puede observarse en la figura siguiente (Figura 12) prevalece la incorporación de los instrumentos urbanos sobre los territoriales. En este sentido destacan los Planes Generales de Ordenación Urbana y las Agendas 21 que ocupan el primer y segundo puesto. El análisis se ha territorializado con el fin de identificar "patrones regionales" que pudieran explicarse desde la planificación territorial. Desde este punto de vista es interesante señalar que la gran mayoría de las EDUSI de un buen número de Comunidades Autónomas hacen referencia a su Agenda 21Local como instrumento de desarrollo urbano sostenible. En este sentido juegan un papel menos relevante los planes estratégicos. Muchas también hacen mención a sus Planes Generales de Desarrollo Urbano, una cuestión que pone este instrumento en el centro de una necesaria evolución en un marco que en el momento en el que se escribe este trabajo (finales de 2020) empieza a estar fuertemente dominado por las agendas urbanas.

En relación a los instrumentos o marcos de escala supramunicipal a los que hacen referencia las EDUSI, hay que señalar que los presentes en mayor medida son los de ámbito regional. A este respecto es también relevante señalar la referencia al marco provincial, que es señalada prioritariamente en el caso de las EDUSI de Extremadura e Islas Canarias, jugando el mismo papel que el marco regional en los casos de Aragón, Cataluña, e Islas Baleares, y siendo mencionados de manera relevante en el caso de las EDUSI andaluzas. Es de interés señalar que en los casos de Navarra y el País Vasco no se hace referencia a ningún documento de ámbito supramunicipal, lo que contrasta con la tradición relevante de planificación territorial que tienen ambas Comunidades Autónomas.

Perspectiva		Territorial			Urbana			
Categoría/ Comunidad	Total EDUSI	Regional	Provincial	Nacional/ Supra- nacional	Agenda 21	PGOU	Plan Estratégico Urbano	Otros
Andalucía	61	28	24	7	49	50	15	4
Aragón	2	1	1	0	1	2	1	1
Asturias	4	1	0	0	3	3	2	
Cantabria	2	1	0	1	1	2	2	
Castilla-La Mancha	15	4	1	4	14	13	5	3
Castilla y León	5	0	1	0	3	4	2	
Cataluña	4	2	2	0	1	3	0	
C. Valenciana	20	13	0	2	14	17	3	1
Extremadura	12	4	5	3	7	10	3	
Galicia	16	13	2	1	6	14	2	1
Islas Baleares	2	1	1	0	2	2	2	
Islas Canarias	11	0	5	0	2	8	5	
La Rioja	2	0	0	1	0	1	0	
Madrid	7	2	0	1	6	7	4	
Murcia	8	5	1	2	7	7	3	
Navarra	1	0	0	0	1	1	1	
País Vasco	1	0	0	0	0	1	0	1
Total	<b>173</b>	75	43	22	117	145	50	11

Figura 12: EDUSI que referencian la consideración de instrumentos urbanos y/o territoriales. Análisis por Comunidad Autónoma.

Fuente: Elaboración propia en base a los documentos de propuesta.

Dado que esta muestra puede presentar una perspectiva sesgada por la heterogeneidad de casos debido a que no todas las EDUSI fueron presentadas por el mismo tipo de entes, se ha incorporado un análisis que tiene en cuenta el marco de referencia que menciona la EDUSI y el tipo de ente. El resultado se recoge en la Figura 13.

En este caso, se verifica nuevamente una prevalencia de la escala urbana en la referencia a instrumentos en todos los casos. En el caso de los municipios y las diputaciones provinciales se verifica nuevamente que los instrumentos más referenciados son los Planes Generales de Ordenación Urbana (PGOU) y las Agendas 21. Como era de esperar en el caso de los cabildos insulares y las diputaciones provinciales se observa la relevancia de los instrumentos de escala provincial.

Perspectiva	Territorial			Urbana			
	Regional	Provincial	Nacional Supra-nacional	Agenda 21	PGOU	Plan Estratégico Urbano	Otros
Municipio (151)	67	31	19	106	130	49	10
Mancomunidad (1)	1	1	1	1	1	0	0
Cabildo insular (2)	0	2	0	0	2	0	0
Diputación Provincial (13)	7	9	2	10	12	1	1
EDUSI analizadas (167)	75	43	22	117	145	50	11

Figura 13: EDUSI que referencian incorporación de instrumentos urbanos y/o territoriales según tipo de ente promotores

Fuente: Elaboración propia en base a los documentos de propuesta.

El análisis llevado a cabo pone de relieve que las EDUSI han tenido sólo parcialmente en cuenta la recomendación de integrar la estrategia de desarrollo urbano sostenible integrado en una visión territorial dada por los marcos existentes. Esta cuestión, que está presente en la convocatoria debido a la importancia que la temática tiene en el ámbito de la UE, muestra la falta de tradición de las ciudades de pensar su desarrollo respecto a su área funcional. Es interesante señalar que no se identifica una correspondencia entre la falta de referencia a marcos regionales y la ausencia de Planes Territoriales Regionales o Directrices de Ordenación del Territorio. Se observa así que en CCAA como Castilla y León las EDUSI no hacen referencia al marco regional, a pesar de que se cuenta con un plan que opera a esa escala, mientras que en regiones en donde dicho plan no ha llegado nunca a aprobarse (por ejemplo, Comunidad de Madrid, Murcia, La Rioja, etc.) las EDUSI sí que hacen referencia a marcos regionales.

#### **5.4.4 Las EDUSI como práctica multi-agente (integración horizontal, vertical y de actores de la comunidad local)**

La convocatoria de las EDUSI estableció como condición la cooperación a nivel horizontal dentro de los ayuntamientos entre las diferentes áreas de gobierno implicadas, así como la integración de los agentes locales en el proceso de diseño e implementación de la estrategia (más allá del propio proceso de participación).

En este análisis se abordan diferentes dimensiones de la práctica multi-agente: la presencia de diferentes áreas de gobierno en la gestión e implementación de las EDUSI, la presencia de actores no públicos actuando como agentes con esos roles, y finalmente la presencia de actores de niveles de gobierno superiores.

Con el fin de entender la integración horizontal entre áreas de gobierno, esta categoría plantea el análisis de las áreas implicadas propuestas por los entes gestores en cada EDUSI. Para ello se ha analizado la información contenida en el apartado "capacidad administrativa" de los documentos de propuesta de las estrategias seleccionadas. En relación a esta cuestión, se identifica una cierta heterogeneidad en el nivel de definición de los actores/áreas de gobierno implicadas en la gestión y

desarrollo de las estrategias. El análisis ha permitido identificar que en 13 casos (7.8%) los documentos no hacen una descripción clara de los actores involucrados a este respecto. Por otro lado, en 82 casos (49%) el grado de definición es parcial, señalando algunas áreas de gobierno y ofreciendo indefinición en relación a la integración de algunas otras. Finalmente, en 72 estrategias (43%) se establece claramente quienes son los actores involucrados y los roles que se asigna a cada uno.

De los 72 casos que definen las áreas y actores locales implicados en el proceso de ejecución se desprende que las que se integran en las EDUSI son por lo general las siguientes: urbanismo, ordenación territorial, vivienda; desarrollo sostenible, medio ambiente, energía; empleo y asuntos económicos (formación, desarrollo e impulso económico). El análisis de esas 72 EDUSI ha permitido identificar dos tipos de áreas implicadas en las EDUSI, así como la integración de empresas y otros entes públicos:

- Áreas transversales que cumplen funciones administrativas y de gestión. Dentro de esta categoría generalmente se involucran: la alcaldía, el equipo político, la secretaría general, intervención, tesorería, contratación y recursos Humanos (RRHH), hacienda y presupuesto, servicios y asesoría jurídica, prensa y/o comunicación, gestión de Fondos Europeos y las áreas de participación y/o atención ciudadana.
- Áreas ejecutoras o encargadas de la proposición, gestión y selección de las intervenciones sectoriales. En algunos casos estas áreas se involucran en roles de liderazgo del proceso y en otros simplemente son encargadas de la ejecución. En esta categoría encontramos: servicios sociales, bienestar social, familia, mujer, igualdad, empleo y asuntos económicos, desarrollo sostenible, medio ambiente, energía, urbanismo, ordenación del territorio, vivienda, nuevas tecnologías, modernización, administración electrónica, salud, deporte, cultura, patrimonio, educación, infancia, juventud, movilidad, tráfico, transporte, etc.
- Empresas y otros entes públicos (policía local, bomberos, protección civil, etc.).

Desde la perspectiva de integración horizontal de las áreas de gobierno cabe destacar la relevancia de las áreas de Urbanismo, Participación, Medio Ambiente y Energía, y Empleo y Asuntos Económicos (formación, desarrollo e impulso económico), Asuntos Sociales, Nuevas Tecnologías, Modernización y Administración Electrónica, y Cultura y Patrimonio.

Como se ha mencionado, dentro de esta categoría analítica se ha revisado también el nivel de presencia de actores supramunicipales de gobierno en las EDUSI, es decir de los niveles regional, nacional o de la UE. Se observa que, de las 167 propuestas analizadas, 113 (67%) cuentan sólo con la participación de áreas y organismos municipales tanto para la participación como la gestión y seguimiento de la estrategia. Las estrategias restantes, 54 de 167 (33%), cuentan con la participación de niveles superiores de gobierno (Comunidad Autónoma o provincia). Hay que destacar que en todos los casos hay una participación del Ministerio de Hacienda como Autoridad de Gestión del FEDER, no dándose en el contexto de alguna EDUSI la presencia de

ningún otro ente de nivel estatal, más allá de la implicación del Ministerio de Fomento en el marco de los actos de la RIU. La presencia de la UE se da también en todas las estrategias al situarse dentro de un instrumento de iniciativa comunitaria. No se observa ninguna otra relación de las EDUSI con el marco comunitario fuera de esa relación. En relación con la cuestión supramunicipal, es de mucho interés hacer notar la involucración de Diputaciones Provinciales, Cabildos y Mancomunidades como entes promotores por primera vez en el marco de un instrumento lanzado en el marco de la política urbana de la UE en España.

Por último, el análisis de las 72 EDUSI que incorporan información suficientemente detallada sobre los actores ha permitido comprobar que en ocasiones colaboran en la implementación de las estrategias actores no públicos, siendo las principales empresas privadas, grupos de acción local, consorcios locales, ONGs y otras organizaciones de la sociedad civil. Asimismo, se identifica en esta categoría la presencia de consultoras y empresas externas que se involucran en tareas de gestión y/o seguimiento del proceso de ejecución. Estas constituyen el actor externo al ayuntamiento con mayor presencia entre las EDUSI mencionadas. En aquellas EDUSI con las que se cuenta con información se observa una baja introducción de actores privados que hayan contribuido con cofinanciación a la estrategia de transformación que se plantea. Esta es una cuestión que se mantiene inalterada en las EDUSI en comparación con instrumentos anteriores y que constituye todavía una limitación a abordar en el marco español.

En relación a esta categoría analítica, hay que señalar que la falta de información en relación a este tema en los documentos de propuesta (algo que sin embargo era requerido en el marco de la convocatoria) no ha permitido abordar el análisis de la misma de manera sistemática. Esta cuestión denota una falta de seguimiento de las líneas guía indicadas en la convocatoria y de lo recomendado en el documento de "Orientaciones para la definición de estrategias de Desarrollo Urbano Sostenible e integrado en el período 2014-2020" (Red de Iniciativas Urbanas, 2015), así como un alto nivel de "permisividad" del proceso de selección en relación a la falta de información suficientemente detalla en relación a esta cuestión en los documentos de propuesta.

#### **5.4.5 El enfoque participativo en las EDUSI**

El punto 6 del Anexo II del BOE que estableció las líneas guía a seguir para el diseño de las EDUSI establecía:

Uno de los aspectos clave en el desarrollo de la Estrategia DUSI es la necesidad de garantizar la participación ciudadana en su elaboración e implementación, estableciendo mecanismos efectivos de información y consulta a los ciudadanos, además de a los principales agentes económicos, sociales e institucionales.[...]La estrategia deberá exponer de forma clara cómo se han tenido en cuenta en su desarrollo las visiones de estos agentes, tanto en el proceso de diseño y seguimiento, así como el modo en que se realizará la comunicación, difusión y promoción de la Estrategia dentro del área urbana entre sus principales actores sociales, económicos y ciudadanos.

Asimismo, el documento “Orientaciones para la definición de estrategias de Desarrollo Urbano Sostenible e integrado en el período 2014-2020” (Red de Iniciativas Urbanas, 2015) recalca la importancia de potenciar la participación en el diseño de las EDUSI y su posterior implementación. Esta cuestión estuvo muy presente en los eventos presenciales que se realizaron con anterioridad al lanzamiento de las EDUSI, así como con motivo de su presentación en el marco de la RIU por parte del Ministerio de Hacienda y el Ministerio de Fomento. Se establecía la obligatoriedad de introducir procesos de participación abiertos a todos los actores (incluyendo, la ciudadanía) bien diseñados y dotados de recursos a lo largo de toda la vida del instrumento. En este sentido, las EDUSI se situaban en plena continuidad con lo establecido a este respecto en instrumentos anteriores (URBAN e Iniciativa Urbana).

Con el fin de entender cómo se plasmó esta cuestión por parte de los actores promotores de las EDUSI en los documentos de propuesta, se han analizado cómo plantearon estos últimos el proceso de participación para el diseño de la estrategia. El análisis permite señalar que en la mayoría de los casos se llevaron a cabo procesos de participación en esa fase. Una mirada más detallada ha permitido poner de relieve que el 97% de las propuestas seleccionadas plantearon procesos participativos específicos para el proceso de diseño y elaboración de las EDUSI. En 19 de esos casos, se proponía completar los mecanismos y acciones para la participación en la estrategia con otros ya existentes o desarrollados previamente. Asimismo, se ha identificado que en cinco casos (el restante 3%) se propuso sustituir la participación específica en el marco del diseño de la estrategia por otros procesos participativos. A saber:

- Las EDUSI de Sagunto, Alcobendas y Galdar utilizaron las actividades de participación propuestas dentro de su plan estratégico local.
- La EDUSI de Las Palmas de Gran Canaria propuso la utilización del proceso de participación de la Estrategia PROA 2008-2020, complementado con un espacio online para comunicación en el marco de elaboración e implementación de la EDUSI.
- La EDUSI de Bilbao propuso la utilización de varios procesos participativos previos desarrollados en el área de Zorrotzaurre: Foro para un Zorrotzaurre sostenible 2004; Jornadas de exposición al público abiertas, Talleres para un Zorrotzaurre sostenible; Reuniones del Consejo de Distrito de Deusto 2005, Modificaciones del PGOU 2012; Plan Especial de Ordenación Urbana de Zorrotzaurre 2011-2012.

Dentro de esta categoría analítica se ha considerado de interés entender cómo proponían las EDUSI abordar la participación desde un punto de vista metodológico. En casi todos los casos, la misma se plantea en base a estrategias de participación basadas en una media de cuatro instrumentos diferentes, habiéndose identificado los siguientes<sup>11</sup>:

---

<sup>11</sup> En el caso de la EDUSI de Moguer (Andalucía) no ha sido posible identificar la metodología propuesta para la participación ciudadana.

- Talleres sectoriales. Utilizados en 120 casos.
- Cuestionario online: realizados a través de sitios web con diferentes metodologías (preguntas abiertas, opinión, cuestionarios DAFO, puntuación, etc.). Utilizado en 106 casos.
- Talleres transversales. Utilizados en 93 casos.
- Jornadas de participación bajo forma de eventos de programación masiva y diversa en formas de mesas, debates, jornadas, presentación de la estrategia, sesiones de concejalías, foros, etc. Utilizado en 74 casos.
- Espacios para sugerencias: incluyen buzones de sugerencias físicos u online, correo electrónico o línea telefónica, espacios para comentar en redes sociales o en plataformas web. Utilizados en 73 casos.
- Cuestionario físico: desarrollados en eventos participativos, disponibles en espacios ciudadanos o desarrollados a pie de calle. Utilizado en 37 casos.
- Reuniones: encuentros acotados a grupos específicos y con presencia de un número de personas sensiblemente menor que el de los talleres. Utilizadas en 46 casos.
- Entrevistas: particularizadas a personas, grupos o cargos. Utilizadas en 20 casos.
- Otros: aquellos que no han podido ser incluidos en las categorías anteriores. Se han identificado 9 casos entre los que se identifican formas menos comunes de incentivar la participación (encuesta telefónica, involucración de los colegios, o concursos de ideas, siendo estos últimos los más comunes).

Se señalan asimismo los principales instrumentos de difusión de información a los que se recurrió. Las EDUSI utilizan como promedio tres de los siguientes instrumentos:

- Sitio web: creado especialmente para la propuesta y/o utilización de otro sitio web oficial de gobierno (municipio, diputación, etc.).
- Redes sociales: creación y/o utilización de perfiles de Facebook, Twitter, Instagram, entre otras.
- Prensa: incluye tanto ruedas de prensa, como apariciones en medios locales (radio, tv, revistas y diarios). Utilizado en 65 casos.
- Encuentros (físicos): talleres, reuniones, jornadas, entrevistas presenciales, etc.
- Otros soportes físicos: incluye impresión de folletos cartelería y revistas municipales y Creación de espacios de atención ciudadana.
- Otros soportes: *Whatsapp*, aplicaciones móviles municipales, llamadas y medios telefónicos, aparición en eventos locales, telecentros a disposición ciudadana para acceso online, área virtual Wammer (espacio para el almacenamiento compartido de información).

El método de participación más utilizado ha sido la realización de talleres sectoriales, seguido por la implementación de cuestionarios online y talleres transversales. Esto demuestra la utilización complementaria de métodos de participación física con medios digitales, así como la importancia de la participación a través de talleres específicos ligados al diseño de la estrategia. Tanto la observación

de los instrumentos de participación, como de difusión permiten señalar la digitalización del proceso de participación en mayor medida que la observada en instrumentos anteriores.

Respecto a la inclusión de evidencias que permitan identificar que los resultados de los procesos de participación fueron tenidos en cuenta en el diseño de las estrategias, es posible señalar que en el 74% de los casos los documentos de propuesta mencionan explícitamente que incorporan a la estrategia conclusiones obtenidas de los procesos de participación. En el 26% restante, no ha sido posible identificar la inclusión de conclusiones o líneas guía en ese sentido.

En cuanto a la previsión de incorporación de participación durante el proceso de implementación de las propuestas, ha sido posible identificar que en 137 casos las estrategias definen algún método de participación en el seguimiento y evaluación del proceso de ejecución. Sin embargo, debido a la heterogeneidad en el grado de definición de los procesos no ha sido posible categorizarlos en este análisis.

Finalmente, se ha puesto el foco en entender qué actores estuvieron involucrados en el proceso de participación para el diseño de las estrategias. Cabe aclarar en este punto que, debido a la imposibilidad de contar con los anexos de todas las propuestas seleccionadas, en algunos casos se da la imposibilidad de clasificar los actores de forma pormenorizada. Para dicho análisis se han clasificado los diferentes actores de la siguiente forma en base a la información relativa a los mismos en los documentos de propuesta:

- Áreas gubernamentales: incluyen actores administrativos (técnicos y políticos), concejalías y todo tipo de organización gestionada por el gobierno local e incorporada en su organigrama.
- Otras entidades públicas: aquellas entidades supralocales como diputaciones, mancomunidades o juntas regionales y cualquier entidad que no sea la promotora de la propuesta.
- Ciudadanía en general: ciudadanos y ciudadanas individuales no agrupados.
- Asociaciones vecinales: agrupaciones vecinales y/o barriales.
- Otras asociaciones culturales, sociales, deportivas, etc.: incluye toda organización formal e informal que trate temas culturales, religiosos, educativos, sociales, deportivos, de minorías, asociaciones de mujeres, amas de casa, inmigrantes.
- Establecimientos educativos: escuelas, colegios, jardines de infantes, universidades y centros de formación.
- Empresas, PYMEs y comercios: todas las entidades privadas con fines económicos no agrupadas, incluyendo todos los complejos productivos y financieros. También se incluyen aquí los propietarios.
- Asociaciones empresariales y comerciales: se incluyen también aquí las cámaras de comercio e industria.
- Asociaciones sindicales y de trabajadores.
- Partidos políticos: todos los partidos que no representan a la actual gestión.
- Centros de investigación.

- Asociaciones profesionales y especialistas no gubernamentales: colegios profesionales y todo tipo de especialistas convocados.

En casi la totalidad de los casos se señala la participación explícita de diferentes áreas de gobierno (en 158 casos): concejalías, técnicos y/o representantes políticos de la gestión. Se entiende en todo caso que debido al carácter integrado que tuvo que asumir el instrumento, en todas las EDUSI estudiadas (167) se ha dado esta involucración aunque no se señale explícitamente en el documento. Esta cuestión pone de relieve una de las posibles limitaciones de este estudio: el mismo se basa en la información aportada en los documentos de propuesta, si esta es imprecisa o no se aporta introduce un sesgo en el análisis.

En segundo lugar, por número de EDUSI donde se verifica su implicación, se señala la participación individual de ciudadanos y ciudadanas, generalmente materializadas a través de encuestas o buzones de sugerencias (152 casos), por lo que no se trata de participación ligada a los talleres sectoriales o transversales mencionada más arriba. Finalmente, en tercer lugar, por nivel de integración en el proceso se sitúan los actores sociales (144). Siguen en nivel de importancia por presencia, las asociaciones empresariales y comerciales (93 casos), las empresas, PYMES y comercios (90 casos), y las asociaciones vecinales (89 casos). Los actores con menos presencia han sido los centros de investigación (incorporados sólo en 4 casos).

La profundización en base a esta categoría analítica ha permitido identificar un gran esfuerzo por parte de los entes promotores para integrar las diversas miradas dentro del proceso de redacción de las propuestas. El análisis ha permitido identificar que las mismas mencionan una media de seis actores diferentes tanto en el marco del proceso de participación durante la vida del instrumento como en el del diseño de la EDUSI. En los marcos de participación generados, la práctica predominante ha sido la validación de propuestas a implementar ideadas por el ente promotores.

#### **5.4.6 La coordinación de las EDUSI con otras políticas urbanas**

En base a lo establecido en el punto 2.I del Anexo II del BOE que hizo público las bases de la convocatoria de las EDUSI, las estrategias tenían que tener en cuenta en su parte de análisis y diagnóstico, así como en su diseño, el conjunto de herramientas de planificación que pudieran servir de soporte para la orientación de las líneas de actuación integradas que tenían que proponer. Entre ellas, se destacaban "las distintas estrategias sectoriales que, sintetizadas, armonizadas y, en su caso, actualizadas, puedan constituir un punto de partida para la elaboración de la estrategia integrada"<sup>12</sup>.

En este sentido, teniendo en cuenta el enfoque integrado que se pedía que asumieran las estrategias tanto desde instancias comunitarias como nacionales, la cita mencionada se situaba en el objetivo de potenciar la coordinación de cada EDUSI con las políticas e instrumentos municipales y/o regionales para garantizar la eficacia de las actuaciones y limitar superposiciones e incluso incoherencias entre políticas. Esta categoría analítica aborda la coordinación de las estrategias con políticas

---

<sup>12</sup> Punto 2.I del Anexo II del BOE.

sectoriales existentes. Se trata de una cuestión que se complementa la Parte 5.4.8 donde se aborda el enfoque integrado de las EDUSI.

Para el análisis de la coordinación de las EDUSI con otras políticas urbanas se ha profundizado en los instrumentos de carácter sectorial mencionados en los documentos de propuesta tanto de acción en la escala urbana como metropolitana. La observación de las 167 EDUSI estudiadas desde esta óptica ha permitido identificar que los documentos de propuesta señalan la coordinación de las estrategias con políticas urbanas o metropolitanas que actúan en los siguientes ámbitos:

- Movilidad y transporte: dentro de esta categoría se consideran todos los instrumentos de actuación urbana y metropolitana mencionados en los documentos de propuesta que contienen propuestas/regulaciones sobre cuestiones de accesibilidad y movilidad. Los instrumentos mencionados incluyen las siguientes temáticas: accesibilidad, movilidad peatonal, movilidad ciclista, tráfico, seguridad vial, transporte. Dentro de esta categoría destaca la mención a los Planes de Movilidad Urbana Sostenible siendo el instrumento que se menciona por parte de las EDUSI un mayor número de veces.
- Infraestructura y patrimonio: esta categoría incluye planes de mejora, actualización y propuestas de infraestructuras y equipamientos (viales, servicios públicos, zonas verdes, etc.), planes de vivienda y suelo, planes de intervención en patrimonio (protección, reforma, etc.) y planes de intervención física sectorial (paseos marítimos, espacios turísticos, barrios, áreas industriales, etc.).
- Economía y empleo: esta categoría incluye planes locales de empleo, empleo joven, planes de impulso o estrategias de desarrollo de sectores económicos (turismo, industria, agricultura, comercio, etc.), emprendimiento, desarrollo económico local, inversiones en actores incentivadores de la economía local, sectores emergentes y tendencias empresariales, deuda y saneamiento financiero, etc.
- Gobierno y ciudadanía: se incorporan en esta categoría instrumentos que abordan las temáticas de administración electrónica, modernización (informática/tecnológica) e implantación de TICs, planes de gestión, mediación comunitaria, conciliación y convivencia, seguridad ciudadana y participación ciudadana.
- Gestión de recursos y sostenibilidad: esta categoría hace mención a instrumentos relativos a auditorías energéticas y optimización energética, planes de Smart City, contaminación atmosférica y adaptación al cambio climático, ordenación y gestión de recursos naturales y parques naturales, calidad del aire, energías renovables, desarrollo sostenible, acción ambiental, mejora de la calidad del aire, gestión de residuos e higiene urbana, emergencias urbanas, mapas y planes estratégicos de ruido/acústica. Destaca en esta categoría el Plan de Acción para la Energía Sostenible (PAES) consecuencia de la integración de un gran número de ciudades españolas en el Pacto de los Alcaldes (Reckien et al., 2018).
- Sociales: esta categoría hace referencia a los instrumentos de salud, violencia e igualdad de género, juventud, atención a la infancia y adolescencia,

erradicación de la trata de personas, prostitución y otras formas de explotación sexual, familia e igualdad de oportunidades, conciliación de la vida laboral, familiar y personal, cohesión social e igualdad, inclusión social y servicios sociales, educación y absentismo escolar, atención a personas mayores, población extranjera e integración de población inmigrante, drogas y adicciones, empleo para colectivos en emergencia social, discapacidad, cultura, convivencia intercultural, actividad física y salud, alfabetización y capacitación digital, educación afectivo-sexual, calidad de vida.

Además de las categorías de análisis mencionadas, con el fin de obtener una imagen lo más completa y fiel posible de los instrumentos a los que hacen referencia las EDUSI en su diagnóstico y propuesta, con el fin de integrarse con las políticas locales y metropolitanas en desarrollo o previstas, dentro de esta categoría de análisis se ha incorporado una segunda subcategoría que permite entender la incorporación de líneas de actuación o instrumentos que se suman a los que se sitúan en las categorías mencionadas. Se trata en este caso de instrumentos y líneas de ayuda que cuentan con financiación comunitaria pero que se sitúan fuera del eje urbano del Programa Operativo de Crecimiento Sostenible (POCS) donde se localizan las EDUSI:

Las Bases de la Convocatoria EDUSI estableció la posibilidad de presentar líneas de actuación que no se ajustaran a los Objetivos Temáticos (OT) seleccionados para el Eje Urbano del POCS (OT 2, 4, 6 y 9) siempre y cuando se consideraran justificados dentro de la propuesta y fueran presentados con la financiación correspondiente (externa a la misma). Según el análisis realizado en base a los documentos de propuesta, se ha identificado que en 79 de las 167 propuestas seleccionadas y estudiadas (cerca del 58%) existieron líneas de actuación que no se encuadran dentro de los OT de la convocatoria. Esto denota el interés de los Ayuntamientos en presentar propuestas que integrasen todos los desafíos urbanos de las áreas de actuación, y señala un ámbito de actuación que les permitía contrarrestar el carácter sectorial que de otra manera estaba abocado a asumir la EDUSI. El análisis pormenorizado de los documentos de propuesta en torno a esta cuestión, ha permitido identificar dos subgrupos dentro de las 79 EDUSI mencionadas: un primer subgrupo, que supone 73 casos, donde se proponen líneas de actuación diversas que incluyen uno o más OT de la estrategia de inversión 2014-2020 de la UE (entre los 11 establecidos, ver Parte 3), también presentes en el Acuerdo de Asociación de España para el mismo período. Dichos OT se mencionan a continuación (para más detalle ver ANEXO II):

- OT1: Potenciar la investigación, el desarrollo tecnológico y la innovación.
- OT3: Mejorar la competitividad de las PYME.
- OT5: Promover la adaptación al cambio climático y gestión y prevención de riesgos.
- OT7: Promover el transporte sostenible y eliminar los estrangulamientos en las infraestructuras de redes fundamentales.
- OT8: Promover el empleo y apoyo a la movilidad laboral.
- OT10: Invertir en la educación, y capacitación y aprendizaje permanente.

- OT11: Mejorar la capacidad institucional y la eficiencia de la Administración pública.

Por otro lado, existe un segundo subgrupo formado por 6 EDUSI en los que se proponen líneas de actuación que no se corresponden con políticas europeas, nacionales y/o regionales (Mogán, Santiago de Compostela, Lalín, Torrente, Ayamonte y La Línea de la Concepción). En ellas se presentan líneas de actuación ajenas a los OT obligatorios para las EDUSI, y no alineadas tampoco con los otros OT presentes en el POCS. La revisión de estos casos ha permitido identificar que dichas líneas se insertan en algunos casos en otras políticas urbanas vigentes en los municipios. Debido a la imposibilidad de categorizar dichas líneas de actuación, al no explicitarlas los documentos de propuesta en todos los casos, estas EDUSI no se han tenido en cuenta en los resultados que se presentan en la figura siguiente como actuaciones dentro del POCS. La misma aporta un escenario general sobre las políticas sectoriales con las que las EDUSI señalaron establecer sinergias o coordinarse.

<b>Categoría/ Comunidad</b>	<b>Movilidad y Transporte</b>	<b>Infraestruc- tura y Patrimonio</b>	<b>Economía y Empleo</b>	<b>Gobierno y Ciudadanía</b>	<b>Gestión de Recursos y Sostenibilidad</b>	<b>Temática Social</b>
Andalucía	40	24	16	16	45	26
Aragón	1	1	1	0	1	0
Asturias	1	2	3	3	1	1
Cantabria	1	0	1	1	1	1
Castilla-La Mancha	11	7	8	6	11	12
Castilla y León	5	3	2	1	4	2
Cataluña	4	3	3	3	4	4
C. Valenciana	16	14	15	7	16	14
Extremadura	9	5	7	4	9	5
Galicia	11	7	10	6	4	2
Islas Baleares	2	2	1	0	2	2
Islas Canarias	7	2	6	1	6	5
La Rioja	2	1	1	0	2	0
Madrid	7	3	6	7	6	6
Murcia	4	3	4	2	8	8
Navarra	1	1	1	1	0	1
País Vasco	0	0	0	1	1	0
<b>Total</b>	<b>122</b>	<b>78</b>	<b>85</b>	<b>59</b>	<b>121</b>	<b>89</b>

Figura 14: EDUSI que referencian incorporación de instrumentos de planificación de diferentes temáticas (categorías descritas anteriormente) e incorporan líneas de actuación financiadas por la UE fuera del Eje Urbano del POCS por Comunidad Autónoma.

Fuente: Elaboración propia a partir de los documentos de propuesta.

Del conjunto del análisis relativo a esta categoría analítica se desprende que las políticas sectoriales principalmente coordinadas con las EDUSI (y mencionadas explícitamente en los documentos de propuesta) han sido las siguientes por orden de importancia:

- Movilidad y transporte.
- Gestión de recursos y sostenibilidad.
- Acciones sociales.
- Promoción del empleo y apoyo a la movilidad laboral.
- Mejora de la competitividad de las PYME.
- Inversión en educación, y capacitación y aprendizaje permanente.

#### **5.4.7 La integración de las EDUSI con fondos de diferentes fuentes/políticas**

Una de los elementos metodológicos que ha caracterizado la acción urbana dentro de la política comunitaria desde sus orígenes, y en particular la cofinanciada por la Política de Cohesión, es la importancia de que los instrumentos actúen en sinergia o como aglutinadores de otras fuentes de financiación. Esta cuestión, que estaba ya muy presente en URBAN, ha seguido vigente en el enfoque sucesivo, ganando incluso en importancia en el periodo 2014-2020. Con el fin de entender en qué medida se ha movilizado financiación complementaria a la establecida por parte del FEDER para las EDUSI, más allá de la cofinanciación local obligatoria, esta parte del análisis ha revisado los documentos de propuesta desde el punto de vista de la contribución económica a las EDUSI, así como a medidas sinérgicas con las mismas.

En primer lugar, es relevante mencionar que la cofinanciación local obligatoria dependía de la Comunidad Autónoma en la que estuviera ubicada el municipio en cuestión, ya que como se ha dicho estos fondos estaban territorializados (según establece la regulación del FEDER dentro del marco de la Política de Cohesión<sup>13</sup>). Así, los municipios situados en las denominadas regiones más desarrolladas tuvieron que hacer una cofinanciación del 50%, mientras que el resto tuvieron que hacerla del 20% y Canarias, por su condición de región ultraperiférica, del 15%. A continuación, se presenta una tabla resumen con los diferentes de cofinanciación por parte de los municipios según Comunidades Autónomas:

---

<sup>13</sup> Según punto 55 de las Conclusiones del Consejo Europeo de 7 y 8 de febrero de 2013 sobre el Marco Financiero Plurianual para España.

<b>Categoría</b>	<b>Comunidad Autónoma</b>	<b>% Aportación nacional</b>
Menos desarrolladas	Extremadura	20%
En transición	Andalucía	20%
	Castilla-La Mancha	20%
	Murcia	20%
	Islas Canarias	15%
Más desarrolladas	Galicia	20%
	Asturias	20%
	Comunidad Valenciana	50%
	Castilla y León	50%
	Cantabria	50%
	Islas Baleares	50%
	La Rioja	50%
	Aragón	50%
	Cataluña	50%
	Navarra	50%
	País Vasco	50%
Madrid	50%	

Figura 15: Porcentaje de financiación por Comunidad Autónoma, según categorización por nivel de desarrollo.

Fuente: Elaboración propia en base a presentación de la Dirección General de Fondos Comunitarios, Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos. Ministerio de Hacienda y Adm. Públicas. [http://www.fomento.gob.es/NR/rdonlyres/F236F323-7D9E-4431-9282-C78A63AA9AB8/134252/20151209\\_PlanImplementacionEDUSI.pdf](http://www.fomento.gob.es/NR/rdonlyres/F236F323-7D9E-4431-9282-C78A63AA9AB8/134252/20151209_PlanImplementacionEDUSI.pdf)

En relación con las posibilidades de cofinanciación respecto a otras fuentes, el documento de bases de la convocatoria establecía (punto 5) que “la cofinanciación nacional deberá proceder con carácter general de entidades públicas. No obstante, en el caso de regímenes de ayuda, la cofinanciación podrá aplicarse al gasto total-público más privado”. Se establecía así que la aportación económica a la estrategia podía proceder también de capital privado. Una cuestión que no se había conseguido en instrumentos anteriores, aun cuando esta participación se había también permitido en sus respectivas convocatorias. El documento de bases aclaraba también que la cofinanciación comunitaria para las EDUSI era compatible “con la percepción de otras subvenciones o ayudas para la misma finalidad, procedentes de cualesquiera Administraciones públicas o entes públicos o privados, nacionales o de organismos

internacionales”. Sin embargo, el mismo punto se aclaraba que: “no será compatible con las ayudas reguladas en esta orden cualquier otra ayuda para el mismo gasto legible procedente de la Unión Europea, según lo indicado en el artículo 65.11 del Reglamento FEDER”.

Teniendo en cuenta todo esto, esta categoría analítica ha conllevado el análisis de la integración de fondos para lo que ha categorizado las EDUSI en tres grupos: i) propuestas cofinanciadas (aquellas que integran únicamente los fondos FEDER y el aporte presupuestario obligatorio del ente implementador); ii) propuestas que prevén búsqueda de financiación externa a la EDUSI (aunque no definen las fuentes de financiación externa); iii) propuestas que presentan financiación extra (que definen el origen de la financiación externa a la EDUSI). En la Figura 16 se presentan los resultados obtenidos.

<b>Categoría/ Comunidad</b>	<b>Propuestas Cofinanciadas</b>	<b>Prevén búsqueda de financiación extra</b>	<b>Presentan financiación extra (externa)</b>	<b>Total propuestas</b>
Andalucía	26	6	26	58
Aragón	1	1	0	2
Asturias	2	0	2	4
Cantabria	1	0	1	2
Castilla-La Mancha	6	2	7	14
Castilla y León	3	0	2	5
Cataluña	1	0	3	4
C. Valenciana	8	3	9	20
Extremadura	6	0	6	12
Galicia	7	1	8	16
Islas Baleares	1	0	1	2
Islas Canarias	4	0	5	9
La Rioja	1	0	1	2
Madrid	6	1	0	7
Murcia	3	0	5	8
Navarra	1	0	0	1
País Vasco	0	0	1	1
<b>Total</b>	<b>77</b>	<b>14</b>	<b>77</b>	<b>167</b>

Figura 16: Incorporación de financiación en las EDUSI.

Fuente: Elaboración propia en base a los documentos de propuesta.

Desde este punto se ha profundizado en la cuestión con el fin de entender qué otras fuentes de financiación prevén las 77 EDUSI que presentan previsión de incorporar financiación externa a la convocatoria. Este paso ha permitido identificar tres grupos:

- EDUSI que incorporan otros fondos públicos. Los mismos se han subcategorizado según su origen: nacional, comunitarios, procedentes del FSE (según establecido en regulación de los fondos estructurales para este periodo de programación).
- EDUSI que incluyen financiación privada sin discriminar el tipo de agente.
- EDUSI que incorporan otro tipo de financiación: aquellos casos que no encajan en ninguno de los dos grupos anteriores.

Al identificarse la inclusión de fondos procedentes del FSE, se ha incluido un análisis pormenorizado de esta cuestión, ya que la misma supondría el reforzamiento de la dimensión social de las EDUSI. Esta cuestión había sido prevista dentro de la propia convocatoria, ya señalar el documento de bases<sup>14</sup> lo siguiente:

Las operaciones que finalmente desarrollen el Plan de Implementación de la Estrategia deberán coordinarse con el Fondo Social Europeo, pudiendo acogerse a la flexibilidad que permite el Reglamento (UE) n.º. 1303/2013 en su artículo 98.2, de aplicar el 10% de los recursos FEDER a líneas de actuación tipo FSE.

Los resultados de dicho análisis se presentan a continuación agrupando las EDUSI por comunidades autónomas (ver Figura 17).

El análisis permite señalar la concentración de fuentes de financiación pública del ámbito nacional (considerando esta la financiación procedente del estado, de las regiones, las diputaciones, las mancomunidades, los ayuntamientos u otros entes, y externa a la convocatoria) por encima de la financiación comunitaria o el capital privado. Los documentos de programa señalan la existencia de financiación por parte del Gobierno Nacional en el 47% de las EDUSI. Las mismas se dan a través de programas o planes nacionales, los Ministerios, ADIF, el 1,5% cultural, etc. La financiación de origen regional se identifica en todas las EDUSI de Asturias, Comunidad Valenciana, y el País Vasco, mientras que en el caso de Castilla-La Mancha recibieron este tipo de financiación el 86% de las EDUSI, en el caso de Extremadura el 80%, y en Andalucía el 74%, por lo que casi todas las EDUSI de estas regiones contaron con financiación regional externa a la convocatoria. Es relevante señalar que en el caso de las EDUSI de Cataluña la Diputación Provincial de Barcelona aportó financiación a todas sus estrategias. La financiación adicional a la que establecía la convocatoria por parte de los ayuntamientos se identifica en el 25% de las EDUSI. Se verifica, asimismo, la aportación de financiación de las mancomunidades en el 3% de las EDUSI (dos casos en Andalucía), y del Área Metropolitana de Barcelona también en el 3% de las estrategias (dos casos).

---

<sup>14</sup> BOE núm. 239 de 2016, en el punto 5 del ANEXO II.

Categoría/ Comunidad	EDUSI que integran otros fondos públicos			EDUSI que integran fondos privados	Otra financiación
	Local, regional o nacional	UE	FSE		
Andalucía	19	9	7	6	
Aragón					
Asturias	2	2	1	1	
Cantabria					1
Castilla-La Mancha	7	5	4	1	
Castilla y León	2				
Cataluña	3			1	
Comunidad Valenciana	6	6	5	3	
Extremadura	5	5	5	1	1
Galicia	8	6	3	1	
Islas Baleares					1
Islas Canarias	2	1	1		1
La Rioja	1*	1	1		
Madrid					
Murcia	5	2	2		1
Navarra					
País Vasco	1			1	
Total	60	37	29	15	5

Figura 17: Tipo de financiación externa a las EDUSI: número de ciudades por Comunidad Autónoma. La financiación del FSE que aparece en columna aparte es la que corresponde a la utilización del mismo según previsto en la convocatoria de las EDUSI.

Fuente: Elaboración propia en base a los documentos de propuesta.

Asimismo, se ha identificado aporte de financiación de otras fuentes que no son estrictamente entes públicos relacionados con los diferentes niveles de gobierno mencionados, aunque pueden contar con financiación pública. Se identifica esta casuística en el 57% de las EDUSI. Las mismas proceden de grupos de desarrollo local, entes locales de gestión del agua, la Fundación Escuela de Organización Industrial (OEI), POCTED, la Universidad de Barcelona, Cámaras de Comercio y/o polígonos industriales, Autoridades portuarias, asociaciones locales, LOCALRET (en el caso de Cataluña), AGENEX, POCINN, y los Scouts. Se incluye dentro de este porcentaje aquellas EDUSI que señalan la integración de "otras fuentes" de financiación sin indicar explícitamente cuáles son. Las ayudas procedentes de la Unión Europea se mencionan en los casos del 22% de las estrategias. En las mismas, además de los fondos FSE que figuran en primer puesto de relevancia, destacan los Programas Europeos: COSME, H2020, entre otros, seguidos de los Programas dirigidos a asociaciones financiados por fondos europeos (Red.es, INCYDE, PAREER-CRECE, etc.).

Por otro lado, en el caso de la financiación privada se ha identificado un gran nivel de heterogeneidad en los 15 documentos de propuesta revisados en relación a los detalles que incluyen sobre esta cuestión. En algunos casos simplemente se señala que han contado con “financiación privada”, mientras que en otros se indica el actor del que procede la misma. Las EDUSI que responden a esta última casuística presentan siempre financiación específica dirigida a una línea de actuación y/o un OT concreto, siendo posible en algunos casos identificar el monto. La información en relación a esta cuestión se presenta en la Figura 18.

<b>EDUSI</b>	<b>Fuente de financiación privada</b>	<b>OT</b>	<b>Monto</b>
Rota	Unión Española de Entidades Aseguradoras y Reaseguradoras (UNESPA)	5	700.000
Montilla	ENDESA	4	1.000.000
Ayamonte	Cofradía de Pescadores	7	No se puede identificar
Alcázar de San Juan	Agencia del agua (empresa mixta)	5	No se puede identificar
San Boi de Llobregat	Asociaciones locales de empresarios y comerciantes	6	No se puede identificar
Valencia	Particulares. Se integra en ARRU (área de Regeneración y Rehabilitación Urbana)	-	4.641.000
Onda	Propietarios de edificios	4	No se puede identificar
Bilbao	Promotores y agentes privados	4, 6 y 9	No se puede identificar

Figura 18: EDUSI en las que actores privados aportan financiación.  
Fuente: elaboración propia en base a los documentos de propuesta.

Finalmente se han identificado también 5 EDUSI que no encajan en la casuística mencionados más arriba. Se trata de las estrategias de Santander, Estepona e Ibiza, que identifican “otra financiación”, y el caso de Badajoz y San Javier, donde se identifica la búsqueda de financiación mediante los Fondos JESSICA y JESSICA-FIDAE. JESSICA (Ayuda europea conjunta en apoyo de inversiones sostenibles en zonas urbanas) constituye un instrumento financiero auspiciado por la UE para movilizar la inversión en las actuaciones de transformación urbana por parte de diversos agentes. Por otro lado, el fondo JESSICA-FIDAE tiene esta misma orientación, focalizando en inversiones para la mejora de la eficiencia energética y la utilización de energías renovables en entornos urbanos.

La profundización en esta categoría analítica permite observar que los entes promotores de las EDUSI hicieron un mayor esfuerzo que en instrumentos anteriores (URBAN e Iniciativa Urbana) por coordinar las estrategias con otros fondos, ya que en dichos instrumentos la financiación se ciñó en la gran mayoría de los casos a la aportada dentro de las convocatorias. Si bien, la mayor parte de los fondos que se

coordinaron con los aportados por el propio instrumento provenían de administraciones del marco español, se observa la capacidad de una minoría de EDUSI de atraer también otro tipo de financiación procedente del marco de la UE. Esta cuestión estaría demostrando que las ciudades están desarrollando en nuestro contexto capacidad para atraer fondos comunitarios relacionados con la transformación urbana, algo que se observaba ya en el periodo 2007-2013. Se identifica, asimismo, la utilización por parte de dos estrategias de JESSICA, un instrumento financiero planteado por la UE para la acción en el ámbito urbano que no ha contado con un uso relevante en el marco español. El hecho de que dos ciudades implementadoras de EDUSI hayan iniciado este camino revela la inercia que sigue existiendo para utilizar este tipo de instrumentos. Finalmente, se confirman también las limitaciones que existen para movilizar financiación privada y hacerla entrar en las estrategias, algo que viene caracterizando los instrumentos de la política urbana de la UE en el marco español y que permanece invariado en el periodo 2014-2020, como muestra este estudio.

#### 5.4.8 El enfoque integrado en las EDUSI

Como se ha mencionado más arriba, la obligatoriedad de que las EDUSI concentraran su esfuerzo económico y técnico en sólo cuatro de los 11 Objetivos Temáticos de la Política de Cohesión generó una limitación de partida para que los entes promotores pudieran dar lugar a estrategias caracterizadas por un claro enfoque integrado. La obligatoriedad de asumir este enfoque había quedado clara tanto en los documentos de política que guiaban la acción comunitaria mencionados más arriba, como en su trasposición al marco español a través de los diferentes documentos señalados en las partes anteriores. Así, de acuerdo a lo establecido en las bases de la convocatoria, el presupuesto destinado a las Estrategias de Desarrollo Urbano Sostenible debía cumplir las siguientes orientaciones de inversión:

- Entre el 10 y el 20% de la ayuda total debía estar destinada al **Objetivo Temático 2**: Mejorar el acceso, el uso y la calidad de las tecnologías de la información y la comunicación.
  - Objetivo Específico 2.3.3: Promover las TIC en estrategias de desarrollo urbano integrado a través de actuaciones en administración electrónica y *smart cities*.
- Entre el 20 y 30% al **Objetivo Temático 4**: Favorecer el paso a una economía de bajo nivel de emisión de carbono en todos los sectores.
  - Objetivo Específico 4.5.1: Fomento de la movilidad urbana sostenible.
  - Objetivo Específico 4.5.3: Mejora de la eficiencia energética y aumento de energías renovables.
- Entre el 25 y 35% al **Objetivo Temático 6**: Conservar y proteger el medio ambiente y promover la eficiencia de los recursos.
  - Objetivo Específico 6.3.4: Promover la protección, fomento y desarrollo del patrimonio cultural y natural de las áreas urbanas, en particular las de interés turístico.

- Objetivo 6.5.2: Acciones integradas de rehabilitación de ciudades, mejora de su entorno urbano y su medioambiente.
- Entre el 25 y 35% al **Objetivo Temático 9**: Promover la inclusión social y luchar contra la pobreza.
  - Objetivo Específico 9.8.2: Regeneración física, económica y social del entorno urbano a través de estrategias urbanas integradas.

Este análisis tiene en cuenta cómo las EDUSI respondieron a las determinaciones de la convocatoria atendiendo a tres cuestiones complementarias para entender en qué medida se dio respuesta a la necesidad de abordar las problemáticas del área de actuación desde una óptica integrada. En relación a la asignación de presupuesto<sup>15</sup>, es posible identificar tras el análisis de las propuestas seleccionadas (ver Anexo II), y en de la sección relativa al plan de implementación de los documentos de propuesta, que las EDUSI han dedicado el mayor porcentaje de inversión al OT9, concentrado un mayor monto en el único objetivo específico que se incluyó en la convocatoria: el OE9.8.2 (relativo a la regeneración desde una perspectiva social). En segundo lugar, se encuentra el OT6, distribuyéndose de forma homogénea el presupuesto entre el OE6.3.4 (patrimonio cultural y natural) y el OE6.5.2 (rehabilitación de ciudades, etc.). A continuación, encontramos por relevancia presupuestaria el OT.4, donde destacan las propuestas destinadas al desarrollo de líneas de actuación para el fomento de la movilidad urbana sostenible (OE.4.5.1) sobre las destinadas a la mejora de la eficiencia energética y aumento de energías renovables (OE4.5.3). Finalmente, en último lugar se sitúan las líneas destinadas al OT2 concentradas en su totalidad en el OE.2.3.3 (único integrado en la convocatoria). Se presenta la tabla resumen del resultado obtenido:

Objetivo temático	Presupuesto por objetivo temático (%)	Objetivo específico	Presupuesto por objetivo específico
OT2	12%	OE2.3.3	11%
OT4	26%	OE4.5.1	15%
	-	OE4.5.3	11%
OT6	30%	OE6.3.4	14%
	-	OE6.5.2	15%
OT9	32%	OE9.8.2	32%

Figura 19: Distribución presupuestaria media de las EDUSI.

Fuente: elaboración propia en base a los documentos de propuesta.

<sup>15</sup> Para el cálculo de la distribución presupuestaria se han analizado los documentos de propuesta de las EDUSI seleccionadas, particularmente los apartados dedicados al presupuesto y el cronograma, cuidando de identificar la inversión por Objetivo Temático y Objetivo Específico. En algunos casos ha sido necesario el análisis pormenorizado de las fichas técnicas de las líneas de actuación, ya que los presupuesto no identificaban las inversiones por OE. Finalmente, con la distribución presupuestaria por EDUSI se ha calculado el promedio general de inversión por OE y OT.

La identificación del presupuesto que cada EDUSI dedica a cada uno de los OTs (ver Anexo II) permite entender que todas ellas cumplieron con lo establecido en la convocatoria a este respecto. Se observa, asimismo, que las EDUSI dedicaron una mayor aportación al OT9, algo que vino reforzado por el cambio en la tercera convocatoria en relación a esta cuestión y señalado más arriba.

Como se ha mencionado más arriba, algunas EDUSI han incorporado financiación externa a la convocatoria que ha permitido financiar Objetivos Temáticos de la Política de Cohesión que quedaban fuera de la misma. Esta cuestión ha permitido a las ciudades no sólo coordinar las EDUSI con fuentes de financiación y actuación diferentes, sino también actuar en áreas que quedaban fuera del ámbito de acción estricto de la convocatoria, mejorando su enfoque integrado. En relación a esto, se observa que los Objetivos Temáticos introducidos en mayor medida fueron los siguientes: OT3, OT8 y OT10, siendo las EDUSI de Andalucía las que presentan en mayor medida las incorporaciones de OTs externos al instrumento (ver Figura 20).

<b>Comunidad Autónoma</b>	<b>Nº de EDUSI</b>	<b>OT1</b>	<b>OT3</b>	<b>OT5</b>	<b>OT7</b>	<b>OT8</b>	<b>OT10</b>	<b>OT11</b>
Andalucía	29	6	21	8	4	23	11	7
Aragón	0	0	0	0	0	0	0	0
Asturias	0	0	0	0	0	0	0	0
Cantabria	2	0	1	0	0	1	1	0
Castilla- La Mancha	9	0	1	4	1	4	1	0
Castilla y León	2	1	1	0	1	0	0	0
Cataluña	2	0	0	1	0	1	1	1
C. Valenciana	8	0	3	2	1	6	3	0
Extremadura	8	1	4	0	3	4	2	0
Galicia	5	1	2	1	0	0	2	0
Islas Baleares	0	0	0	0	0	0	0	0
Islas Canarias	1	1	0	0	0	1	0	1
La Rioja	0	0	0	0	0	0	0	0
Madrid	1	0	0	0	1	1	1	1
Murcia	6	0	2	4	1	5	2	2
Navarra	0	0	0	0	0	0	0	0
País Vasco	0	0	0	0	0	0	0	0
<b>Total</b>	<b>73</b>	<b>10</b>	<b>35</b>	<b>20</b>	<b>12</b>	<b>46</b>	<b>24</b>	<b>12</b>

Figura 20: EDUSI por Comunidad Autónoma que referencian incorporación de financiación externa al instrumento que permite actuar en otros OTs.

Fuente: Elaboración propia en base a los documentos de propuesta.

La posibilidad mencionada fue utilizada en el marco de un gran número de EDUSI, lo que demuestra el interés de los entes promotores por actuar de manera coordinada en un número relevante de dimensiones relativas a la mejora urbana superando la barrera que introdujo la condicionalidad de centrar el instrumento sólo en 4 Objetivos Temáticos. Sin embargo, se observa al mismo tiempo que en gran número de casos (100) las actuaciones dentro de los diferentes Objetivos se distribuyeron en la totalidad del municipio, una cuestión que ha difuminado el carácter integrado debido a la visión intersectorial que se desprende de la cobertura temática de las estrategias. Esta cuestión requiere un estudio pormenorizado de las estrategias (en base a estudios de caso), con el fin de entender en qué medida la actuación en todo el término municipal puso en jaque el carácter integrado al conllevar actuar en áreas diferentes de las ciudades evitando que se creen sinergias entre las medidas.

## 6 CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El análisis realizado parte de la relevancia de las EDUSI en el marco de la política urbana de la UE en España, al dar continuidad al desarrollo de los instrumentos lanzados en ese marco desde 1994 hasta el presente<sup>16</sup>, es decir a lo largo de cuatro periodos consecutivos de programación de la Política de Cohesión, algo que no se ha dado en otros Estados miembros, donde el periodo 2007-2013 vio cómo se rompía esa continuidad (De Gregorio Hurtado, 2018). Asimismo, el trabajo focaliza en las EDUSI al identificarlas como instrumentos clave para entender la potencial europeización de la política urbana en España en el periodo 2014-2020.

El análisis realizado ha alcanzado los objetivos generales de este estudio. El primero, relativo a entender las EDUSI desde un enfoque de europeización en relación a instrumentos anteriores de la política urbana de la UE en el país (URBAN, URBAN II y la Iniciativa Urbana), ha sido alcanzado al profundizar en la genealogía de las EDUSI tanto a nivel comunitario como en relación a la trasposición de este al marco español, y al realizar el abordaje de las categorías analíticas establecidas por la metodología. Todo ello arroja luz sobre el instrumento, permitiendo su conocimiento en profundidad así como alcanzar el segundo objetivo: entender en qué medida las EDUSI han dado continuidad a la experiencia desarrollada por URBAN como se señalaba en el Acuerdo de Asociación 2014-2020 de España (Ministerio de Hacienda 2014) y el BOE que lanzó la primera convocatoria del instrumento, o si han optado por plasmar actuaciones que se sitúan en lo que en el marco de la UE se denomina “desarrollo urbano sostenible integrado”, y en concreto dentro del Artículo 7 del FEDER (donde se situó la acción Española en este periodo), el desarrollo de “estrategias urbanas integradas [...] compuestas por acciones interrelacionadas que traten de mejorar de forma duradera la situación económica, medioambiental, climática, social y demográfica de una zona urbana” (Comisión Europea, 2014: 8) que no necesariamente tienen que desarrollar proyectos de regeneración urbana basados en el “método URBAN”.

En base a los resultados del análisis se identifica que las EDUSI han abandonado de manera general la intención de dar continuidad al “método URBAN” (sólo 28

---

<sup>16</sup> Este documento se ha escrito durante los últimos cinco meses de 2020.

EDUSI, el 16,7%, plantean actuar en base al mismo), observándose que se sitúan en su mayoría en el desarrollo de estrategias compuestas por acciones interrelacionadas dentro de cuatro objetivos temáticos de la Política de Cohesión 2014-2020. El análisis ha permitido también identificar una transformación de este enfoque hacia una pérdida de intensidad de la acción, al relajarse el enfoque *area-based* y hacia una mayor ubicación de las actuaciones en cascos históricos, ámbitos con mayor capacidad de dar lugar a un retorno de la inversión a corto plazo. Todas estas cuestiones muestran que en nuestro país la dimensión urbana de la política de la UE deja de diferenciarse de las del resto de Estados miembros en este periodo presupuestario, como sí ocurrió en el periodo 2007-2013, para integrarse en la práctica general: de las 167 EDUSI analizadas, 139 actúan con enfoques ajenos a la regeneración urbana que implementaron en el país URBAN (1994-1999), URBAN II (2000-2006) y la Iniciativa Urbana (2007-2013). Así, este estudio pone de manifiesto que cuando los ayuntamientos pueden elegir entre priorizar la regeneración urbana o actuar en base a una lógica que les permite reforzar la competitividad urbana priorizando en muchos casos actuaciones que tenían ya en agenda, prefieren adoptar este segundo enfoque.

Lo observado en la respuesta de las EDUSI en torno a esta cuestión pone de relieve que si la regeneración de los barrios vulnerables no se hace “obligatoria” como una condición *ex-ante* para acceder a los fondos europeos, esta práctica queda relegada. Esta circunstancia identifica la importancia de dar lugar a un instrumento específico para la regeneración urbana en el marco español en el periodo 2021-2027 y la importancia de introducir la regeneración urbana como objetivo dentro de la política urbana de la UE para dicho periodo. Se trata de una cuestión de relevancia para todos los Estados (*Partnership on Urban Poverty and Urban Regeneration of the Urban Agenda for the EU*, 2018), cuya importancia se ha reforzado en este marco de pandemia debido al aumento de la vulnerabilidad social y su concentración en los enclaves urbanos más desfavorecidos. Si esto no sucede a nivel de la UE (lo que es de esperar a la vista de cómo está definiéndose el nuevo marco post 2020), sería importante que en la trasposición que el Estado hará del marco comunitario al marco español a través del Acuerdo de Asociación, se establezca un instrumento específico de regeneración urbana, con su propio presupuesto dentro del eje urbano, que actualice el método URBAN, y que vaya dirigido a abordar los problemas de los barrios más vulnerables de las ciudades de todo tamaño a través de esa metodología de regeneración integrada.

Como se ha dicho, se observa que 28 EDUSI actúan en base a los principios de la regeneración urbana tal y como han quedado definidos en el *Urban Acquis* de la UE y el “método URBAN”. Esta cuestión permite señalar que, aunque la convocatoria de las EDUSI establecía algunas dificultades de partida (puestas de relieve más arriba) para dar lugar a instrumentos de regeneración urbana integrada, algunas ciudades afrontaron estas dificultades consiguiendo diseñar estrategias de regeneración de este tipo. La introducción en el documento de bases de la obligatoriedad de actuar en los OT6 (Conservar y proteger el medioambiente) y OT9 (promover la inclusión social y luchar contra la pobreza), así como la posibilidad de adicionar a la EDUSI financiación procedente del Fondo Social Europeo, y sumar la actuación en otros OTs

externos a la convocatoria con financiación también externa, ponían las bases para que esto fuera posible. El hecho de que pocas ciudades decidieran optar por esta modalidad de actuación pone de relieve las dificultades añadidas que esto introducía (sobre todo al requerir integrar financiación de otras fuentes, algo que sobre todo para las ciudades pequeñas complica la gestión). En base a esto, sólo ciudades que tenían un conocimiento previo de la metodología URBAN (adquirida directamente o bien a través de las reuniones de la RIU, etc.) y contaban con capacidad administrativa y de gestión se plantearon esta posibilidad. En este sentido es relevante observar que un gran número de ciudades que plantearon EDUSI de regeneración urbana contaban con experiencia previa en URBAN, URBAN II, o la Iniciativa Urbana.

Esto revela que cuando los ayuntamientos tienen conocimiento y experiencia sobre esta metodología de regeneración urbana reconocen su valor para transformar los barrios vulnerables y vuelven a aplicarlo. La importancia del conocimiento y experiencia en relación al método integrado de regeneración urbana dentro de las administraciones locales ha sido clave en el marco de las EDUSI, y se ha observado también en el marco de instrumentos anteriores. Esta circunstancia demuestra la importancia de dotar con capacidad a las ciudades (en especial a las más pequeñas) a la hora de aplicar instrumentos que introducen lógicas de actuación y administrativas que se diferencian de la práctica tradicional, basada en actuaciones sectoriales (sobre todo físicas) y sin contar con la participación activa de la comunidad local. En este sentido, se identifican dos recomendaciones importantes de cara al próximo periodo de programación: i) integrar un eje obligatorio orientado a la construcción de capacidad local dentro de las estrategias de regeneración, bien conectado con el proceso de participación y dotado de recursos económicos suficientes; ii) la importancia de volver a activar la Red de Iniciativas Urbanas como una comunidad de práctica, y una red de intercambio de conocimiento y para la construcción de capacidad en torno a la regeneración urbana a nivel general, involucrando también a ciudades y actores externos a la implementación de los instrumentos cofinanciados. En este sentido, sería de gran interés sumar a la RIU una acción de formación de técnicos municipales en torno a temas administrativos y sustantivos relacionados con el eje urbano de la Política de Cohesión.

La baja orientación de las EDUSI hacia la regeneración urbana quedó también muy marcada por el diseño de la convocatoria. El análisis del documento de bases de la misma pone de relieve el interés de la Autoridad de Gestión (Ministerio de Hacienda) y otros entes que participaron en el diseño del instrumento (entre los que cabe destacar el Ministerio de Fomento, dentro del grupo de trabajo de la RIU formado para este fin), de continuar la experiencia de regeneración urbana desarrollada por instrumentos anteriores, así como la necesidad de observar desde el diseño del instrumento las directrices que venían del eje urbano de la Política de Cohesión por parte de la DG Regio de la Comisión Europea. En este sentido se observan dentro de la convocatoria elementos metodológicos pertenecientes a estas dos "pulsiones" que se hacen reconocibles también desde una óptica de análisis del discurso. El diseño de las EDUSI como instrumento de actuación para la transformación urbana revela algunas contradicciones dentro del documento de bases que se publicó con la primera

convocatoria. En todo caso, el mismo quedó formalizado como un instrumento para el “desarrollo urbano sostenible integrado”, y así lo han entendido la mayor parte de los entes promotores que finalmente accedieron a la convocatoria. Esta cuestión pone de relieve que finalmente la orientación que se imprimió al instrumento desde el marco comunitario determinó su funcionamiento y su objetivo por encima de la prioridad o la intención del Ministerio de Hacienda en relación a esta cuestión (señalada en el Acuerdo de Asociación).

En todo caso, en relación a la acción del Ministerio de Hacienda y el Ministerio de Fomento en el diseño de la convocatoria, se observa que ambos entes hicieron un gran esfuerzo por aunar en el diseño del instrumento todas las condiciones que concurrían en el mismo desde el reglamento del FEDER en lo relativo al eje urbano, el enfoque y las prioridades de inversión que determinaban la política de la UE en ese momento, así como las prioridades del marco español, dando lugar a un instrumento lo más coherente posible.

Una de las decisiones clave del Ministerio de Hacienda en sus negociaciones con la Comisión para el periodo 2014-2020 fue ampliar la acción del eje urbano a ciudades de hasta 20.000 habitantes, extendiendo así la oportunidad de integrarse en las EDUSI a 77 ciudades que de otra manera no hubieran entrado en la convocatoria (si se hubiera mantenido la preferencia de ciudades de más de 50.000 habitantes expresada por la Comisión), así como a las integradas en las EDUSI presentadas por los entes supramunicipales.

Este último extremo también es relevante desde el punto de vista del diseño de la convocatoria, ya que la misma estableció las cuatro tipologías funcionales en las que podían operar las estrategias. Es de interés mencionar que una de las EDUSI seleccionada pertenece a la tipología funcional número 4, que permitía que municipios de menos de 20.000 habitantes se asociaran formando una “conurbación de población superior a 20.000 habitantes”. Esta EDUSI ha sido la presentada por los municipios de Santa Cruz de la Palma (15.900 habitantes), Breña Alta (7.170 habitantes) y Breña Baja (5.362 habitantes) en las Islas Canarias, lo que revela que en la convocatoria ha llegado a integrarse un municipio de aproximadamente 5.000 habitantes. Esta cuestión revela el potencial del instrumento para introducir y construir capacidad en relación a la acción de transformación en el medio urbano desde una óptica de sostenibilidad en municipios de pequeño tamaño, una cuestión que debería mantenerse en futuras convocatorias y que constituye uno de los puntos fuertes de las EDUSI. Asimismo, se observa que la introducción de las tipologías funciones ha planteado a las ciudades un camino de colaboración con sus municipios vecinos que había sido apuntada tímidamente por URBNA. Esta posibilidad responde a una necesidad en el marco español que está permitiendo experimentar respuestas supramunicipales a algunos de los retos presentes.

En conexión con el párrafo anterior, la introducción de las tipologías funcionales también podría haber constituido un obstáculo para la elaboración de estrategias que conlleven mayor complejidad, algo que podría chocar con la insuficiente dotación de recursos humanos dentro de las administraciones locales. Esta cuestión se entrecruza con la especificidad de la temática de la transformación urbana, que requiere

conocimiento previo por parte de los técnicos municipales (capacidad). Todo esto podría explicar el hecho de que un gran número de EDUSI hayan sido preparadas por consultoras y no por los propios ayuntamientos o entes supramunicipales que las lideraban, limitando la generación de conocimiento dentro de los entes públicos (el conocimiento que se adquiere al abordar un proyecto de esta complejidad). Esta cuestión pone sobre la mesa una limitación a abordar en el próximo periodo presupuestario, que podría tener respuesta al hacer financiable dentro de la dotación de las iniciativas una parte del personal necesario para diseñarlas y desarrollarlas dentro de los ayuntamientos, con la condicionalidad de que ese personal tuviera continuidad una vez acabado el periodo presupuestario dentro del ayuntamiento o ente en cuestión. Todo esto sin perjuicio de que las consultoras y otros actores puedan asesorar y acompañar en el proceso a los entes públicos, haciendo un papel que completa las capacidades de los ayuntamientos, pero no las sustituya.

La revisión del diseño del instrumento revela, asimismo, el mencionado sesgo temático que adoptaron las EDUSI, al concentrar la convocatoria la financiación en cuatro objetivos temáticos de la Política de Cohesión y seis objetivos específicos. Como era de esperar, esta cuestión ha concentrado financiación en algunas temáticas, dejando fuera otras. En relación a estas últimas se observa como quedó fuera la adaptación al cambio climático y la gestión del riesgo, una temática que sin embargo necesitaba ser potenciada en el ámbito de la transformación y la regeneración urbana en el marco español debido a su bajo nivel de introducción y la inercia de las ciudades a introducirla en su acción estratégica y de planificación. La concentración temática también dejó fuera la potenciación de la competitividad de las PYMES, un eje de actuación que, sin embargo, es clave en el marco de la acción de la regeneración urbana y que es importante en relación a la transformación urbana desde una óptica comprensiva de desarrollo urbano sostenible. El eje relativo a la potenciación de la educación y la formación también quedó fuera de la convocatoria, aunque la posibilidad de integrar la EDUSI con acciones financiadas por el Fondo Social Europeo dejaron abierta la puerta a la integración de este eje de actuación. Quedaron también fuera de la priorización temática el refuerzo de la investigación, el desarrollo tecnológico y la innovación, la promoción del transporte sostenible, la potenciación de la sostenibilidad y la calidad del empleo, y la incentivación de construcción de capacidad institucional en las autoridades públicas y otros actores. Es de interés señalar que dentro de la priorización temática y la concentración económica que requería la convocatoria se observa que el objetivo temático que ha contado con mayores recursos económicos ha sido el OT9 (32%), seguido del OT6 (30%), el OT4(26%) y el OT2 (12%). Hay que destacar la baja dotación media que las EDUSI dedicaron al OT2 (Objetivo Específico 2.3.3: Promover las TIC en estrategias de desarrollo urbano integrado a través de actuaciones en administración electrónica y *smart cities*). Esta menor dotación presupuestaria se observa también en análisis de instrumentos anteriores en relación a temáticas emergentes, en relación a las cuales las ciudades no tienen todavía una experiencia consolidada ni acciones en su agenda, lo que les dificulta la identificación de actuaciones a introducir en estrategias integradas.

Es relevante señalar el avance en la aplicación del enfoque integrado que muestran las EDUSI en relación a la integración temática, pero también en relación a la integración de la estrategia con planes o iniciativas ya existentes de rango local, provincial, o regional. A nivel local es de interés señalar que 117 de las EDUSI analizadas hacen referencia a su Agenda 21Local, mientras que 145 lo hacen a su Plan General de Ordenación Urbana. Mientras que la mención a la primera ya emergía en instrumentos anteriores como destacable (De Gregorio Hurtado, 2019), la mención al Plan General es muy relevante y de especial importancia en este momento en el que en el marco español este instrumento está siendo relegado por muchas ciudades a favor de instrumentos estratégicos. Esto muestra que en nuestro marco el Plan General es percibido por las ciudades como estrategia comprensiva y que, por lo tanto, puede ser considerado como hoja de ruta (e incluso Agenda Urbana) en relación a la cual pueden encontrar acomodo instrumentos estratégicos y no vinculantes como las EDUSI. Es también de interés hacer notar que 50 EDUSI mencionaron su integración respecto al plan estratégico de su ciudad o su territorio.

En cuanto a la integración de las EDUSI con estrategias territoriales o de marco supralocal, se mencionan sobre todo estrategias del nivel regional (75 EDUSI), seguidas por estrategias provinciales (43 EDUSI), mientras que sólo 22 EDUSI mencionan estrategias lanzadas por el nivel nacional. Esta cuestión pone de nuevo de relieve la importancia del nivel regional en la arquitectura institucional del país en relación a las cuestiones urbanas, arrojando luz sobre la necesidad de integrar en mayor medida a las Comunidades Autónomas en los futuros instrumentos.

En relación al análisis de la integración institucional horizontal de las áreas de gobierno implicadas en las EDUSI, no ha sido posible hacer un análisis concluyente, debido a que la mayor parte de los documentos de propuesta no aportan información sobre este tema o la información no aparece completa. En relación a la integración multi-nivel se observa que la mayor parte de las EDUSI se ideó y diseñó sin la implicación de niveles superiores de gobierno (113), mientras que en una minoría (54 EDUSI) se contó con la participación de niveles superiores de gobierno (Comunidad Autónoma o provincia). En relación con esta cuestión se observa que se mantiene la inercia a una presencia multinivel dentro de las estrategias que ya se verificaba en programas anteriores. Emerge así una cuestión a revisar en futuros instrumentos.

En relación a la participación, el estudio pone de manifiesto que prácticamente la totalidad de las EDUSI analizadas pusieron en marcha procesos de participación específicos en torno al diseño de la estrategia. Una minoría, además de esto, integró otros procesos de participación ya en marcha en la ciudad o ciudades. Se observa que los procesos de participación que se generaron se sitúan en la práctica "tradicional", estructurándose principalmente a través de talleres sectoriales. Se detecta la integración de este tipo de actividad con instrumentos digitales, que tienen en el caso de las EDUSI más presencia que en instrumentos anteriores. No se observa innovación en relación a esta cuestión, al no identificarse que las EDUSI recurrieran a procesos de co-creación o innovación social, como sí que se identifica en muchos casos en la implementación del eje urbano de la Política de Cohesión en otros Estados

miembros, así como en otros instrumentos (por ejemplo, las Acciones Urbanas Innovadoras).

Es relevante señalar la importancia del proceso de participación en el momento de diseño de la estrategia. El 74% de las EDUSI revisadas señalan en su documento de propuesta la incorporación de conclusiones obtenidas de los procesos de participación en las estrategias. Si bien hay que hacer notar que la práctica predominante ha sido la validación de propuestas planteadas por el ente promotor. Por otra parte, ha sido posible identificar que el 82% de las EDUSI mencionan la continuidad del proceso de participación durante la vida de la iniciativa, ligado al seguimiento y evaluación de las acciones. La profundización en base a esta cuestión ha permitido identificar un gran esfuerzo por parte de los entes promotores para integrar las diversas miradas dentro del proceso de redacción de las propuestas. El análisis ha permitido identificar que las mismas mencionan una media de seis actores diferentes tanto en el marco del proceso de diseño como de seguimiento. Se observa en relación a esta cuestión una mayor capacidad de los entes promotor en relación a la integración de la participación en las estrategias a lo largo de todo su desarrollo.

En relación a la coordinación de las EDUSI con otras políticas urbanas sectoriales, se observa que en gran medida se han coordinado o han creado sinergias con políticas de movilidad y transporte sostenible (122 casos), seguida de gestión de recursos y sostenibilidad (121 casos), política social (89 casos); políticas de economía y empleo (85 casos); infraestructura y patrimonio (78 casos); y gobierno y ciudadanía (59 casos).

Se observa asimismo que las EDUSI cuentan con una mayor integración de fondos de fuentes externas al instrumento y procedentes principalmente del marco local, regional o nacional. Se mantiene, sin embargo, la dificultad para integrar financiación procedente del sector privado. Por otra parte, sólo una EDUSI menciona su intención de integrarse con actuaciones que se financiarían dentro de instrumentos de financiación como JESSICA.

El análisis desarrollado ha puesto en evidencia la importancia del conocimiento del Ministerio de Hacienda adquirido en la gestión de instrumentos anteriores. Esta circunstancia junto con la mayor financiación ha determinado que las EDUSI se lanzaran a través de tres convocatorias. Este extremo ha sido clave para que ciudades que no entraron en la primera pudieran hacerlo en la segunda o en la tercera en base a la mejora del documento de propuesta presentado inicialmente. El Ministerio de Hacienda acompañó este proceso, al ofrecer a los entes promotor que se habían quedado fuera de las convocatorias reuniones con los técnicos para informarles sobre las principales deficiencias de su propuesta (entrevista 1- ver agradecimientos). Esta cuestión permitió que las propuestas mejoraran y fueran elegibles, accediendo finalmente al instrumento muchas candidaturas que inicialmente habían sido rechazadas. Todo esto propició un proceso de aprendizaje en las administraciones locales que constituye otro de los puntos fuertes del instrumento a mantener en iniciativas futuras. Como en el marco de los instrumentos anteriores, se observa que la labor de dicho Ministerio, basada en la experiencia acumulada, ha sido clave en relación a los principales puntos de fuerza que muestran las EDUSI.

La observación del análisis llevado a cabo permite señalar una nueva hipótesis de trabajo para estudios posteriores: el hecho de que las EDUSI haya focalizado de manera insuficiente su atención en la regeneración urbana de los barrios vulnerables, ha hecho que esta cuestión vaya perdiendo visibilidad en el marco español en el periodo 2014-2020. Si en periodos anteriores de la Política de Cohesión se daba una acción relevante de reflexión, e incluso de producción académica en relación a este tema, vemos que en el periodo presente el mismo ha perdido visibilidad. Esta cuestión estaría confirmando la capacidad del eje urbano de la Política de Cohesión de determinar la definición del “problema urbano” en el país, sin una trasposición que permita matizar las prioridades comunitarias, al integrarlas en las prioridades y necesidades de nuestras ciudades. Es así como la regeneración urbana ha perdido vigencia como problema de política pública en este periodo de programación, algo que probablemente tendrá continuidad en el periodo post 2020. Sin embargo, hay que señalar que los estudios en relación a la cuestión muestran que en el país este es un problema que se está agravando. Asimismo, la visita del relator especial de Naciones Unidas sobre la extrema pobreza y los derechos humanos Philip Alston en enero de 2020 y el informe resultante de la misma pone, entre otras cuestiones, la atención sobre la importancia de abordar la situación de pobreza que se concentra en muchos enclaves urbanos, cuestión que se ha recrudecido en este tiempo de pandemia. Es pues necesario, volver a dar visibilidad al tema en el periodo presupuestario que vamos a iniciar, reintroduciéndolo en la definición del problema urbano en torno al cual tienen que actuar los instrumentos que se financien con los fondos europeos. En base a esto, se reitera la importancia de que en el periodo 2021-2027 España dedique fondos del eje urbano a un instrumento específico de regeneración urbana integrada basado en una revisión y actualización del “método URBAN” a los desafíos del presente para abordar los problemas de los barrios vulnerables, e iniciar junto a estos últimos un camino de cambio que les permita desplegar su potencial urbano y social.

## **7 AGRADECIMIENTOS Y CRÉDITOS**

Este trabajo ha sido dirigido y coordinado por Sonia De Gregorio Hurtado en el marco de un proyecto de investigación más amplio, también dirigido por ella, titulado “Análisis de las Estrategias de Desarrollo Urbano Sostenible Integrado (EDUSI) desde la perspectiva de la Europeización de la política urbana en España”. El mismo ha contado con recursos claves por parte de: 1) la Universidad Politécnica de Madrid, a través de una beca de colaboración de formación de estudiantes en departamentos de dicha Universidad en el curso académico 2019-2020. Esta beca ha permitido la incorporación de la alumna Amina Baatti Boulahia, estudiante de grado de la Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Madrid (ETSAM), durante el periodo febrero-junio 2020 a la investigación mencionada; 2) el Programa Europeo Erasmus+. El mismo ha permitido la incorporación de la alumna Virginia Dos Santos Coelho, estudiante de máster de la Universidad de Oporto, durante el periodo marzo-octubre 2020 a la investigación mencionada. Se agradece a ambos entes la financiación aportada y a ambas colaboradoras su dedicación al proyecto.

Asimismo, se agradece al Ministerio de Hacienda, y en concreto a tres de sus funcionarias de la Subdirección de Programación y Evaluación de Fondos Europeos, la información aportada para la investigación, así como el desarrollo de dos entrevistas que tuvieron lugar el 27/6/2018 en la sede de dicho Ministerio. Las mismas han estado seguidas del intercambio de correo electrónico cuando ha sido necesario recabar o aclarar información.

Sonia De Gregorio Hurtado ha diseñado y dirigido la investigación, estableciendo el tema, el marco conceptual, y el marco analítico derivado del mismo. Asimismo, ha contribuido al análisis basado en las categorías analíticas, ha elaborado las conclusiones, desarrollado las entrevistas mencionadas y escrito este trabajo. Virginia Do Santos Coelho ha llevado a cabo búsqueda de documentación, ha contribuido al análisis de las categorías analíticas y a la escritura del trabajo en relación a las mismas. Amina Baatti Boulahia ha llevado a cabo búsqueda de documentación, ha contribuido al análisis de algunas de las categorías analíticas y a la escritura del trabajo en relación a las mismas.

## 8 BIBLIOGRAFÍA

Atkinson, R. (2014). The Urban Dimension in Cohesion Policy: Past developments and future prospects. Paper presentado al Workshop de la RSA The New Cycle of the Cohesion Policy in 2014.2020, Institute for European Studies, Vrije Universiteit Brussels.

Carpenter, J. (2010). Integrated Urban Regeneration and Sustainability: Approaches from the European Union. En Colantonio, A. y Dixon, T. (eds.) *Urban Regeneration and Social Sustainability*. Chichester: Wiley-Blackwell. 83-101.

Carpenter, J.; González Medina, M.; Huete García, M.A. y De Gregorio Hurtado, S. (2020). Variegated Europeanization and urban policy: Dynamics of policy transfer in France, Italy, Spain and the UK, *European Urban and Regional Studies*, 27(3), 227-245.

Colantonio, A. y Dixon, T. (eds.) (2010). *Urban Regeneration and Social Sustainability*. Chichester: Wiley-Blackwell.

Comisión Europea (2020). *Orientaciones para los Estados miembros. Desarrollo sostenible integrado en el medio urbano*. Reglamento del FEDER (artículo 7). Comisión Europea.

Comisión Europea (2019). *The future of cities. Opportunities, challenges and the way forward*. Bruselas: Comisión Europea.

Comisión Europea (2014a). *Desarrollo Urbano Sostenible Integrado. Política de Cohesión 2014-2020*. Accesible en: [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/informat/2014/urban\\_es.pdf](https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/urban_es.pdf) (último acceso 10-06-2017).

Comisión Europea (2014b). *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. The Urban Dimension of EU Policies. Key features of an EU Urban Agenda*. Bruselas: Comisión Europea.

Comisión Europea (2010). *Estrategia Europa 2020*. Bruselas: Comisión Europea.

Comisión Europea (2009). *Promoting sustainable urban development in Europe. Achievements and opportunities*. Bruselas: Comisión Europea.

Comisión Europea (2008). *Fostering the urban dimension. Analysis of the operational programmes co-financed by the European Regional Development Fund (2007-2013). Working document of the Directorate-General for Regional Policy*. Bruselas: Comisión Europea.

Comisión Europea (2003). *Partnership with the cities: The URBAN Community Initiative*. Bruselas: Comisión Europea.

Comisión Europea (2000). *Communication from the Commission to the Member States of 28.4.2000 laying down guidelines for a Community Initiative concerning economic and social regeneration of cities and of neighbourhoods in crisis in order to promote sustainable urban development. URBAN II*. Bruselas: Comisión Europea.

Comisión Europea (1998). *Desarrollo Urbano Sostenible en la Unión Europea: Un marco de acción*. Bruselas: Comisión Europea.

Comisión Europea (1997). *Hacia una Agenda Urbana en la Unión Europea*. Bruselas: Comisión Europea.

Comisión Europea (1994). *Notice to the Member States laying down guidelines for operational programmes which Member States are invited to establish in the framework of a Community initiative concerning urban areas. URBAN. (94/c 180/02)*. Official Journal of the European Communities. 1/7/1994. No C 180/6-180/9. Bruselas: Comisión Europea.

Comisión Europea (1990). *Libro Verde del Medioambiente Urbano*. Bruselas: Comisión Europea.

Chorianopoulous, I. y Iosifides, T. (2006). The neoliberal framework of EU Urban Policy in Action: Supporting competitiveness and reaping disparities. *Local Economy*, 21(4), 409-422.

De Gregorio Hurtado, S. (2021). Adaptation to climate change as a key dimension of urban regeneration in Europe: The cases of Copenhagen, Vienna and Madrid, en Reith, A., Andreucci, M.B., Baltov, M., Hansen, P., Marvuglia, A. (eds.): *Rethinking sustainability towards a regenerative economy. A guide for practitioners, researchers and decision-makers*. Springer.

De Gregorio Hurtado, S. (2020a). ¿Conviven dos agendas urbanas en la UE? La Agenda Urbana para la Unión Europea versus el Acervo Urbano. En Alonso, M. R., De Gregorio Hurtado, S., González Medina, M. *Las agendas urbanas y el gobierno de las ciudades: transformaciones, desafíos e instrumentos*. Editorial Reus.

De Gregorio Hurtado, S. (2020b). Putting Deprived Neighborhoods Back at the Core of EU Urban Policy, contribution number 18, in Jones, E. (ed.): *European Studies: Past, Present, and Future*. Newcastle upon Tyne. Agenda Publishing Limited.

De Gregorio Hurtado, S. (2020c). Role of Integrated Urban Regeneration in Reducing Urban Policy, en: Leal Filho W., Azul A., Brandli L., Lange Salvia A., Özuyar P., Wall T. (eds.): *No Poverty. Encyclopedia of the UN Sustainable Development Goals*. Springer.

De Gregorio Hurtado, S. (2019a). Understanding the influence of EU urban policy in Spanish cities: the case of Málaga. *Urban Research & Practice*. DOI: 10.1080/17535069.2019.1690672

De Gregorio Hurtado, S. (2019b): "El enfoque integrado y la participación en la política urbana de la unión europea. El caso de la Iniciativa Urbana (2007-2013) en España". *ACE*, 14 (41), 35-60  
<https://revistes.upc.edu/index.php/ACE/article/view/6763#>

De Gregorio Hurtado, S. (2018). "The EU urban policy in the period 2007-2013: lessons from the Spanish experience", *Regional Studies, Regional Science*, 5(1), 212-230. <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/21681376.2018.1480903>

De Gregorio Hurtado, S. (2018b). The introduction of the gender dimension in the Urban Agenda for the EU. An analysis and evidence-based recommendations, paper presentado en la Conferencia Inequality and uncertainty: current challenges for cities, Madrid: UNED, junio 2018.

De Gregorio Hurtado, S. (2017a). 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. (2017b). "Is EU Urban Policy transforming Urban Regeneration in Spain? Answers from an analysis of the Iniciativa Urbana (2007-2013)". *Cities*, 60, 402-414.

De Gregorio Hurtado, S. (2014). "La Iniciativa Comunitaria URBAN como factor de transformación de la práctica de la regeneración urbana. Aproximación al caso español". *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, 180, 153-175.

De Gregorio Hurtado, S. (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.

De Gregorio Hurtado, S. y Armondi, S. (2019). Understanding Urban Agendas starting from emergent partices: towards an experimental framework, en Armondi, S. y De Gregorio Hurtado, S. (2019). *Foregrounding Urban Agendas. The new urban issues in European experiences of policy-making*. Springer, 307-312.

De Gregorio Hurtado, S. y González Medina, M. (2017). Las EDUSI en el contexto de las políticas de regeneración urbana en España. *RI-SHUR*, 6(2), 54-80.

De Luca, S. (2016). Politiche europee e città: stato dell'arte e prospettive future. Working papers. *Rivista online de Urban@it*, 2/2016. Accesible en: [http://www.urbanit.it/wp-content/uploads/2016/10/6\\_BP\\_De\\_Luca\\_S.pdf](http://www.urbanit.it/wp-content/uploads/2016/10/6_BP_De_Luca_S.pdf) (último acceso 1-06-2017).

D'Onofrio, R. and Talia, M. (2015). *La Rigenerazione Urbana alla Prova*. Franco Angeli. Milán.

García Martín, F. M., Navarro Carmona, F., Solaz Fuster, E. J., Muñoz Macián, V., Sebastià Esteve, M. A., Herrero Vicent, P., Mooroo Peña, A. (2017). Obsolescence or urban morphology in the historic center of Villena (Spain). Spatial analysis of the urban fabric in the ISUD/EDUSI candidature. 24<sup>th</sup> ISUF International Conference City and territory in the globalization age. Conference Proceedings, 27-29 septiembre 2017. Valencia, 471-481.

García Vázquez, C. (2004). *Ciudad hojaldre*. Barcelona: Gustavo Gili.

Hall, P. (1987). Las ciudades de Europa: ¿Un problema europeo? ¿Una profesión europea?. *Urbanismo*, 1, 25-31.

Hambleton, R. (1993). Issues for urban policy in the 1990s. *The Town Planning Review*, 64(3), 313- 328.

Le Galès, P. (2015). Urban Policy in Europe. Wright, J. and Wu, F.: *International Encyclopaedia of the Social & Behavioral Sciences*. Segunda Edición. Volumen 24, 900-907.

León-Casero, J., Ruíz-Varona, A. (2017). Estrategias de desarrollo urbano sostenible: Inclusión social y regeneración urbana en consenso obligado. Zaragoza como caso de estudio. *Ciudades*, 20, 111-134.

Ministerio de Hacienda (2014). *Una manera de hacer Europa. Acuerdo de Asociación de España 2014-2020*. Madrid: Ministerio de Hacienda.

Ministerio de Economía y Hacienda (2007a): *Marco Estratégico Nacional de Referencia 2007-2013*. Madrid: Ministerio de Economía y Hacienda.

Moulaert, F. (2002). *Globalization and integrated area development in European cities*. Oxford: Oxford University Press.

Pacto de Ámsterdam (2016). *Urban Agenda for the EU. Pact of Ámsterdam*. Disponible en: [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/policy/themes/urban-development/agenda/pact-of-amsterdam.pdf](https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/policy/themes/urban-development/agenda/pact-of-amsterdam.pdf) (último acceso 11-06-2017).

Red de Iniciativas Urbanas (2015). *Orientaciones para la definición de estrategias de desarrollo urbano sostenible integrado en el periodo 2014-2020*. Madrid: Red de Iniciativas Urbanas.

Roberts, P. y Sykes, H. (2000). *Urban Regeneration*. London: Sage.

Roberts, P., Sykes, H. y Granger, R. (2016). *Urban Regeneration*. London: Sage.

Rodríguez, A., Moulaert y F., Swyngedow, E. (2001). Nuevas políticas urbanas para la revitalización de las ciudades en Europa. *Ciudad y Territorio*, XXXIII (129), 409-423.

Reckien, D., Salvia, M., Heidrich, O., Church, J.M., Pietrapertosa F., De Gregorio-Hurtado, S., et al. (2018). "How are cities planning to respond to climate change? Assessment of local climate plans from 885 cities in the EU-28". *Journal of Cleaner Production* (Elsevier), 191, 207-219.

Romero, J. (2005). El gobierno del territorio en España. Balance de iniciativas de coordinación y cooperación territorial. *Boletín de la AGE*, 39, 59-86.

Secchi, B. (1989). Le condizioni sono cambiate. *Casabella*, 498-499. Disponible en: [http://www.cittasostenibili.it/html/Scheda\\_17.htm](http://www.cittasostenibili.it/html/Scheda_17.htm) (último acceso 13-6-2020).

Van den Berg, L., Braun, E., Van der Meer, J. (2007). *National policy responses to urban challenges in Europe*. Rotterdam: Euricur.

Wratten, E. (1995). Conceptualizing urban poverty. *Environment & Urbanization*, 7, 11-38.

## ANEXO I: EDUSI seleccionadas en las tres convocatorias y financiación asignada

Comunidad Autónoma	Provincia	Ciudad o Ente supramunicipal	Población	Convocatoria	Ayuda asignada
Andalucía	Almería	El Ejido	85.961	Primera	10.000.000,00
		Roquetas de Mar	90.623	Segunda	10.000.000,00
		Adra	24.670	Primera	5.000.000,00
		Diputación Provincial de Almería	68.875	Tercera	15.000.000,00
		Almería	194.203	Segunda	15.000.000,00
	Cádiz	Rota	29.123	Segunda	5.000.000,00
		Algeciras	118.920	Primera	15.000.000,00
		Conil de la Frontera	22.136	Primera	5.000.000,00
		San Roque	29.373	Tercera	5.000.000,00
		San Fernando	96.131	Primera	10.000.000,00
		El Puerto de Santa María	88.335	Primera	10.000.000,00
		Cádiz	120.468	Segunda	15.000.000,00
		Chiclana de la Frontera	82.777	Tercera	10.000.000,00
		Jerez de la Frontera	212.876	Primera	15.000.000,00
		Sanlúcar de Barrameda	67.433	Primera	10.000.000,00
		La Línea de la Concepción	63.352	Primera	10.000.000,00
		Puerto Real	41.509	Segunda	5.000.000,00
		Córdoba	Palma del Río	21.522	Segunda
	Priego de Córdoba		22.936	Segunda	5.000.000,00
	Montilla		23.519	Tercera	5.000.000,00
	Lucena		42.697	Segunda	5.000.000,00
	Cabra		20.837	Tercera	5.000.000,00
	Córdoba		327.362	Primera	15.000.000,00
	Granada	Baza	20.668	Primera	5.000.000,00
		Armillá	23.623	Segunda	4.296.975,00
		Maracena	21.816	Segunda	5.000.000,00
		Motril	60.777	Primera	10.000.000,00
		Granada	235.800	Primera	15.000.000,00
		Diputación Provincial de Granada	362.171	Tercera	15.000.000,00
		Diputación Provincial de Granada	67.111	Tercera	10.000.000,00

	Huelva	Moguer	21.383	Primera	5.000.000,00	
		Huelva	146.318	Primera	14.976.552,61	
		Lepe	27.675	Segunda	5.000.000,00	
		Isla Cristina	21.193	Tercera	5.000.000,00	
		Almonte	23.254	Tercera	5.000.000,00	
		Diputación Provincial de Huelva	192.778	Tercera	15.000.000,00	
		Ayamonte	20.357	Segunda	5.000.000,00	
	Jaén	Martos	24.398	Primera	5.000.000,00	
		Úbeda	34.930	Primera	10.000.000,00	
		Linares	59.737	Primera	10.000.000,00	
		Andújar	38.246	Segunda	5.000.000,00	
		Jaén	115.395	Tercera	15.000.000,00	
	Málaga	Málaga	569.130	Primera	15.000.000,00	
		Torremolinos	67.492	Tercera	6.210.041,00	
		Nerja	21.185	Primera	5.000.000,00	
		Estepona	67.080	Primera	10.000.000,00	
		Benalmádena	66.598	Tercera	10.000.000,00	
		Fuengirola	77.525	Tercera	10.000.000,00	
		Diputación Provincial de Málaga	59.695	Primera	10.000.000,00	
		Vélez	78.166	Segunda	10.000.000,00	
		Cártama	24.592	Tercera	5.000.000,00	
		Marbella	139.537	Tercera	15.000.000,00	
		Rincón de la Victoria	43.135	Tercera	3.105.020	
	Sevilla	La Rinconada	38.180	Primera	5.000.000,00	
		Sevilla	693.878	Primera	15.000.000,00	
		Mairena del Alcor	22.749	Tercera	5.000.000,00	
		Alcalá de Guadaira	74.845	Tercera	10.000.000,00	
		Diputación Provincial de Sevilla	67.467	Tercera	10.000.000,00	
		Diputación Provincial de Sevilla	46.570	Tercera	5.000.000,00	
		Carmona	28.656	Segunda	5.000.000,00	
		Coria del Río	30.358	Tercera	5.000.000	
	Aragón	Teruel	Teruel	35.590	Primera	5.000.000,00
		Zaragoza	Calatayud	19.724	Primera	3.888.000,00
Asturias	Asturias	Avilés	80.880	Primera	10.000.000,00	
		Mieres	40.338	Primera	4.999.705,54	
		Oviedo	221.870	Segunda	10.308.120,00	
		Siero	52.191	Tercera	5.044.729,00	

Cantabria	Cantabria	Torrelavega	53.496	Segunda	2.976.643,00
		Santander	173.957	Primera	3.891.000,00
Castilla-La Mancha	Albacete	Albacete	172.121	Primera	15.000.000,00
		Diputación Provincial de Albacete		Segunda	3.095.582,00
		Almansa	24.837	Primera	5.000.000,00
	Ciudad Real	Valdepeñas	30.514	Tercera	5.000.000,00
		Ciudad Real	74.427	Primera	10.000.000,00
		Puertollano	50.035	Tercera	10.000.000,00
		Tomelloso	37.645	Primera	3.984.000,00
		Alcázar de San Juan	31.269	Tercera	5.000.000,00
	Cuenca	Cuenca	55.428	Primera	10.000.000,00
	Guadalajara	Guadalajara	83.391	Segunda	9.167.559,00
		Azuqueca de Henares	34.896	Tercera	4.935.985,00
	Toledo	Seseña	21.558	Tercera	5.000.000,00
		Talavera de la Reina	85.150	Tercera	10.000.000,00
		Illescas	25.964	Tercera	5.000.000,00
Toledo		83.226	Segunda	6.815.200,00	
Castilla y León	Ávila	Ávila	58.358	Tercera	5.018.438,00
	León	León	127.817	Segunda	14.068.685,00
	Palencia	Palencia	79.595	Primera	10.000.000,00
	Salamanca	Salamanca	146.438	Primera	9.450.000,00
	Soria	Soria	39.168	Primera	5.000.000,00
Cataluña	Barcelona	Sabadell	207.814	Segunda	9.394.006,00
		San Boi de Llobregat	82.195	Segunda	8.161.772,00
		Santa Coloma de Gramenet	116.950	Primera	15.000.000,00
		Barcelona	1.604.555	Primera	15.000.000,00
Comunidad Valenciana	Alicante	Calpe	21.540	Segunda	3.067.261,00
		Alfas del Pi	21.700	Tercera	5.000.000,00
		Elche	227.312	Segunda	15.000.000,00
		Orihuela	82.675	Primera	10.000.000,00
		Alcoy	59.567	Segunda	10.000.000,00
		Villena	34.361	Primera	1.400.000,00
		Alicante	328.648	Primera	11.053.941,33
		Benidorm	69.045	Tercera	10.000.000,00
	Castellón	Almazora	25.488	Segunda	5.000.000,00
		Onda	24.963	Segunda	2.517.509,00
		Burriana	34.708	Primera	5.000.000,00
		Castellón de la Plana	171.669	Primera	10.100.000,00

		Benicarló	26.403	Primera	10.000.000,00
	Valencia	Torrente	80.107	Primera	5.526.970,67
		Valencia	786.189	Primera	15.000.000,00
		Quart de Poblet	24.864	Primera	4.950.088,00
		Ontinyent	35.621	Tercera	2.472.043,00
		Paterna	67.340	Primera	10.000.000,00
		Sagunto	64.944	Tercera	6.500.000,00
		Picassent	20.427	Tercera	5.000.000,00
Extremadura	Badajoz	Almendralejo	34.265	Segunda	5.000.000,00
		Mérida	58.971	Segunda	10.000.000,00
		Don Benito	63.112	Primera	9.373.016,64
		Diputación Provincial de Badajoz	31.019	Primera	5.000.000,00
		Badajoz	149.892	Primera	15.000.000,00
		Don Benito	36.971	Tercera	1.758.350,00
		Almendralejo	36.804	Tercera	2.711.200,00
		Diputación Provincial de Badajoz	30.648	Tercera	5.000.000,00
	Cáceres	Cáceres	95.617	Primera	10.000.000,00
		Diputación Provincial de Cáceres	53.331	Primera	10.000.000,00
		Plasencia	40.755	Segunda	5.000.000,00
		Diputación Provincial de Cáceres	139.141	Tercera	5.000.000,00
Galicia	La Coruña	Culleredo	29.593	Primera	3.140.054,40
		La Coruña	243.870	Segunda	15.000.000,00
		Ferrol	69.452	Segunda	10.000.000,00
		Ames	30.267	Segunda	5.000.000,00
		La Ribeira	27.372	Primera	5.000.000,00
		Santiago de Compostela	95.612	Primera	10.000.000,00
		Arteixo	30.950	Segunda	5.000.000,00
	Lugo	Lugo	98.134	Primera	10.000.000,00
	Pontevedra	Marín	25.084	Primera	4.997.945,60
		Pontevedra	82.539	Primera	10.000.000,00
		Vigo	294.098	Primera	15.000.000,00
		Redondela	29.697	Primera	5.000.000,00
		Ponteareas	22.990	Primera	5.000.000,00
		Lalín	20.005	Primera	5.000.000,00
		Estrada	21.025	Primera	5.000.000,00
Villagarcía de Arousa	37.482	Primera	5.000.000,00		

Islas Baleares	Baleares	Palma de Mallorca	400.578	Primera	12.710.000,00	
		Ibiza	49.975		7.965.000,00	
Islas Canarias	Las Palmas	Mogán	22.277	Primera	4.250.000,00	
		Las Palmas de Gran Canaria	379.766	Primera	14.985.494,05	
		Galdar	24.235	Primera	4.974.499,59	
		Aucas	37.054	Segunda	4.250.000,00	
		Cabildo Insular de Lanzarote	96.670	Primera	10.000.000,00	
		San Bartolomé de Tirajana	54.932	Tercera	10.000.000,00	
		Ingenio	30.258	Tercera	4.998.476,00	
	S.C. Tenerife	Cabildo Insular de Tenerife			Primera	14.620.000,00
		San Cristóbal de La Laguna	152.843		Tercera	15.000.000,00
		Santa Cruz de Tenerife	203.811		Segunda	14.994.000,00
Santa Cruz de la Palma		15.900		Segunda	2.886.721,00	
La Rioja	La Rioja	Logroño	151.344	Tercera	1.807.959,00	
		Calahorra	23.955	Segunda	1.961.815,00	
Madrid	Madrid	Rivas Vaciamadrid	81.473	Primera	3.642.258,36	
		Parla	125.056	Primera	5.092.623,50	
		Torrejón de Ardoz	126.934	Primera	6.177.600,00	
		Boadilla del Monte	48.775	Primera	2.491.000,00	
		Alcobendas	113.055	Segunda	3.428.176,00	
		Alcalá de Henares	198.750	Primera	6.583.720,00	
		Aranjuez	58.168	Primera	6.476.000,00	
Murcia	Murcia	Torre Pacheco	34.469	Tercera	2.385.925,00	
		San Javier	31.915	Primera	3.999.307,20	
		Molina de Segura	69.331	Tercera	10.000.000,00	
		Águilas	34.772	Tercera	5.000.000,00	
		Cieza	35.115	Primera	4.351.385,60	
		Murcia	439.889	Segunda	14.070.973,00	
		Diputación Provincial de Murcia			Primera	15.000.000,00
Las Torres de Cotillas	21.399	Tercera	5.000.000,00			
Navarra	Navarra	Tudela	35.388	Primera	2.663.000,00	
País Vasco	Vizcaya	Bilbao	345.141	Primera	9.289.000,00	



El Puerto de Santa María	10%	14%	10%	35%	0%	31%								
Armillá	11%	6%	20%	1%	30%	32%		SI	SI		SI		SI	
Diputación Provincial de Sevilla - Bormujos	9%	17%	10%	0%	25%	36%		SI			SI	SI		
Diputación Provincial de Sevilla - Camas	9%	19%	9%	16%	10%	37%		SI			SI	SI		
Maracena	12%	16%	8%	22%	7%	35%		SI	SI		SI	SI	SI	
Motril	14%	12%	9%	12%	22%	30%								
Cádiz	12%	10%	15%	21%	10%	28%					SI			
Chiclana de la Frontera	15%	11%	12%	13%	9%	39%					SI	SI		
Vélez	15%	18%	7%	12%	20%	28%		SI			SI	SI		
Diputación Provincial de Almería - Andrax	10%	27%	2%	9%	20%	32%		SI		SI	SI	SI	SI	
Jerez de la Frontera	16%	21%	6%	17%	11%	29%								
Cártama	8%	16%	11%	0%	25%	40%		SI	Otros no POCS					
Sanlúcar de Barrameda	13%	15%	7%	18%	16%	27%								
Lucena	13%	19%	11%	6%	19%	32%		SI			SI		SI	
Cabra	9%	14%	9%	18%	10%	35%		SI			SI			
Isla Cristina *	4%	30%		23%		43%								
Granada	12%	10%	19%	26%	7%	25%								
Andújar	15%	14%	10%	10%	17%	34%		SI	SI	SI	SI	SI		
Diputación Provincial de Granada - Aglomeración Urbana	6%	16%	11%	14%	12%	40%		SI	SI					
Diputación Provincial de Granada - Metropolitano Suroeste	6%	18%	9%	11%	16%	40%					SI			
Carmona	11%	9%	16%	19%	12%	34%		SI				SI	SI	
Almería	12%	13%	13%	16%	14%	32%				SI	SI			
La Línea de la Concepción	10%	18%	7%	13%	22%	30%	Otras Líneas de Actuación no alineadas con O.T.							
Almonte	10%	14%	10%	8%	16%	38%		SI						
Córdoba *	15%	25%		32%		28%					SI			
Diputación Provincial de Huelva	8%	14%	11%	12%	13%	38%		SI			SI			



	Almazora	12%	16%	9%	18%	13%	27%					SI	SI		
	Onda	10%	23%	5%	1%	30%	31%			SI		SI			
	Alfas del Pi	8%	20%	8%	20%	5%	40%								
	Elche	10%	11%	13%	12%	20%	35%			SI		SI			
	Burriana	10%	11%	16%	13%	19%	28%								
	Quart de Poblet	15%	23%	2%	5%	25%	26%								
	Orihuela	16%	14%	7%	24%	6%	32%								
	Alcoy	10%	18%	9%	17%	13%	30%								
	Villena	6%	25%	11%	8%	34%	16%								
	Alicante	5%	6%	4%	45%	11%	27%								
	Ontinyent	10%	14%	7%	16%	13%	40%								
	Castellón de la Plana	10%	11%	13%	18%	17%	31%								
	Paterna	15%	16%	7%	3%	22%	32%								
	Sagunto	11%	11%	12%	10%	19%	36%					SI			
	Benicarló	10%	13%	11%	8%	24%	34%								
	Picassent	8%	15%	12%	5%	21%	35%			SI		SI		SI	
	Benidorm	13%	19%	6%	22%	11%	29%			SI		SI			
	Extremadura	Cáceres	18%	15%	7%	2%	30%	25%							
		Almendralejo	10%	5%	16%	16%	18%	33%							
		Mérida	19%	14%	13%	17%	12%	26%			SI				
Don Benito		10%	29%	0%	17%	9%	32%								
Diputación Provincial de Badajoz - Montijo-Puebla		18%	27%	0%	26%	0%	29%								
Diputación Provincial de Cáceres - Plasencia y entorno		5%	20%	9%	26%	0%	37%					SI			
Plasencia		11%	6%	16%	0%	28%	35%					SI			
Badajoz		10%	16%	8%	27%	5%	34%			SI		SI	SI		
Don Benito		6%	30%	0%	8%	16%	36%					SI			
Diputación Provincial de Cáceres - Municipios Sostenibles		5%	20%	9%	26%	0%	37%					SI			
Almendralejo		6%	13%	16%	24%	0%	40%			SI					
Diputación Provincial de Badajoz - Villanueva de la Serena		15%	8%	12%	18%	6%	41%			SI		SI	SI	SI	
Galicia	Culleredo	10%	25%	0%	11%	26%	28%								
	Marín	11%	21%	4%	0%	30%	35%								



Murcia	Torre Pacheco	12%	11%	9%	16%	7%	45%							
	San Javier	14%	15%	10%	24%	7%	30%				SI	SI	SI	SI
	Molina de Segura	6%	14%	16%	8%	13%	40%							
	Águilas	8%	18%	7%	12%	15%	37%		SI			SI		
	Cieza	11%	12%	17%	10%	21%	30%							
	Murcia	10%	0%	28%	20%	13%	26%			SI		SI		
	Diputación de Murcia	15%	25%	0%	19%	13%	28%			SI		SI		
	Las Torres de Cotillas	5%	16%	8%	2%	28%	37%			SI		SI	SI	SI
Navarra	Tudela	10%	26%	3%	12%	22%	24%					SI		
País Vasco	Bilbao	10%	13%	17%	1%	32%	27%							

**LOS CUADERNOS DE INVESTIGACIÓN URBANÍSTICA.** El Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio de la Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Madrid, lleva publicando desde el año 1993 la revista Cuadernos Investigación Urbanística, (Ci[ur]), para dar a conocer trabajos de investigación realizados en el área del Urbanismo, la Ordenación Territorial, el Medio Ambiente, la Planificación Sostenible y el Paisaje. Su objetivo es la difusión de estos trabajos. La lengua preferente utilizada es el español, aunque se admiten artículos en inglés, francés, italiano y portugués.

La publicación presenta un carácter monográfico. Se trata de amplios informes de la investigación realizada que ocupan la totalidad de cada número sobre todo a aquellos investigadores que se inician, y que permite tener accesibles los aspectos más relevantes de los trabajos y conocer con bastante precisión el proceso de elaboración de los mismos. Los artículos constituyen amplios informes de una investigación realizada que tiene como objeto preferente las tesis doctorales leídas relacionadas con las temáticas del Urbanismo, la Ordenación Territorial, el Medio Ambiente, la Planificación Sostenible y el Paisaje en las condiciones que se detallan en el apartado "Publicar un trabajo".

La realización material de los Cuadernos de Investigación Urbanística está a cargo del Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio de la Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Madrid. El respeto de la propiedad intelectual está garantizado, ya que el registro es siempre en su totalidad propiedad del autor y, en todo caso, con autorización de la entidad pública o privada que ha subvencionado la investigación. Está permitida su reproducción parcial en las condiciones establecidas por la legislación sobre propiedad intelectual citando autor, previa petición de permiso al mismo, y procedencia.

Con objeto de verificar la calidad de los trabajos publicados los originales serán sometidos a un proceso de revisión por pares de expertos pertenecientes al Comité Científico de la Red de Cuadernos de Investigación Urbanística (RCi[ur]). Cualquier universidad que lo solicite y sea admitida por el Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio de la Universidad Politécnica de Madrid (DUYOT) puede pertenecer a esta red. Su único compromiso es el nombramiento, como mínimo, de un miembro de esa universidad experto en el área de conocimiento del Urbanismo, la Ordenación Territorial, el Medio Ambiente, la Planificación Sostenible y el Paisaje para que forme parte del Comité Científico de la revista y cuya obligación es evaluar los trabajos que se le remitan para verificar su calidad.

A juicio del Consejo de Redacción los resúmenes de tesis o partes de tesis doctorales leídas ante el tribunal correspondiente podrán ser exceptuados de esta revisión por pares. Sin embargo, dicho Consejo tendrá que manifestarse sobre si el resumen o parte de tesis doctoral responde efectivamente a la aportación científica de la misma.

#### **NORMAS DE PUBLICACIÓN**

Las condiciones para el envío de originales se pueden consultar en la página web:

Manuscript Submission Guidelines:

<http://polired.upm.es/index.php/ciur>

**CONSULTA DE NÚMEROS ANTERIORES/ACCESS TO PREVIOUS ISSUES**

La colección completa se puede consultar en color y en formato PDF en siguiente página web:  
*The entire publication is available in pdf format and full colour in the following web page:*  
<http://polired.upm.es/index.php/ciur>

**ÚLTIMOS NÚMEROS PUBLICADOS:**

**133 Eduardo De Santiago Rodríguez y Isabel González García:** "Planes urbanísticos y asentamientos tradicionales en el medio rural: el tratamiento del suelo de núcleo rural en Asturias", 102 páginas, diciembre 2020.

**132 Carlos Bustamante Oleart:** "La historia del viento en las ciudades", 63 páginas, octubre 2020.

**131 José Jorge Peralta Arias:** "Sostenibilidad urbana en el contexto latinoamericano y en el europeo", 128 páginas, agosto 2020.

**130 Álvaro Cerezo Ibarro:** "La actuación sobre el medio urbano de regeneración y renovación integrada. El nuevo paradigma de la gestión urbanística en suelo urbanizado" 95 páginas, junio 2020.

**129 Emilia Román López (editora):** "Seminario Internacional. Paisajes culturales de la sal artesanal en España e Iberoamérica. Estrategias e instrumentos para la planificación y gestión del patrimonio cultural [I/II]. II. Sal y cultura", 109 páginas, abril 2020.

**128 Ester Higuera García (editora):** "Seminario Internacional. Paisajes culturales de la sal artesanal en España e Iberoamérica. Estrategias e instrumentos para la planificación y gestión del patrimonio cultural [I/II]. I. Sal y cultura", 86 páginas, febrero 2020.

**127 Eduardo de Santiago Rodríguez e Isabel González García:** "El estado del planeamiento urbanístico municipal en España: Análisis de los instrumentos vigentes y de los municipios sin planeamiento", 82 páginas, diciembre 2019.

**126 Maria do Carmo:** "Cidade e água: Relações entre tipologías de ocupação urbana e recarga de aquíferos", 74 páginas, octubre 2019.

**125 Marta Donadei:** "Aportaciones para la definición de una metodología para la investigación cualitativa en el urbanismo", 77 páginas, agosto 2019.

**124 Marian Simón Rojo, Inés Morales Bernardos, Jon Sanz Landaluze (editores):** "Agroecología y alianzas urbano-rurales frente a la desposesión [I/II]. II. Flujos y redes alternativas en la reconstrucción de las relaciones campo ciudad", 75 páginas, junio 2019.

**123 Marian Simón Rojo, Inés Morales Bernardos, Jon Sanz Landaluze (editores):** "Agroecología y alianzas urbano-rurales frente a la desposesión [I/II]. I. Retos, ausencias y excesos de la planificación espacial", 82 páginas, abril 2019.

**122 Francisco J. García Sánchez:** "Planeamiento urbanístico y cambio climático: la infraestructura verde como estrategia de adaptación", 102 páginas, febrero 2019.



PROGRAMA OFICIAL DE POSGRADO EN ARQUITECTURA

**INFORMACIÓN**

Máster Universitario en Planeamiento Urbano y Territorial

- H itinerario en Estudios Urbanos
- H itinerario en Planeamiento Urbanístico

**CURSO 2020 /2021**  
Abierto periodo de inscripción curso 2020/2021  
Plataforma HELIOS UPM:  
<https://www.upm.es/helios/>

El Plan de Estudios del MUPUT presenta dos especialidades:

**ESPECIALIDAD EN PLANEAMIENTO URBANÍSTICO**, de orientación profesional, que busca dotar de habilidades específicas en el campo del ejercicio práctico de la planificación urbana, cubriendo las necesidades profesionales tanto de organismos públicos como de empresas privadas en materia de planeamiento urbano.

**ESPECIALIDAD EN ESTUDIOS URBANOS**, de orientación académica e investigadora, cuyo objetivo es dotar al alumno del conocimiento que le permita alcanzar un nivel avanzado en la comprensión y análisis del hecho urbano. Este itinerario tiene como objetivo alcanzar los requisitos necesarios para poder ser considerado como periodo de formación de un programa de doctorado.  
Trabajos: <http://polired.upm.es/index.php/territorios/informacion>

A su vez, se estructura en **seis módulos**, articulados de distinto modo (y con una carga específica de asignaturas y créditos) en cada especialidad. Las asignaturas troncales del módulo de Formación Básica en Urbanismo y el Trabajo de Fin de Máster garantizan la adquisición del conjunto de las competencias asociadas al Título. Además, el Máster se caracteriza por tener una optatividad que permite al alumno adaptar su curriculum a su perfil de ingreso y a sus intereses científicos y profesionales dentro de las dos especialidades que oferta el Máster. Los esquemas de la estructura de los itinerarios de **Planeamiento Urbano** (perfil profesional) y **Estudios Urbanos** (Perfil investigador) son:

**Profesores que impartirán clase en otoño 2020:**

Alvaro Sevilla, Eva Álvarez, Andrea Alonso, Ester Higuera, Javier Ruiz, Emilia Román, Isabel González y Carmen de Andrés.

**Profesores que impartirán clases en primavera 2021:**

José Miguel Fernández Güell, Álvaro Sevilla, Eva Álvarez de Andrés, José María Ezquiaga, Agustín Hernández Aja, Carmen de Andrés, Llanos Masía y Álvaro Ardura.

Se dispone de un máximo de **6 prácticas profesionales curriculares** para aquellos alumnos del itinerario de Planeamiento Urbanístico destacados en el cuatrimestre de otoño.

Se dispone de **programa de intercambio Erasmus +** para los alumnos del itinerario de Estudios Urbanos en los siguientes destinos: Universiteit Antwerpen, University of Zagreb, Università degli Studi di Palermo, Università Iuav di Venezia, Universiteit van Amsterdam, Graduate School of Social Sciences, Wrocław University of Science and Technology, Università degli Studi di Napoli "Federico II" y Weimar.

Enlace de interés:  
<https://duyot.aq.upm.es/master/muput>

**XII EDICIÓN DEL MÁSTER UNIVERSITARIO DE PLANEAMIENTO URBANO Y TERRITORIAL (MUPUT)**

**CURSO 2020-2021.**

El Máster Universitario de Planeamiento Urbano y Territorial (MUPUT) es un Máster Oficial de la Universidad Politécnica de Madrid con Mención de Calidad AESOP y Acreditación de Calidad Madrid-D renovada en 2019.

El MUPUT es un Máster cuyo objetivo es formar a profesionales en urbanismo frente a los retos de la ciudad actual, bajo los objetivos del desarrollo urbano sostenible (ODS 2015).

Directora: Ester Higuera García

Subdirector: José Miguel Fernández Güell

Secretaría Académica: María Cristina García González

Marketing y comunicación: Emilia Román López

Prácticas profesionales: Sonia De Gregorio

**M.1: FORMACIÓN BÁSICA EN URBANISMO**

Semestre de Otoño (9 ECTS)

**M.2: PROFESIONAL**  
Semestre de Otoño (y Primavera)  
(min 7.5 ECTS - máx. 13.5 ECTS)

**M.3: INVESTIGADOR**  
Semestre de Otoño (7.5 ECTS)

**M.4: INTENSIF. TEMÁTICA**  
Semestre de Otoño y Primavera  
(min 25.5 ECTS - máx. 31.5 ECTS)

**M.4: INTENSIF. TEMÁTICA**  
Semestre de Otoño y Primavera (31.5 ECTS)

**M.5: TFM - PROFESIONAL**  
Semestre de Primavera (12 ECTS)

**M.5: TFM - INVESTIGADOR**  
Semestre de Primavera (12 ECTS)

**MUPUT - Especialidad Planeamiento Urbanístico (60 ECTS)**

**MUPUT - Especialidad Estudios Urbanos (60 ECTS)**

Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio  
Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Madrid  
Universidad Politécnica de Madrid  
Avda. Juan de Herrera nº4. 28040 Madrid  
Telf.: +34 91 336 65 92



**PROFESORADO:**

Eva Álvarez de Andrés  
Andrea Alonso Ramos  
Carmen de Andrés Mateo  
Álvaro Ardura Urquiaga  
Sonia de Gregorio Hurtado  
José María Ezquiaga Domínguez  
José Fariña Tojo

José Miguel Fernández Güell  
María Cristina García González  
Belén Gesto Barroso  
Isabel González García  
Agustín Hernández Aja  
Ester Higuera García

Francisco José Lamíquiz  
Emilia Román López  
Inés Sánchez de Madariaga  
Llanos Masía González  
Inmaculada Mohino Sanz  
Javier Ruiz Sánchez  
Álvaro Sevilla Buitrago

**ENTIDADES COLABORADORAS:**



ci[ur]

CUADERNOS DE INVESTIGACIÓN URBANÍSTICA



Consejo Superior de los Colegios de Arquitectos de España



Ayuntamiento Real Sitio San Fernando de Henares

CONTACTO: [masterplaneamiento.arquitectura@upm.es](mailto:masterplaneamiento.arquitectura@upm.es)

<https://duyot.aq.upm.es/master/muput>

Otros medios divulgativos del Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio:  
 Web del Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio: <https://duyot.aq.upm.es/>,  
 donde figuran todas las actividades docentes, divulgativas y de investigación que se realizan  
 en el Departamento con una actualización permanente de sus contenidos.

# urban

REVISTA del DEPARTAMENTO de URBANÍSTICA y ORDENACIÓN del TERRITORIO  
 ESCUELA TÉCNICA SUPERIOR DE ARQUITECTURA

## PRESENTACIÓN SEGUNDA ÉPOCA

**DESDE** el año 1997, **URBAN** ha sido vehículo de expresión de la reflexión urbanística más innovadora en España y lugar de encuentro entre profesionales y académicos de todo el mundo. Durante su primera época la revista ha combinado el interés por los resultados de la investigación con la atención a la práctica profesional, especialmente en el ámbito español y la región madrileña. Sin abandonar dicha vocación de saber aplicado y localizado, la segunda época se centra en el progreso de las políticas urbanas y territoriales y la investigación científica a nivel internacional.

## CONVOCATORIA PARA LA RECEPCIÓN DE ARTÍCULOS:

Urban mantiene abierta una convocatoria permanente para la remisión de artículos de temática relacionada con los objetivos de la revista: Para más información:

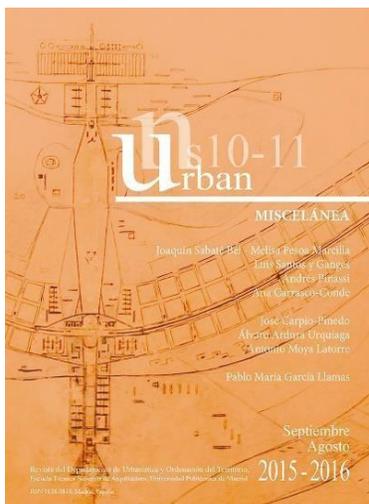
<http://www2.aq.upm.es/Departamentos/Urbanismo/institucional/publicaciones/urban/ns/instrucciones-paraautores/>

Por último, se recuerda que, aunque La revista **URBAN** organiza sus números de manera monográfica mediante convocatorias temáticas, simultáneamente, mantiene siempre abierta de forma continua una convocatoria para artículos de temática libre.

## DATOS DE CONTACTO

Envío de manuscritos y originales a la atención de Javier Ruiz Sánchez:

urban.arquitectura@upm.es Página web: <http://polired.upm.es/index.php/urban> 4



# territorios en formación



ESCUELA TÉCNICA SUPERIOR DE ARQUITECTURA

*Territorios en formación* constituye una plataforma de divulgación de la producción académica relacionada con los programas de postgrado del Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio de la ETSAM–UPM proporcionando una vía para la publicación de los artículos científicos y los trabajos de investigación del alumnado y garantizando su excelencia gracias a la constatación de que los mismos han tenido que superar un tribunal fin de máster o de los programas de doctorado del DUyOT.

Así, la publicación persigue dos objetivos: por un lado, pretende abordar la investigación dentro del ámbito de conocimiento de la Urbanística y la Ordenación del Territorio, así como la producción técnica de los programas profesionales relacionados con ellas; por otro, promueve la difusión de investigaciones o ejercicios técnicos que hayan sido planteados desde el ámbito de la formación de postgrado. En este caso es, principalmente, el Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio el que genera esta producción, gracias a la colaboración con la asociación Ne.Re.As. (Net Research Association / Asociación Red Investiga, asociación de investigadores de urbanismo y del territorio de la UPM), que, por acuerdo del Consejo de Departamento del DUyOT, es la encargada de la edición de la revista electrónica.

## DATOS DE CONTACTO

<http://polired.upm.es/index.php/territoriosenformacion>



**territorios en formación**  
Revista del Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio  
y de la Asociación de estudiantes de postgrado Ne.Re.As. - ETSAM - UPM  
ESTUDIOS URBANOS - PLANEAMIENTO URBANO - JULIO 2020