

## **INICIATIVA COMUNITARIA URBAN 1994-99**

**Análisis comparativo de tres casos españoles de programas europeos de rehabilitación urbana**

*El presente trabajo es el desarrollo de una investigación llevada a cabo entre 2003 y 2006, tutorada por la profesora Inés Sánchez de Madariaga. Jorge Hernández y Orlando García junto a los autores, han participado en el trabajo de investigación inicial, llevado a cabo entre 2003 y 2004 para la asignatura Instrumentos para una Planificación más Sostenible, titulado URBAN MADRID.*

**SONIA DE GREGORIO HURTADO**  
ARQUITECTA

**ROBERT KOCEWICZ**  
ARQUITECTO

Noviembre / Diciembre 2007

El **Comité de Redacción** es el encargado de la realización material de la revista. Está compuesto por los siguientes miembros del Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio de la ETSAM (U.P.M.):

Director	José Fariña Tojo
Subdirectora	Ester Higuera García
Vocales	Agustín Hernández Aja Ramón López de Lucio

El **Consejo Asesor** tiene por función establecer la estrategia general de publicación de la revista. Son miembros del Consejo Asesor:

M<sup>a</sup> Teresa Arredondo Waldmeyer (Directora de Relaciones con Latinoamérica)  
Juan Miguel Hernández de León (Director de la Escuela Superior de Arquitectura)  
Antonio Elizalde Hevia (Doctor en Sociología. Universidad Bolivariana)  
Julio García Lanza (Doctor Arquitecto. Técnico Urbanista)  
Josefina Gómez de Mendoza (Doctora en Geografía. Universidad Autónoma de Madrid)  
Jose Manuel Naredo Pérez (Doctor en Ciencias Económicas)  
Julian Salas Serrano (Miembro del Consejo Superior de Investigaciones Científicas)  
Fernando de Terán Troyano (Miembro de la Real Academia de Bellas Artes de San Fernando)

El **Comité Científico** se encarga de la evaluación de los trabajos recibidos. Está formado por:

José Luis Carrillo (Universidad Veracruzana, México)  
María Castrillo (Universidad de Valladolid, España)  
Fernando Gaja (Universidad Politécnica de Valencia, España)  
Josué Llanque (Universidad Nacional San Agustín Arequipa, Perú)  
Joan Olmos (Universidad Politécnica de Valencia, España)  
Julio Pozueta (Universidad Politécnica de Madrid, España)  
Silvia Rossi (Universidad Nacional de Tucumán, Argentina)  
Paz Walker (Universidad de la Serena, Chile)

Diseño y Maquetación: Jorge Rodríguez Ramos: maquetacion\_ciu@yahoo.es

Distribución Mairia Libros: distribucion@mairia-libros.com

© COPYRIGHT 2008

SONIA DE GREGORIO HURTADO – ROBERT KOCEWICZ

Depósito Legal:

I.S.S.N.: 1886-6654

Edita: Instituto Juan de Herrera

Imprime: FASTER, San Francisco de Sales 1, Madrid

## ÍNDICE

1	Introducción .....	5
2	Iniciativa Comunitaria URBAN: contexto institucional y marco teórico .....	10
	2.1 Directrices generales de las políticas urbanas en el contexto internacional .....	10
	2.2 Iniciativa Comunitaria URBAN en el contexto de las políticas urbanas de la Unión Europea .....	20
	2.3 Implementación de la Iniciativa Comunitaria URBAN en España .....	27
3	Análisis de tres casos de implementación de la Iniciativa Comunitaria URBAN en España .....	37
	3.1 Programa URBAN aplicado en los cascos antiguos: el caso de URBAN-MADRID .....	37
	3.2 Programa URBAN aplicado en barrios desfavorecidos de la periferia: el caso de URBAN-TOLEDO .....	47
	3.3 Programa URBAN aplicado en barrios industriales en decadencia: el caso de URBAN-LANGREO .....	57
4	Conclusiones .....	67
	4.1 Comparación de los casos de estudio .....	67
	4.2 Conclusiones generales en relación a las políticas europeas .....	83
5	Referencias bibliográficas .....	91
	Anexo I Glosario de términos .....	94
	Anexo II Listado de entrevistas llevadas a cabo durante el proceso de investigación .....	96

### DESCRIPTORES:

Planificación Sostenible / Gestión Áreas Desfavorecidas / Europa / Políticas Urbanas

### RESUMEN: \*

La aparición de la preocupación por la rehabilitación de las zonas urbanas en crisis en el contexto europeo se puede situar en los cambios que se operaron en la planificación urbana y territorial durante la década de los ochenta del s. XX. En el contexto de la Unión Europea esta preocupación aparece recogida en diversos documentos y comunicaciones pero se materializa por vez primera con un programa dotado de contenido económico, procedente de los Fondos Estructurales, a través de los

Proyectos Piloto Urbanos y sucesivamente de la Iniciativa Comunitaria URBAN. ¿Pero cuál es el proceso a través del cual en el marco de la UE se llega desde el reconocimiento de la necesidad de actuar en el entorno urbano hasta la definición de la Iniciativa Comunitaria URBAN? ¿Cuál es su marco teórico? ¿Cómo se relaciona con el concepto de desarrollo sostenible y cuáles han sido sus resultados? El presente trabajo trata de responder a estas preguntas a través de un análisis institucional y teórico de la Iniciativa Comunitaria URBAN, así como una aproximación a los resultados de los programas URBAN realizados en España.

**KEY WORDS:**

*Sustainable Planning / Management of Disadvantaged Areas / Europe / Urban Policies*

**ABSTRACT: \***

*The appearance of a need for regeneration of deprived urban areas in the European context takes its origin from the revision of the urban and regional planning principles that took place in the 1980s. The issue has been set out and discussed in a number of different documents and communications of the European Union, however, it has been not put into practice until the launch of the first regeneration programmes financed with the Structural Funds and implemented under the Urban Pilot Programme and successively under the URBAN Community Initiative. The question is what has been the process of evolution of the concept from the initial recognition of a need for urban regeneration to the final implementation of the URBAN Community Initiative? What has been its theoretical framework? How is it related to the concept of sustainable development and what have been its results? This paper attempts to address those questions by analyzing the institutional and theoretical context of the URBAN Community Initiative as well as by approximating to the results of the URBAN programmes that have been developed in Spain.*

\* La presente publicación se puede consultar en color en formato pdf en la dirección:  
*This document is available in pdf format and full color in the following web page:*  
**<http://www.aq.upm.es/Departamentos/Urbanismo/public/ciu/num/num.html>**

## 1 INTRODUCCIÓN

### **Definición de la Iniciativa Comunitaria URBAN, Programa Operativo URBAN, y Programa URBAN**

Como se ha apuntado más arriba, URBAN es una Iniciativa Comunitaria de la Unión Europea que se desarrolló en el periodo presupuestario<sup>1</sup> 1994-1999.

Las Iniciativas Comunitarias son instrumentos específicos de la política estructural de la Unión, dirigidos a sectores considerados prioritarios para el desarrollo de todos los Estados Miembros, que nacen con el fin último de reforzar la cohesión económica y social<sup>2</sup>.

Las lanza la propia Comisión *motu proprio*, a través de una Comunicación a los Estados miembros y se financian a través de un porcentaje de los Fondos Estructurales reservado para este fin.

Las Iniciativas Comunitarias son elementos esenciales de la política comunitaria, que con frecuencia consolidan las experiencias y el talante innovador de los Proyectos Piloto que las anteceden. Se basan en cuatro principios fundamentales: transnacionalidad (cooperación entre dos o más Estados miembros para estimular el intercambio de información y la difusión de buenas prácticas), innovación (planteamiento de nuevas soluciones), enfoque de abajo a arriba (la propuesta parte de abajo, esto es de las autoridades, habitantes y actores locales directamente interesados, y va ascendiendo) y efector multiplicador (capacidad de las acciones emprendidas de convertirse en motor de cambio de una realidad en declive, para introducirla en una dinámica de mejora y consolidación).

La *Iniciativa Comunitaria URBAN* se orientó a las zonas urbanas, con el objetivo de contribuir a resolver los problemas medioambientales, económicos y sociales de los barrios en crisis, concediendo ayuda técnica y económica para su reactivación económica y social.

La Iniciativa Comunitaria URBAN acogió los programas operativos de cada uno de los países miembros. El *Programa Operativo URBAN* para España estuvo constituido por los proyectos implementados en las 29 ciudades que accedieron a la Iniciativa.

---

<sup>1</sup> En la UE la política estructural se diseña por periodos que reciben el nombre de periodos presupuestarios.

<sup>2</sup> Durante el periodo presupuestario 1994-1999, además de URBAN se desarrollaron las Iniciativas Comunitarias ADAPT, RECHAR II, RESIDER II, KONVER II, TEXTIL, PYME (dirigidas a la adaptación a los cambios industriales), INTERREG II (dirigida a la cooperación y formación de redes transfronterizas, transnacionales e interregionales), LEADER II (dirigida al desarrollo local en el medio rural), NOW, HORIZON, YOUTHSTART, INCLUSION (dirigidas al empleo y los recursos humanos), REGIS II (ayuda a las regiones ultraperiféricas) y PESCA (dirigida a la reestructuración del sector pesquero).

Por último, *los programas URBAN* fueron los proyectos individuales de regeneración urbana llevados a cabo en cada una de esas 29 ciudades participantes en la Iniciativa Comunitaria URBAN en España<sup>3</sup>.

### Objetivos e hipótesis

El presente trabajo persigue los siguientes objetivos de investigación:

- reconstruir el proceso que va del reconocimiento, por parte de la Unión Europea, de la necesidad de actuar en las áreas urbanas en crisis, hasta la definición y el lanzamiento de la Iniciativa Comunitaria URBAN en 1994,
- establecer los vínculos entre el concepto de desarrollo sostenible, las políticas urbanas de la Unión Europea y el Programa Operativo URBAN implementado en España,
- llevar a cabo una aproximación a los resultados de los programas URBAN en España, en función del criterio de sostenibilidad físico-medioambiental de las zonas urbanas.

Con tales objetivos y puntos de partida, el presente trabajo parte de la hipótesis de que: *Los programas europeos de rehabilitación urbana implementados en España entre 1994 y 1999 en el marco de la Iniciativa Comunitaria URBAN han cumplido los objetivos de la sostenibilidad físico-medioambiental de las zonas urbanas.*

Para llevar a cabo un análisis de la Iniciativa Comunitaria URBAN desde el punto de vista del “desarrollo sostenible”, dada la complejidad de este término, se ha reducido este a una de sus dimensiones: la físico-medioambiental<sup>4</sup>. Esta simplificación permite establecer vínculos más directos con el marco teórico de referencia<sup>5</sup> y hace más explícitos los criterios de elección de las variables para el análisis que se describe a continuación.

---

<sup>3</sup> En adelante cuando nos refiramos al conjunto o a una parte de dichos proyectos lo haremos denominándolos programas, mientras que cuando hablemos de uno de ellos en particular lo haremos llamándolo Programa URBAN seguido del nombre de la ciudad en cuestión; así hablaremos del Programa URBAN-MADRID, URBAN- TOLEDO, URBAN- LANGREO, etc.

<sup>4</sup> La Agenda 21 (Naciones Unidas, 1992) establece las siguientes dimensiones del desarrollo sostenible: el desarrollo físico-medioambiental, el desarrollo económico y el desarrollo social.

<sup>5</sup> Uno de los autores que ha analizado el problema de la sostenibilidad parcial es José Manuel Naredo. En su artículo sobre orígenes del concepto de sostenibilidad señala (Naredo, 1996): “Si nos referimos a los sistemas físicos sobre los que se organiza la vida de los hombres (sistemas agrarios, industriales,...o urbanos) podemos afirmar que la sostenibilidad de tales sistemas dependerá de la posibilidad que tienen de abastecerse de recursos y de deshacerse de residuos, así como de su capacidad para controlar las pérdidas de calidad (...) que afectan a su funcionamiento.” A continuación, el autor diferencia entre dos niveles de sostenibilidad: sostenibilidad global - la que se extiende a los sistemas considerados a escala planetaria- y la sostenibilidad local (o parcial) - cuando se refiere sólo a algún aspecto, subsistema o elemento determinado.

## **Variables**

La hipótesis planteada se verificará en base a una serie de variables que se enmarcan dentro de las dimensiones mencionadas más arriba. Estas variables se refieren a conceptos generales, con el fin de hacerlas válidas para el análisis de la multiplicidad de programas que se desarrollaron dentro de la Iniciativa Comunitaria URBAN en España entre 1994 y 1999.

Como se ha explicado, el presente trabajo pretende centrarse en el estudio de la dimensión físico-medioambiental, por lo que el mayor número de variables (un total de 6) se refiere a esta dimensión.

La importancia que la Iniciativa puso desde el momento de su definición en la intersectorialidad y el carácter integrado de los programas URBAN, hace necesario completar el análisis con una variable referida a la dimensión económica, una variable referida a la dimensión social y cuatro variables referidas a la dimensión institucional.

Las variables son las siguientes:

Variables referidas a la dimensión físico-medioambiental:

- Variable 01: reordenación espacial del sistema urbano (consolidación de ejes estructurantes, recuperación e integración de espacios urbanos, diversificación de usos),
- Variable 02: restauración y conservación del patrimonio cultural,
- Variable 03: provisión y mejora de zonas verdes, espacios libres e instalaciones de recreo,
- Variable 04: mejora del viario y de las redes de transporte (mejora de la accesibilidad vehicular, calmado de tráfico, provisión de plazas de aparcamiento, promoción de modos de transporte alternativos),
- Variable 05: mejora de las redes de infraestructuras (abastecimiento, saneamiento, infraestructuras energéticas, telecomunicaciones),
- Variable 06: mejora del medio ambiente urbano (contaminación atmosférica, residuos sólidos, ruido).

Variable referida a la dimensión económica:

- Variable 07: provisión de infraestructuras para empresas y para turismo.

Variable referida a la dimensión social:

- Variable 08: provisión de servicios y equipamientos sociales.

Variables referidas a la dimensión institucional:

- Variable 09: participación ciudadana,
- Variable 10: efecto multiplicador y valor demostrativo a nivel local,
- Variable 11: cumplimiento de los objetivos de desarrollo regional,

- Variable 12: verificación de las acciones previstas en la propuesta original y realizadas.

### **Fuentes principales**

Las principales fuentes que han permitido llevar adelante el análisis del Programa URBAN en función de los objetivos generales propuestos por la Comisión Europea han sido las Comunicaciones a los Estados miembros a través de las cuales se fijaron las orientaciones para los programas.

La reconstrucción del proceso de gestión del Programa URBAN en España se ha llevado a cabo a través de la entrevista al Director de Programa de la Dirección General de Fondos Comunitarios y Financiación Territorial del Ministerio de Hacienda y de la entrevista a una integrante de la extinguida Dirección General de Actuaciones Concertadas en Ciudades (MOPMA).

El contenido de los programas se ha podido conocer a través de los documentos de Programación inicial (Ministerio de Hacienda, 1994) que se redactaron para acceder al URBAN. En estos se establecen cuales son los objetivos de partida, diseñados para paliar las deficiencias de los barrios en cuestión y se establecen las medidas a implementar para alcanzarlos.

En cuanto al resultado de los programas se ha utilizado como principal fuente el Informe final (Ministerio de Hacienda, 2003), en donde se recoge una descripción de cada una de las acciones que se han llevado a cabo. Esto ha hecho posible detectar ciertos cambios respecto a la propuesta de partida y extraer conclusiones. Los resultados también se han analizado a través de trabajo de campo.

En lo concerniente al proceso de implementación del Programa URBAN, la información se ha obtenido de una de las Actas de las reuniones del Comité de Seguimiento y de las entrevistas llevadas a cabo a las personas responsables de la elaboración e implementación de los programas. Para completar el marco de análisis propuesto, también se han realizado entrevistas a un experto en implementación de procesos de participación en España y a un experto en políticas europeas. El listado completo de las entrevistas llevadas a cabo durante el proceso de investigación se adjunta en el Anexo II.

### **Selección de casos**

La selección de los casos de estudio parte con el precedente del análisis llevado a cabo en el punto 2.3 del presente trabajo, donde una clasificación de todos los programas URBAN desarrollados en España durante el periodo 1994-1999 en función de su campo de actuación (Cuadro 6) y la distancia del centro de la ciudad (Cuadro 5), permite individualizar tres tipos de programas (Cuadro 1):

- rehabilitación del casco histórico en el centro de la ciudad,
- rehabilitación del barrio residencial en la periferia de la ciudad,
- rehabilitación de la zona industrial en el centro de la ciudad.

**Cuadro 1. Delimitación de los tipos de los programas URBAN.**

<b>Rehabilitación del casco histórico en el centro de la ciudad</b>	<b>Rehabilitación del barrio residencial en la periferia de la ciudad</b>	<b>Rehabilitación de la zona industrial en el centro de la ciudad</b>
URBAN-MADRID URBAN-CÁDIZ URBAN-MÁLAGA URBAN-SEVILLA URBAN-SALAMANCA URBAN-VALENCIA URBAN-BADAJOS URBAN-VIGO URBAN-SABADELL URBAN-CÓRDOBA URBAN-ZARAGOZA URBAN-PONTEVEDRA URBAN-MALLORCA	URBAN-VALLADOLID URBAN-TOLEDO URBAN-BADALONA URBAN-AVILÉS-CORVERA URBAN-CASTELLÓN URBAN-MURCIA URBAN-LEÓN URBAN-TELDE URBAN-STA. COLOMA	URBAN-LANGREO URBAN-CARTAGENA URBAN-BARAKALDO
<b>13 programas, 45% del total</b>	<b>9 programas, 31% del total</b>	<b>3 programas, 10% del total</b>

Fuente: Elaboración propia.

Dentro de los 29 programas estudiados, 25 de ellos (86% del total) representan uno de los tres tipos descritos.

Con el fin de llegar a los objetivos del presente trabajo, se ha realizado un análisis comparativo de tres casos de implementación de la Iniciativa Comunitaria URBAN en España, escogiendo un caso concreto de cada tipo. La selección final de los Programas URBAN-MADRID, URBAN-TOLEDO y URBAN-LANGREO ha sido realizada según dos criterios técnicos:

- un programa por cada categoría del tamaño de la ciudad (Cuadro 4),
- disponibilidad y acceso a las fuentes de investigación.

## **2 INICIATIVA COMUNITARIA URBAN: CONTEXTO INSTITUCIONAL Y MARCO TEÓRICO**

Muchas de las preocupaciones que han caracterizado las últimas décadas en el ámbito del urbanismo aparecen a lo largo de los años ochenta del siglo pasado en paralelo al nacimiento del concepto de desarrollo sostenible. Desde entonces hasta nuestros días han determinado fuertemente la evolución de las políticas urbanas. Sobre estas se ha tratado en muchas publicaciones y documentos producidos por diversos organismos internacionales, que a través de ellos han ido aportando puntos de vista y recomendaciones que han calado en el modo de hacer de las instituciones directamente responsables del diseño de las políticas urbanas. Éste fue también el caso de la Iniciativa Comunitaria URBAN, que surgió como propuesta de la Unión Europea ante el debate internacional sobre las políticas urbanas y el desarrollo sostenible.

Esta parte de trabajo se centra en posicionar la Iniciativa Comunitaria URBAN en el contexto internacional, comunitario y español, siguiendo en cada caso un recorrido cronológico que parte de los primeros años de existencia de la Comunidad Europea y llega hasta nuestros días.

### **2.1 DIRECTRICES GENERALES DE LAS POLÍTICAS URBANAS EN EL CONTEXTO INTERNACIONAL**

#### **Desarrollo de las políticas urbanas antes del lanzamiento de la Iniciativa Comunitaria URBAN**

En un primer momento en el seno de la Comunidad Económica Europea, constituida en 1957 a través del *Tratado de Roma*, no se dio cabida a una política de medioambiente. No fue hasta los años 70 cuando surgió una preocupación por este tema, preocupación que se consolidó a través del lanzamiento del *Primer Programa de Acción* que estableció el marco de la política medioambiental comunitaria para el periodo 1973-1976. A este le siguió el *Segundo Programa* en el que también se adoptaron una serie de directivas orientadas a la protección de los recursos naturales, la reducción de la contaminación acústica, la conservación de los espacios naturales y la gestión de residuos.

En 1982 entró en vigor en la CEE el *Tercer Programa Comunitario de Acción en materia de Medio Ambiente*. Su principal aportación, en relación al tema que nos ocupa, fue la definición de una verdadera Política de Medio Ambiente que respondía a una creciente sensibilización hacia los problemas ambientales.

La preocupación por el deterioro ambiental aparecía reflejada, también en este periodo, en los trabajos de la Conferencia Europea de Ministros responsables de la Ordenación del territorio (CEMAT) del Consejo de Europa, que en el año 1983

redactó la *Carta Europea de Ordenación del Territorio*, también conocida como *Carta de Torremolinos*, proponiéndola como la oportunidad para iniciar una nueva fase de cooperación en materia de ordenación territorial y como la base de la que partir para desarrollar una estrategia territorial común para Europa.

La Carta establecía que, ante las nuevas dinámicas a las que tenía que hacer frente el Continente, era necesario adoptar una actitud integrada frente a las problemáticas territoriales, que tuviera en cuenta aspectos económicos, sociales, culturales y medioambientales. En ella se puso por primera vez sobre el papel el concepto de la ordenación territorial aplicada al ámbito europeo y estructurada según 4 objetivos: equilibrar el desarrollo socio-económico de las regiones europeas, mejorar la calidad de vida, gestionar de manera responsable los recursos naturales y proteger el medioambiente y por último, usar de modo racional el territorio.

El documento consideraba que la consecución de estos objetivos era una tarea pública que se tenía que llevar a cabo coordinando las políticas sectoriales y fomentando la cooperación entre los distintos niveles de decisión. También subrayaba la importancia de la cooperación transfronteriza.

Por vez primera se estableció la necesidad de diferenciar la manera de actuar en los distintos tipos de espacios con características y problemáticas comunes<sup>6</sup>. De esta manera, también por primera vez, la problemática de la ciudad apareció diferenciada en un documento de esta índole.

Además de todo lo señalado, la *Carta de Torremolinos* introdujo en el debate europeo muchos de los conceptos que aparecieron a partir de entonces en otros comunicados y trabajos del CEMAT y la Unión Europea. Esta última tomó buena cuenta de sus enunciados, haciendo suyos muchos de sus principios y trabajando paralelamente en el mismo ámbito.

En efecto, en el marco de la Unión, la aparición de este documento marcó un cambio de rumbo en el tema que nos ocupa. Si echamos la vista atrás podemos ver que el *Tratado de Roma* de 1957 no hacía mención a la vertiente territorial y urbana de las políticas europeas. Su aparición fue de la mano de los cambios que se habían ido practicando en las políticas y en el modo de aplicarlas para hacerlas más efectivas.

Siguiendo un recorrido cronológico, conviene señalar que en el seno de la Unión durante mediados de la década de los ochenta se empezó a detectar la incapacidad de las políticas estructurales para alcanzar el principal objetivo comunitario: la cohesión económica y social. Por esta razón los planteamientos iniciales, favorecedores de la dimensión económica del desarrollo, se fueron sustituyendo progresivamente por otros que pretendían conciliar las vertientes económica y social a través de una adecuada política territorial integrada. Parte importante de esta sería la política urbana, que durante estos años empezaba a tomar forma dentro de la Unión.

---

<sup>6</sup> Se diferenciaban las zonas rurales, las ciudades, las franjas fronterizas, las áreas de montaña, las regiones con debilidades estructurales, las regiones en declive, las zonas costeras y las islas.

Al mismo tiempo en el marco de la UE se fue reforzando la sensibilización hacia los problemas medioambientales derivados del desarrollo. En este sentido el *Acta Única Europea* de 1987 constituye un punto de inflexión, ya que añadió un título específico en el *Tratado Constitutivo* de La Comunidad Europea que ha sido la base jurídica sobre la que se han asentado las medidas comunitarias en materia de medioambiente y ha definido los objetivos y principios fundamentales de acción de la CEE en relación a este tema. Además estableció la obligatoriedad de todas las políticas comunitarias de incluir medidas de protección medioambientales.

Volviendo a un contexto más amplio, en 1987 Naciones Unidas sacó a la luz el informe *Nuestro Futuro Común*, también conocido como el *Informe Brundtland* (Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, 1987) en el que se presentaba el desarrollo sostenible como un objetivo a conseguir a escala mundial. El documento reclamaba la compatibilidad entre el desarrollo económico y social y la protección del medio ambiente.

Por otro lado, también en 1987, en la Unión Europea entró en vigor el *Cuarto Programa Comunitario de Acción en materia de Medio Ambiente*, donde se consolidó y dotó de mayor contenido la política medioambiental.

Llegados a este punto conviene recordar que, tanto el proceso de aparición de la vertiente territorial como el de la vertiente urbana en el ámbito de las políticas europeas no fue lineal y que, si bien el debate y la reflexión sobre ambos temas se mantuvieron vivos durante el periodo que nos ocupa, no fue hasta el año 1990 cuando todo esto se recogió en el *Libro Verde sobre Medio Ambiente Urbano* (Comisión Europea, 1990), donde se reconoció la incidencia de las políticas comunitarias sobre las ciudades y se expresó la necesidad de que “las distintas políticas sectoriales tengan debidamente en cuenta los problemas de las zonas urbanas, y que converjan hasta llegar a constituir una estrategia comunitaria para las ciudades de Europa”.

En el *Libro Verde* se esbozó, además, la necesidad de crear un instrumento de acción dotado de fondos comunitarios para intervenir a través de proyectos de renovación de las ciudades: como veremos más adelante, ya se estaba apuntando a la creación de la Iniciativa Comunitaria URBAN.

La preocupación sobre los problemas ambientales siguió siendo objeto de debate y reflexión a nivel mundial durante estos años. En el contexto internacional se dio un nuevo paso hacia la definición de estrategias a favor del desarrollo sostenible en el año 1992, cuando se celebró en Río de Janeiro la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible (Cumbre de la Tierra), donde se alcanzó un acuerdo intergubernamental en torno a un plan de acción global a favor del desarrollo sostenible.

En el marco de dicha conferencia apareció el *Programa Global para el Desarrollo Sostenible en el siglo XXI* (también conocido como *Programa XXI*), que propuso una estrategia ambiental global, basada en la acción local, para lograr el desarrollo

sostenible. Dicha estrategia partía del principio “pensar globalmente y actuar localmente”, ya que asumía que sólo a nivel local se pueden tomar las decisiones que más impacto tienen desde el punto de vista ambiental de la manera más consensuada posible con todos los actores involucrados.

La aplicación de este principio a la vertiente urbana partió del reconocimiento de las ciudades como principales focos de insostenibilidad del planeta. Este hecho generó la necesidad de actuar prioritariamente en ellas, para lo que en el capítulo 28 del *Programa* se exhortaba a las autoridades locales a utilizar un instrumento de gestión no vinculante al que se dio el nombre de *Agenda 21 Local*.

El principio sobre el que se basaba la *Agenda 21* era la sostenibilidad local, que resulta del equilibrio dinámico entre la sostenibilidad social, el desarrollo económico sostenible y la sostenibilidad ambiental. Desde 1992 la *Agenda 21 Local* ha sido el instrumento más utilizado por las ciudades en el intento de hacer frente a los problemas urbanos de modo integrado.

Siguiendo nuestro recorrido cronológico, encontramos que en el ámbito de la UE la idea introducida por el *Libro Verde*, sobre la necesidad de crear una estrategia común para las ciudades de Europa, se recogió y desarrolló en el documento de la Comisión *Europa 2000*, publicado en 1991. En él se hacía un repaso a la problemática de las ciudades europeas, se reconocía la labor que ya se estaba llevando a cabo a través de los Proyectos Piloto Urbanos (que como veremos en el punto 2.2 habían empezado a funcionar en 1989) y se confirmaba la necesidad de crear un programa de ámbito comunitario que permitiese la corrección de los procesos de degradación presentes en los barrios de muchas ciudades.

El siguiente paso en el ámbito comunitario se dio con el *Quinto Programa de Acción en Materia de Medio Ambiente: Hacia un desarrollo sostenible* (Comisión Europea, 1993), donde se pretendió recoger las orientaciones de la Cumbre de la Tierra. El Quinto Programa propuso transformar el modelo de crecimiento de la Comunidad, teniendo como objetivo el fomento del desarrollo sostenible con el horizonte temporal del año 2000, aunque se establecían también medidas a largo plazo.

Partiendo de la base de un informe de 1992 sobre el estado del medioambiente que detectó, entre otras cosas, que el medio urbano era uno de los que había sufrido una mayor degradación en el periodo 1972-1992, estableció la necesidad de actuar de modo directo en las ciudades.

En ese mismo periodo, como consecuencia de la crisis económica presente en Europa, el Consejo Europeo encargó a la Comisión un informe sobre *La estrategia a largo plazo en pro del crecimiento, la competitividad y el empleo en Europa*. Como respuesta a este encargo, la Comisión preparó el documento titulado *Crecimiento, competitividad y empleo: retos y pistas para entrar en el siglo XXI* (Comisión Europea, 1993), también conocido como *Libro Blanco de Delors* por la fuerte implicación del

entonces presidente de la Comisión Jacques Delors en la preparación del mismo. El *Libro Blanco* fue aprobado en diciembre de 1993 y como se explica en su preámbulo, pretende “sentar las bases de un desarrollo sostenible de las economías europeas con el fin de poder hacer frente a la competencia internacional, creando al mismo tiempo los millones de puestos de trabajo necesarios”.

En el *Libro* se reconoce que son muchas las necesidades de la población europea que aún no están satisfechas, entre ellas “la necesidad de reparar los daños ocasionados al medio y de rehabilitación de los barrios urbanos más desfavorecidos”. Para satisfacer el conjunto de esas necesidades se detectan los llamados Nuevos Yacimientos de Empleo (NYE). Estos son actividades que atienden las nuevas necesidades de la sociedad que, por ser nuevas, todavía no habían sido atendidas. Los NYE constituyen áreas potenciales de empleo por lo que mejoran la calidad de vida de la sociedad creando puestos de trabajo.

### **Evolución de las políticas urbanas de la Unión Europea a lo largo de la duración de la Iniciativa Comunitaria URBAN 1994-99**

El lanzamiento de la Iniciativa Comunitaria URBAN coincidió con la primera Conferencia europea sobre ciudades sostenibles en Aalborg en 1994, que llevó a la aprobación de la *Carta de las ciudades europeas hacia la sostenibilidad (La Carta de Aalborg)*. El documento contemplaba la rehabilitación de los centros urbanos como una de las medidas más eficaces para frenar el crecimiento de la periferia. A la hora de implementar los programas de rehabilitación se subrayaba la importancia del papel de las autoridades locales y la necesidad de cooperación entre todos los niveles de gobierno.

Tanto la *Carta de Aalborg* como el informe de la Comisión Europea *Europa 2000+*, publicado en 1995, asumían que, en la mayoría de los casos, el declive de las grandes ciudades se debía a la exclusión social y consiguiente segregación espacial de los grupos desfavorecidos en los centros deteriorados de las ciudades o en los barrios periféricos. Como respuesta a estos problemas se evidenciaba la necesidad de poner en marcha programas específicos para mejorar la situación económica y social de las zonas urbanas. Como referencia, se mencionaban una serie de iniciativas propias de algunos Estados miembros de la UE<sup>7</sup>, explicándose a continuación los Programas Piloto Urbanos de la propia Comisión, así como la entonces recién lanzada Iniciativa Comunitaria URBAN.

Un año después el *Informe del grupo de expertos sobre medio ambiente urbano* (Comisión Europea, 1996) confirmó el papel de las actuaciones integradas de rehabilitación para alcanzar los objetivos de desarrollo sostenible del medio ambiente urbano. Además en este documento se acometió el problema de la recuperación del

---

<sup>7</sup> El programa *Contrat de Ville* en Francia, desarrollado en los años 80, y el programa *City Challenge* en el Reino Unido, iniciado en 1991.

suelo abandonado o contaminado dentro de las ciudades, considerándolo un recurso con un alto potencial, que permitía preservar las zonas verdes de la periferia al frenar, gracias a la reutilización de ese suelo, el crecimiento urbano.

En 1995, en la línea de trabajo iniciada por el *Libro Blanco*, La Comisión Europea llevó a cabo el informe titulado *Iniciativas locales de desarrollo y de empleo* (Comisión Europea, 1995) en el que se agrupaban los NYE en cuatro áreas y en 17 ámbitos. Estas eran: servicios de la vida diaria (servicios a domicilio, cuidado de los niños, nuevas tecnologías de la información y de la comunicación, ayuda a los jóvenes en dificultad), servicios de mejora del marco de vida (mejora de la vivienda, seguridad, transportes colectivos locales, revalorización de los espacios públicos urbanos, comercios de proximidad), servicios culturales y de ocio (turismo, sector audiovisual, valoración del patrimonio, desarrollo cultural local) y servicios de medio ambiente (gestión de los residuos, gestión del agua, protección y mantenimiento de las zonas naturales, normativa y control de la contaminación y las instalaciones correspondientes).

En dicho informe se llevaba a cabo un análisis de la situación en la que se encontraban cada uno de esos ámbitos, los problemas a los que se enfrentaba y las propuestas a poner en marcha tanto a nivel europeo como nacional y local. Como se verá más adelante, la mayor parte de ellos habían sido incorporados como medidas elegibles de la Iniciativa Comunitaria URBAN.

En 1997 apareció la Comunicación de la Comisión Europea *Hacia una agenda urbana en la Unión Europea*, en la que se pretendió resumir las implicaciones de la política estructural en las zonas urbanas.

Un año más tarde la Comisión publicó el *Marco de actuación para el desarrollo urbano sostenible en la Unión Europea* (Comisión Europea, 1998) donde, por primera vez, estableció de manera explícita los objetivos de la Política Urbana comunitaria: fomentar la prosperidad económica y el empleo en las pequeñas y grandes ciudades, fomentar la igualdad, la integración social y la regeneración en las zonas urbanas, proteger y mejorar el medio ambiente urbano, contribuir a un buen gobierno urbano y a la participación ciudadana.

Dentro de las medidas propuestas para alcanzar dichos objetivos se incluyó una específica dirigida a la rehabilitación de las ciudades: “Apoyo de los Fondos estructurales a medidas zonales de regeneración urbana”. Así se reconocía la necesidad de crear actuaciones integradas de rehabilitación con el fin de abordar los problemas que se concentran en las zonas urbanas. Sin embargo, al mismo tiempo, se subrayaba que los problemas de los barrios desfavorecidos no podían resolverse sin tener en cuenta un contexto más amplio, es decir, el de toda la aglomeración urbana e incluso el de la región.

En el mismo año apareció la *Nueva Carta de Atenas* de 1998 (Consejo Europeo de Urbanistas, 2000) que revisaba los principios de ordenación del territorio, hacía mención a la rehabilitación urbana e introducía el concepto de regeneración de los emplazamientos tipo *brownfields* con el fin de proteger los terrenos *greenfields*<sup>8</sup>, presentando una postura en la línea de los planteamientos del grupo de expertos sobre medio ambiente urbano de 1996.

El 1 de mayo de 1999 entró en vigor en la Unión Europea el *Tratado de Ámsterdam*. Este supuso la consagración del objetivo del desarrollo sostenible en el marco comunitario, acabó con la existencia de bases jurídicas contradictorias e hizo los procedimientos decisorios más transparentes y eficaces en materia de protección del medioambiente.

Por otro lado, la finalización de la Iniciativa URBAN en 1999 coincidió con la publicación de la versión final de la *Estrategia Territorial Europea* (Comisión Europea, 1999). El documento, desarrollado en base a los estudios *Europa 2000* y *Europa 2000+*, es un intento de establecer la dimensión territorial de las políticas comunitarias, sobre todo de la política de cohesión económica y social. Dado el alcance de su contenido, la *ETE* se concentra principalmente en las relaciones entre el sistema urbano y el medio ambiente rural, a fin de alcanzar un sistema de ciudades marcadamente policéntrico y fortalecer la cooperación entre las zonas urbanas y rurales.

Asimismo, la *Estrategia* subraya la importancia de mantener la diversidad cultural de los barrios, las ciudades y las regiones, que considera emblemática del sistema territorial europeo. En este sentido reconoce que la rehabilitación urbana, dirigida a preservar el paisaje cultural de las ciudades, constituye uno de los instrumentos básicos para promover la diversidad.

### **Reformulación de las políticas urbanas de la Unión Europea después de 1999**

En el año 2000 el CEMAT del Consejo de Europa se reúne en Hannover. Allí lleva a cabo los *Principios Directores para el Desarrollo Urbano Sostenible del Continente Europeo*, un documento que pone al día la *Carta de Torremolinos*, proponiendo una “visión directriz para el desarrollo sostenible”. En la visión territorial general que plantea, la ciudad juega un papel decisivo.

Siguiendo los pasos de la *ETE*, se propone un sistema urbano policéntrico y para alcanzarlo y asegurar el potencial económico y el desarrollo sostenible de las ciudades propone una serie de medidas: “desarrollo de estrategias adaptadas al contexto local y dirigidas a superar los efectos de la reestructuración económica”,

---

<sup>8</sup> El término inglés *brownfields* tiene su origen en las políticas de rehabilitación desarrolladas en EEUU (*Small Business Liability Relief and Brownfields Revitalization Act*, 2002) y se refiere a terrenos abandonados y/o contaminados, situados en un entorno urbano consolidado. El término opuesto *greenfields* se refiere a terrenos no urbanizados, localizados en la periferia.

control de la expansión urbana a través del freno de las tendencias a la suburbanización y la mejora de la ciudad consolidada, regeneración de zonas urbanas en crisis y favorecimiento de la variedad social y la mezcla de usos, gestión responsable del ecosistema urbano (zonas verdes, agua, energía y residuos), implantación de sistemas de transporte que favorezcan la movilidad sostenible, “creación de órganos de planificación intermunicipales para la coordinación de las medidas de planeamiento y las actuaciones”, “conservación y valorización del patrimonio cultural” y desarrollo de redes de ciudades.

**Cuadro 2. Relación de los documentos principales sobre las políticas urbanas en el contexto internacional.**

Año	Naciones Unidas	Consejo de Europa	Unión Europea	Otros organismos
1983		Carta Europea de Ordenación del Territorio		
1984				
1985				
1986				
1987	Informe Brundtland			
1988				
1989				
1990			Libro Verde sobre el Medio Ambiente Urbano	
1991				
1992	Agenda 21		Europa 2000	
1993			Quinto Programa de Acción en Materia de Medio Ambiente	
1994				Carta de Aalborg
1995			Europa 2000+	
1996	Declaración de Estambul		Informe del Grupo de Expertos sobre Medio Ambiente Urbano	Plan de Acción de Lisboa
1997			Hacia una Agenda Urbana en la Unión Europea	
1998			Marco de Actuación para el Desarrollo Urbano Sostenible en la Unión Europea	Nueva Carta de Atenas
1999			Estrategia Territorial Europea	
2000		Principios Directores para el Desarrollo Territorial Sostenible del Continente		

		Europeo		
2001				
2002				
2003				Nueva Carta de Atenas (revisión)
2004			Hacia una Estrategia Temática sobre el Medio Ambiente Urbano	Compromisos de Aalborg
2005			La política de cohesión y las ciudades: contribución urbana al crecimiento y al empleo en las regiones	
2007			<i>The territorial and urban dimension in the national strategic reference frameworks and operational programmes (2007-2013)</i>	

Fuente: Elaboración propia.

En noviembre de 2003 el Consejo Europeo de Urbanistas (European Council of Town Planners) se reúne en Lisboa. Allí redacta una revisión de la *Nueva Carta de Atenas* de 1998, donde da una visión de las ciudades europeas para el futuro y establece un marco de implementación de la visión ofrecida, donde el planeamiento juega un papel clave.

En febrero del año 2004 se produce uno de los últimos documentos de la Unión Europea relativo a temas urbanos. Se trata del titulado *Hacia una estrategia temática del medio ambiente urbano*. En él se habla de la necesidad de dar paso a una gestión urbana sostenible basada en tres prioridades: sistemas de transporte sostenibles, construcciones sostenibles y ordenación de las áreas urbanas a través de un urbanismo sostenible.

Las intenciones de futuro en el seno de la UE aparecen plasmadas durante 2004 en la ficha de síntesis *La cohesión a partir del viraje decisivo de 2007*. En el documento, que recoge las propuestas legislativas de la Comisión Europea para la reforma de la política de cohesión en el periodo 2007-2013, se hace mención a la dimensión urbana, reconociendo que se le debe prestar más atención y concretando que se debe integrar el campo de acción de la Iniciativa Comunitaria URBAN en las prioridades de los programas operativos de los Estados miembros o de las regiones.

Asimismo, se señala que la programación tendrá muy en cuenta la especificidad de los territorios y en lo que concierne a las ciudades se dice que el papel de las de medio tamaño en el desarrollo regional se potenciará a través de las ayudas destinadas a la revitalización urbana aprovechando la experiencia de URBAN. En esa misma línea se sitúa el borrador *Community Strategic Guidelines for Cohesion*, aprobado en julio de 2005.

En diciembre de 2005, en el encuentro informal de ministros encargados de la política regional que tuvo lugar en Bristol se presentó el documento de trabajo *La política de cohesión y las ciudades: contribución urbana al crecimiento y al empleo en las regiones*. En él se establece una agenda con el fin de potenciar un enfoque más integrado y estratégico del desarrollo urbano, que contribuya al aumento de la creación de empleos, la integración social y la calidad del medioambiente. Simultáneamente a su publicación se lanzó una consulta pública sobre el documento, cuyos resultados han de contribuir a determinar la versión final de las Orientaciones estratégicas comunitarias de la política de cohesión<sup>9</sup>.

En mayo de 2007 apareció el documento *The territorial and urban dimension in the national strategic reference frameworks and operational programmes (2007-2013)* (Comisión Europea, 2007). En él se hacía un análisis de los marcos estratégicos nacionales de referencia de los Estados miembros, desde el punto de vista de la política territorial y urbana y se reconocía la aportación positiva de URBAN al planteamiento de estas. También se establecieron una serie de orientaciones para conseguir un desarrollo urbano integrado y sostenible a través de las acciones que se tendrían que emprender durante el periodo presupuestario 2007-2013. Estas son las siguientes: desarrollar una visión estratégica del futuro de la ciudad y planeamiento urbano a largo plazo, combatir la dispersión urbana y afrontar el desarrollo urbano también desde el punto de vista espacial, favorecer las actuaciones integradas para prevenir y evitar la segregación urbana, reutilizar los *brownfields* para mejorar la calidad del espacio urbano, poner más énfasis en el transporte urbano sostenible, intercambiar experiencias y crear de redes de asistencia técnica, aumentar el efecto de los Fondos Estructurales a través de la ingeniería financiera. Estas orientaciones tendrán que plasmarse en todos los programas operativos que acometan los países en materia de mejora y desarrollo urbano.

---

<sup>9</sup> Estas establecerán el marco y las prioridades de los programas financiados por la Unión durante el periodo 2007-2013.

## 2.2 INICIATIVA COMUNITARIA URBAN EN EL CONTEXTO DE LAS POLÍTICAS URBANAS DE LA UNIÓN EUROPEA

### **El nacimiento de la Iniciativa Comunitaria URBAN. Características y funcionamiento**

La reflexión y el debate internos en la UE, señalados en el punto anterior, condujeron a remarcar la importancia de que las distintas políticas sectoriales, que estaban desarrollando acciones que incidían directa o indirectamente en las ciudades, tomaran conciencia de la problemática específica de las zonas urbanas y se coordinasen llegando a “constituir una estrategia comunitaria para las ciudades de Europa”.

Esa afirmación, contenida en el *Libro Verde sobre Medio Ambiente Urbano* de 1990, queda refrendada en el plano económico en el mismo texto, al reconocerse la necesidad de estudiar el modo en que los Fondos Estructurales y, sobre todo el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), podían contribuir a la rehabilitación urbana en las ciudades. Mas allá de esto se reconoce que, tal y como se recoge en el *Cuarto Programa de Medio Ambiente* (1987-1992), “(...) es posible que una fuente financiera específica, sea necesaria, para permitir a la Comunidad, junto con los poderes públicos y la industria local, intervenir en los proyectos de renovación de las ciudades que tengan a la vez en cuenta las necesidades medio ambientales y las de la política regional”.

Mientras esta tendencia iba ganando peso y afianzándose, algunos Estados miembros, entes locales e instituciones implicadas en las acciones de rehabilitación de las áreas urbanas en crisis, pedían a la Comunidad un compromiso mayor en lo concerniente a los problemas de las ciudades. Esto unido a que el 80% de la población de la Unión vivía en zonas urbanas, a la concentración de tensiones sociales y ambientales que se daba en ellas y al creciente papel estratégico que se había reconocido a la ciudad desde instancias europeas como motor del desarrollo, generó la necesidad de analizar los problemas urbanos y crear las herramientas que permitiesen actuar para combatirlos.

Durante el periodo 1989-1993 las ciudades empezaron a ver cómo la atención de la Comisión hacia ellas dejaba de tener sólo planteamientos teóricos. En efecto, estas pasaron a beneficiarse en mayor medida de las acciones comunitarias, tanto política como económicamente. En 1989 se puso en funcionamiento un programa experimental e innovador de acción en zonas urbanas en declive. El programa se llamó Proyectos Piloto Urbanos (PPU). Su importancia radicó en que por primera vez en el marco de la Unión se contaba con un instrumento que permitía trabajar directamente en las ciudades, tratando de invertir los procesos de degradación de los barrios en crisis a través de intervenciones localmente integradas de mejora y consolidación del desarrollo económico, social y ambiental.

El Programa dio cabida a 33 proyectos localizados en otras tantas áreas urbanas repartidas por todo el territorio de la Unión, que se desarrollaron en base a 4

directrices: el desarrollo económico en áreas con graves problemas sociales, la tutela del medio ambiente ligada a objetivos económicos, la rehabilitación de los centros históricos, la valorización de los recursos tecnológicos de las ciudades.

La dotación económica de los PPU constituyó el primer caso en el que se destinaron los recursos económicos de la Comunidad Europea ex profeso a la mejora de la dimensión urbana. En efecto, los Fondos Estructurales dirigieron parte de su dotación a estos proyectos, que se financiaron a través del Artículo 10 del FEDER<sup>10</sup>, con un contenido económico de unos 101 millones de euros.

La experiencia obtenida en la implementación y coordinación de los PPU fue positiva, poniendo de relieve que los planteamientos participativos e integrados de los proyectos habían hecho posible la obtención de buenos resultados.

Además de la introducción de los PPU, en el periodo 1989-1993 las ciudades con problemas graves empezaron a beneficiarse en mayor medida de las acciones comunitarias, ya que fueron receptoras de inversiones en infraestructura procedentes del FEDER que, aunque no formaban parte de proyectos integrados, pretendían favorecer el desarrollo urbano. El Fondo Social Europeo (FSE) también dedicó parte de su dotación presupuestaria a aquellas ciudades que presentaban un alto índice de desempleo juvenil y de alta duración.

**Cuadro 3. Paralelismo entre los documentos producidos por la Unión Europea en materia de ordenación territorial, problemática urbana y política medio ambiental y el nacimiento de PPU y URBAN.**

<b>Año</b>	<b>Documentos producidos por la Unión Europea</b>	<b>Programas de rehabilitación urbana de la Unión Europea</b>
1989		Lanzamiento de la primera fase de los Proyectos Pilotos Urbanos (PPU)
1990	Libro Verde sobre el Medio Ambiente Urbano	
1991		
1992	Europa 2000	
1993	Quinto Programa de Acción en Materia de Medio Ambiente	
1994		<b>Lanzamiento de la Iniciativa Comunitaria URBAN</b>
1995	Europa 2000+	Lanzamiento de la segunda fase de los Proyectos Pilotos Urbanos (PPU II)
1996	Informe del Grupo de Expertos sobre Medio Ambiente Urbano	
1997	Hacia una Agenda Urbana en la Unión Europea	

<sup>10</sup> El Artículo 10 del FEDER da contenido económico al apoyo de la Comisión Europea a medidas innovadoras.

1998	Marco de Actuación para el Desarrollo Urbano Sostenible en la Unión Europea	
1999	Estrategia Territorial Europea	<b>Cierre de la Iniciativa Comunitaria URBAN</b>
2000		Lanzamiento de la Iniciativa Comunitaria URBAN II
2001		
2002		
2003		
2004	Hacia una Estrategia Temática sobre el Medio Ambiente Urbano	
2005	La política de cohesión y las ciudades: contribución urbana al crecimiento y al empleo en las regiones	Cierre de la Iniciativa Comunitaria URBAN II

Fuente: Elaboración propia.

En la siguiente fase presupuestaría, correspondiente a 1994-1999, el planteamiento de la Comisión Europea respecto a las zonas urbanas y sobre todo respecto a los barrios degradados se consolidó. Se buscó una mayor coordinación en las acciones y se planteó la intervención basada en 5 líneas de acción:

- aumento de la ayuda económica a las ciudades situadas en zonas subvencionables procedente de los Fondos Estructurales (sobre todo a las ciudades situadas en zonas objetivo 1 y 2<sup>11</sup>),
- mayor integración de la dimensión urbana en las políticas comunitarias,
- favorecimiento de la investigación en lo relativo a zonas urbanas (en el contexto del *Cuarto Programa Marco de Investigación*),
- mantenimiento de un diálogo continuo entre la Comisión y las ciudades, sobre todo a través del Comité de las Regiones,
- lanzamiento de una nueva Iniciativa Comunitaria dirigida a las zonas urbanas, que favoreciese las acciones innovadoras con carácter demostrativo y que promoviese las redes de intercambio de información de experiencias y cooperación.

La última de estas líneas de acción se concretó en marzo de 1994, cuando se creó la Iniciativa Comunitaria, a la que se dio el nombre de URBAN, que nació con el objetivo de abordar los problemas de la degradación de las ciudades y de los barrios de modo innovador e integrado, operando sobre áreas de mayor escala que los PPU.

<sup>11</sup> Objetivo 1: Promover el desarrollo y el ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas. Se trata de las regiones más pobres de la Unión, con un PIB por habitante inferior al 75% de la media europea. Objetivo 2: Reconvertir las regiones total o parcialmente afectadas por un grave declive industrial.

URBAN empezó a funcionar a través de la *Comunicación de la Comisión Europea a los Estados miembros por la que se fijan las orientaciones para los programas operativos elaborados dentro de la Iniciativa URBAN* (Comisión Europea, 1994). En ella se establecían el ámbito de acción, los objetivos a perseguir, las zonas seleccionables, las medidas subvencionables y la financiación. También se hacían algunas indicaciones relativas a la realización de los proyectos.

Aunque la Iniciativa se dirigía a ciudades o barrios en crisis en general, en la Comunicación de la Comisión se señalaba que tenían prioridad para acceder a URBAN las ciudades situadas en zonas de objetivo 1, aunque se preveía una parte menor de la financiación para ciudades situadas en zonas de objetivo 2. También se daba prioridad a los proyectos que formaban parte de una estrategia global para la ciudad o que se complementaban con otras acciones.

Los objetivos principales de la Iniciativa Comunitaria URBAN se concentraron alrededor de los siguientes ámbitos complementarios entre sí:

- desarrollo y puesta en marcha de estrategias innovadoras a favor de la rehabilitación física, económica y social de las poblaciones y ciudades pequeñas y medianas o de los barrios en dificultades de las grandes ciudades,
- intercambio de los conocimientos y las experiencias sobre rehabilitación urbana entre las ciudades de la Unión Europea,
- integración de nuevos planteamientos y buenas prácticas en las políticas y programas nacionales.

Estos objetivos se persiguieron a través de los proyectos concretos que las ciudades que han participado en la Iniciativa Comunitaria URBAN propusieron y desarrollaron.

El conjunto de los programas que se implementaron en las ciudades de un Estado miembro constituyó el Programa Operativo URBAN para ese Estado. Estos programas estaban estructurados según una serie de medidas que, a su vez, se implementaban a través de acciones concretas. El conjunto de estos elementos diseñaba una estrategia de desarrollo que se aplicó durante los 5 años de duración del Programa Operativo.

La primera edición de la Iniciativa Comunitaria URBAN se desarrolló entre los años 1994 y 1999, dando cabida a 118 programas de rehabilitación repartidos en los Estados miembros. La contribución comunitaria fue de unos 950 millones de euros, procedente del FEDER y del FSE<sup>12</sup>. El porcentaje de participación económica procedente de los Fondos Estructurales podía ascender como máximo al 65%, mientras que el porcentaje restante debía ser cofinanciado por las autoridades nacionales, regionales o locales o el sector privado.

---

<sup>12</sup> La segunda edición de URBAN, desarrollada entre 2000 y 2004, se caracterizará por contar sólo con fondos procedentes del FEDER.

### **Aplicación del método de enfoque integrado**

Al establecer el objetivo principal de la Iniciativa Comunitaria URBAN, la Comisión se comprometió a facilitar ayuda comunitaria a los programas de rehabilitación urbana de carácter integrado.

La Comisión reconocía los problemas comunes que afectan a las zonas urbanas europeas y, por tanto, proponía solucionarlos mediante una estrategia holística, conforme a los acuerdos internacionales existentes en materia de desarrollo sostenible.

Se hacía constar que la Iniciativa Comunitaria URBAN en ningún caso intentaba sustituir el papel de las autoridades locales, ni tampoco podía resolver todos los problemas de la dinámica urbana, como por ejemplo el problema del acceso a la vivienda. Por el contrario, se trataba de crear un catalizador capaz de iniciar el cambio en las zonas urbanas desfavorecidas, así como de fomentar la cooperación entre el sector público y el privado y la colaboración entre los distintos niveles de gobierno.

En la búsqueda de los orígenes del cambio en planificación territorial y urbana que derivaron en la aplicación de un enfoque integrado, algunos autores (Ortega, 2003) destacan la crisis económica de los años 80 y la posterior reestructuración de los modelos económicos, desde entonces vinculados siempre con su dimensión espacial. Entre otros factores, se menciona la publicación de la *Carta Europea de Ordenación del Territorio*, ya citada en el punto anterior, que inicia el debate sobre la integración de las políticas sectoriales.

Cabe destacar que los retos sociales y económicos que plantea la Iniciativa Comunitaria URBAN, revelan las preocupaciones ciudadanas y de los gobiernos europeos y, en gran medida, corresponden a las directrices generales de las políticas urbanas formuladas a nivel internacional.

En el apartado 14 de la Comunicación por la que se fijan las orientaciones para los programas operativos elaborados dentro de la Iniciativa Comunitaria URBAN, la Comisión define claramente el concepto de enfoque integrado y da a entender que sólo son subvencionables los programas que incluyen tanto las medidas físico-medioambientales como las socio-económicas: “el programa integrado debe incluir un conjunto equilibrado y coherente de medidas de desarrollo económico, integración social y medioambientales basadas en propuestas hechas en cooperación con las entidades locales correspondientes”. Asimismo, se excluye del ámbito de la Iniciativa Comunitaria URBAN cualquier tipo de actuación sectorial no consensuada por todos los agentes involucrados en el desarrollo urbano.

El carácter integrado de los programas se basa en la respuesta a cuatro dimensiones interdependientes, en las que están contenidas las diferentes medidas:

- dimensión físico-medioambiental,
- dimensión económica,
- dimensión social,
- dimensión institucional.

Los objetivos planteados en el ámbito de la rehabilitación físico-medioambiental intentan contribuir a la mejora de la calidad de vida en las zonas urbanas. A modo de ejemplo la Comisión propone una serie de medidas específicas para alcanzar este fin: renovación de edificios para instalación de nuevas actividades sociales y económicas, rehabilitación de espacios públicos, recuperación de emplazamientos degradados, creación de nuevos servicios culturales, recreativos y deportivos, mejora del suministro de energía, mejora de las redes de transporte público y de telecomunicaciones.

En el campo de la rehabilitación económica y social, los objetivos de la Iniciativa Comunitaria URBAN se derivan en gran parte de los objetivos generales de la Política de Cohesión de la UE. Por un lado, se pretende incrementar la competitividad de las ciudades europeas, convirtiéndolas en motores del desarrollo económico regional. Por otro, se buscan las medidas para paliar la exclusión social y para garantizar un acceso más amplio a los servicios básicos. Concretamente la Comisión propone las siguientes medidas económicas y sociales: creación de talleres y centros de empresas, apoyo financiero al sector de las PYMES, provisión de servicios de consultoría para empresarios, formación profesional y formación lingüística, elaboración de planes locales de empleo, provisión de unidades móviles de asesoría social y creación de nuevos centros sociales, prevención de la delincuencia a través de la participación de los residentes.

Con respecto a esto último, el Comité Económico y Social en su dictamen sobre la Iniciativa Comunitaria URBAN (Comité Económico y Social, 1994) hizo dos observaciones importantes referidas a los aspectos sociales del Programa. La primera es que las Iniciativas Comunitarias, en general, se estaban concentrando excesivamente en las medidas económicas y, por tanto, era necesaria una mayor participación de los interlocutores sociales en la elaboración de los programas. En la segunda se señalaba el peligro de que los programas de rehabilitación, al aumentar la prosperidad de los barrios, generasen la sustitución de la población. En la Comunicación sobre la extensión de la Iniciativa URBAN de 1996, la Comisión respondió parcialmente a las preocupaciones del Comité Económico y Social, poniendo mayor énfasis en los problemas sociales y planteando nuevas medidas.

En el apartado 16 de la *Comunicación por la que se fijan las orientaciones para los programas operativos (...)*, la Comisión establece el segundo objetivo de la Iniciativa URBAN: “la iniciativa debe asimismo reforzar las redes europeas de cooperación mutua e intercambio de información, compartiendo la experiencia obtenida de planes

que se hayan llevado a cabo con éxito (...)”. De esta manera se explica la necesidad de colaboración entre todas las ciudades europeas, aunque no participen directamente en la Iniciativa URBAN, para establecer redes de intercambio de experiencia.

También es objetivo de la Iniciativa dar contenido y dotación económica al aspecto institucional de los programas de rehabilitación, con el objetivo de dar lugar al desarrollo de nuevas formas de gobernanza y participación ciudadana.

### **Implementación de los Programas URBAN**

Junto con el talante innovador e integrado, el carácter participativo del Programa constituía su tercera línea de fuerza. En efecto, en base al principio de subsidiariedad<sup>13</sup> que rige la política europea, se perseguía la participación institucional en tres niveles (local, nacional y europeo), al tiempo que se pretendía incentivar la participación de los habitantes, las asociaciones locales y el sector privado. Los programas contenidos dentro de URBAN debían ser consensuados y conocidos por las personas a las que iban dirigidos, con el fin de contribuir al aumento de la capacidad local, dotándola de los recursos necesarios para consolidar los resultados de los programas y afrontar las dinámicas urbanas futuras con capacidad de acción.

En el apartado 17 de la Comunicación por la que se fijan las orientaciones para los programas operativos (...), la Comisión indica que, de acuerdo con el principio de subsidiariedad, las decisiones deberían tomarse en el nivel más cercano a los ciudadanos, es decir, en el de ayuntamientos y distritos.

El proceso de implementación de los Programas URBAN supuso un importante esfuerzo organizativo por parte de las autoridades regionales y/o locales, ya que involucró una gran cantidad participantes e interrelaciones tanto de carácter horizontal, entre organizaciones de un mismo nivel, como de carácter vertical, entre entidades de un mismo ámbito. Dentro de la Unión Europea, este segundo tipo de cooperación siempre ha sido uno de los temas más discutidos, especialmente en el contexto del principio de subsidiariedad.

---

<sup>13</sup> Los principios por los que se rigen los Fondos Estructurales son: el principio de subsidiariedad, el principio de concentración, el principio de cooperación, el principio de programación y el principio de adicionalidad. De acuerdo con el artículo 3b del Tratado de Maastricht: “La Comunidad actuará dentro de los límites de las competencias que le atribuye el presente Tratado y de los objetivos que éste le asigna. En los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Comunidad intervendrá, conforme al principio de subsidiariedad sólo en la medida en que los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, y por consiguiente, puedan lograrse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción contemplada a nivel comunitario”.

## 2.3 IMPLEMENTACIÓN DE LA INICIATIVA COMUNITARIA URBAN EN ESPAÑA

### Gestión y seguimiento del Programa Operativo en España

Como se ha dicho más arriba, en 1994 la Comisión Europea preparó la *Comunicación a los Estados miembros por la que se fijaban las orientaciones para los programas operativos que se les invitaba a elaborar dentro de una Iniciativa Comunitaria de zonas urbanas (URBAN)* (Comisión Europea, 1994). Dicha comunicación marcaba el arranque de los correspondientes programas operativos en cada uno de los Estados miembros.

Para optar a formar parte de esta Iniciativa y en virtud del principio de subsidiariedad que rige las acciones de la Unión Europea, cada uno de los Estados miembros tuvo que designar una institución u organismo que liderase el Programa Operativo y que llevase a cabo la difusión de la Iniciativa, el control, la coordinación y el apoyo a la misma de manera centralizada<sup>14</sup> a nivel nacional.

En el caso de España tal labor recayó en el Ministerio de Economía y Hacienda. Concretamente la *Subdirección General de Fondos Comunitarios y Financiación Territorial* de dicho Ministerio fue la encargada de realizar esta tarea.

La razón por la que se eligió esta institución fue la relación que el Ministerio de Economía mantenía con la Comunidad Europea en virtud de administrador del FEDER en el Estado Español. De esta manera fue elegido Autoridad Nacional Competente para coordinar la Iniciativa Comunitaria URBAN.

La primera misión de la Subdirección General de Fondos Comunitarios consistió en recoger la Comunicación hecha por la Comisión en el DOCE y hacerla llegar a los Organismos nacionales interesados. También fijó los plazos de presentación de candidaturas y realizó el proceso de selección de los proyectos que finalmente España presentó ante las autoridades europeas como aspirantes a formar parte de la Iniciativa.

La convocatoria europea de URBAN no se publicó en el BOE, sino que el Ministerio de Hacienda preparó una carta y un folleto explicativo que hizo llegar a todas las ciudades que cumplían la condición de tener más de 100.000 habitantes. Como respuesta a la convocatoria, se recibieron unos 80 programas aspirantes de ciudades

---

<sup>14</sup> Esto se debe a que, según el principio de subsidiariedad, la puesta en marcha de todas las políticas de la UE los Estados miembros tienen la mayor parte de las competencias y responsabilidades de cara a la gestión, control y evaluación de los programas que las implementan, por lo que cada Estado miembro tiene la mayor parte de las competencias y responsabilidades.

españolas, entre los que se realizó una selección según criterios técnicos, políticos y económicos<sup>15</sup>. Estos fueron algunos de ellos:

- reparto equilibrado de las ayudas económicas en la totalidad del territorio español,
- garantía de cofinanciación,
- adecuación del programa presentado a las características sociodemográficas del territorio,
- desarrollo de programas integrados,
- valoración técnica de cada programa,
- reparto equilibrado en términos de las formaciones políticas que gobernaban en ese momento en las distintas ciudades aspirantes a participar en URBAN.

Una vez llevada a cabo la selección de los programas, el Ministerio de Hacienda los presentó a la Comisión dentro de los plazos previstos a través de una solicitud de ayuda comunitaria al FEDER y al FSE para el Programa Operativo URBAN en noviembre de 1994. De esta manera a través de una Decisión de la Comisión de julio de 1995<sup>16</sup> se estableció la aprobación de 17 Programas URBAN<sup>17</sup> a desarrollar en ciudades españolas. La dotación financiera consistió en 144.936.000 euros procedentes del FEDER y 14.663.000 euros procedentes del FSE, por lo que la suma total de la ayuda europea fue de 162.599.000 euros.

De los 17 programas aprobados, 13 estaban situados en regiones objetivo 1, tres en regiones objetivo 2 y uno en una ciudad fuera de objetivo (Madrid) (ver Figura 1).

Más tarde en julio de 1996 y a través de una nueva Comunicación<sup>18</sup>, la Comisión decidió establecer una ampliación de la Iniciativa a través de una nueva Decisión<sup>19</sup>. Entonces se aprobaron 12 nuevos programas<sup>20</sup>, de los que 9 estaban situados en regiones objetivo 1, dos en regiones objetivo 2 y uno en una ciudad fuera de objetivo (Palma de Mallorca) (ver Figura 1).

---

<sup>15</sup> Dada la rapidez con que se presentaron estos documentos y la falta de experiencia en este tipo de intervenciones comunitarias, se ha verificado a posteriori que los indicadores no fueron los más adecuados, ni guardaron coherencia entre los diversos proyectos, lo que dificultó la posibilidad de establecer comparaciones y extraer conclusiones generales durante el desarrollo de los programas.

<sup>16</sup> Decisión C(95)1659.

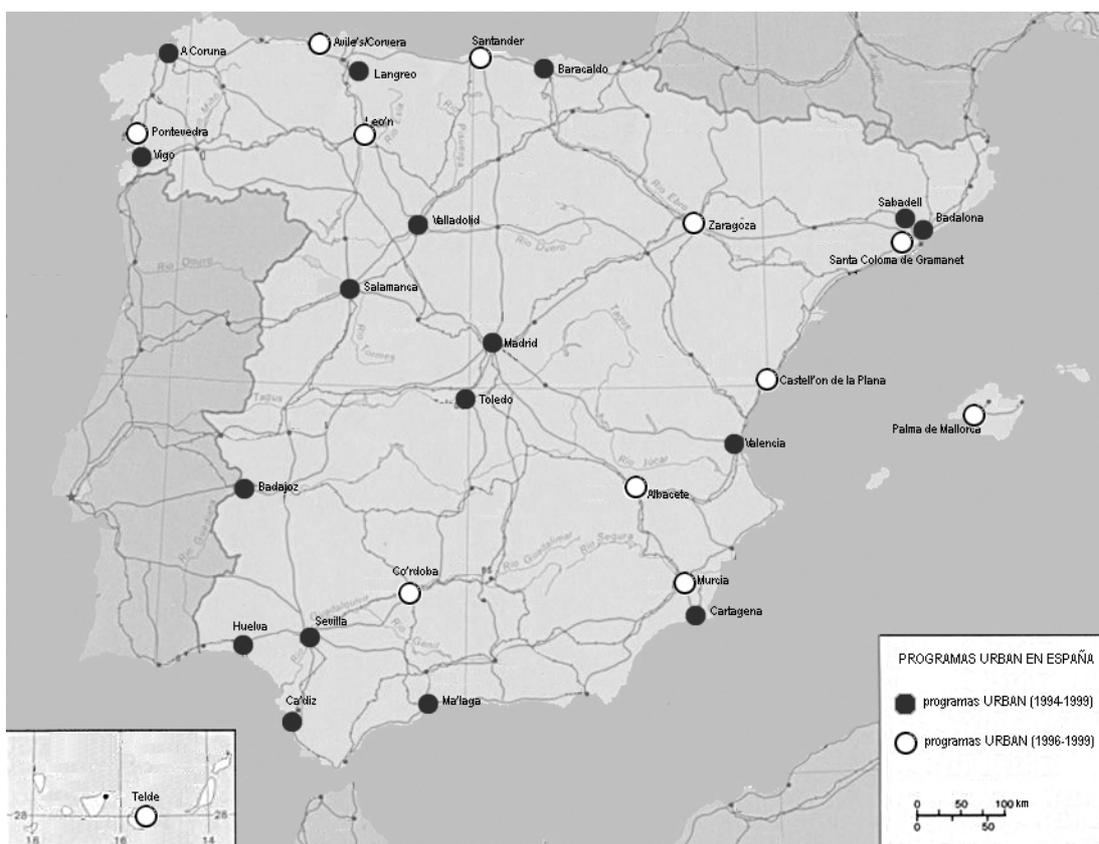
<sup>17</sup> Badajoz, Barcelona, Baracaldo, Cádiz, Cartagena, Huelva, La Coruña, Langreo, Madrid, Málaga, Sabadell, Salamanca, Sevilla, Toledo, Valencia, Valladolid y Vigo.

<sup>18</sup> Decisión 96/C/200/04. Diario Oficial nº C200, de 10/7/96.

<sup>19</sup> Decisión C(98) 472 de 3 de marzo de 1998.

<sup>20</sup> Albacete, Avilés-Corvera, Castellón, Córdoba, León, Murcia, Palma de Mallorca, Pontevedra, Santa Coloma de Gramanet, Santander, Telde y Zaragoza.

**Figura 1. Ciudades con Programa URBAN en España.**



Fuente: Elaboración propia.

Una vez que el Programa Operativo recibió el visto bueno de la Comisión, tocó a los organismos responsables de cada programa local<sup>21</sup> empezar a implementarlos.

El Reglamento CEE<sup>22</sup> determinaba que para garantizar la gestión eficaz de la utilización de los Fondos a escala comunitaria, se tenía que crear un Comité de Seguimiento (CdS) en cada Estado miembro, que se ocupase de llevar a cabo el seguimiento de la utilización de los Fondos mediante la coordinación, evaluación y control de los mismos.

El CdS estaba compuesto por representantes de los Organismos responsables de cada programa (Ayuntamiento y/o Comunidad Autónoma), las autoridades de la

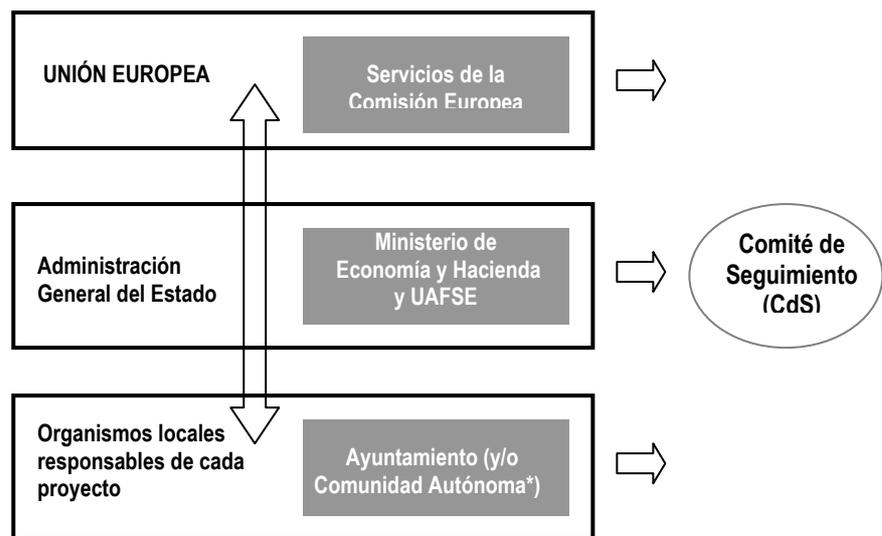
<sup>21</sup> Los organismos responsables de cada programa fueron en la mayor parte de los casos los Ayuntamientos. Sólo en casos minoritarios la responsabilidad recayó en la Comunidad Autónoma: en el proyecto de Madrid la responsabilidad fue compartida entre el Ayuntamiento y la Comunidad, en el caso del programa de Langreo fue responsable el Principado de Asturias y en el caso del programa de Valencia fue responsable la Generalitat Valenciana.

<sup>22</sup> Reglamento (CEE) n° 2082/93, artículo 25, apartado tercero.

Administración General del Estado competentes (Subdirección General de Fondos Comunitarios y Financiación Territorial) y representantes de los servicios de la Comisión Europea.

En las reuniones del CdS los responsables de cada programa presentaban y comentaban la situación del mismo, planteaban las posibles dudas, solicitaban modificaciones al contenido del programa inicial en función de las problemáticas encontradas en la ejecución o financiación que no habían sido previstas inicialmente. La existencia de este instrumento dotaba al sistema de una cierta flexibilidad y facilitaba la comunicación y coordinación entre los distintos niveles verticales de decisión (Figura 2).

**Figura 2. Comité de Seguimiento URBAN en España y relación entre las administraciones implicadas.**



Fuente: Elaboración propia.

En las reuniones del CdS las autoridades competentes de la Administración Central y los servicios de la Comisión Europea, después de analizar el Informe presentado por los Organismos responsables de cada programa y oídas las informaciones y explicaciones facilitadas por estos, aportaban recomendaciones y sugerencias o solicitaban informaciones complementarias. También intentaban aportar respuestas a las dudas o preguntas planteadas. Podían dar un acuerdo de principio a las solicitudes de modificación presentadas, bien en la propia reunión del Comité de Seguimiento o bien después de consultar los servicios competentes de la Comisión. En el caso de que se acordasen cambios la propuesta de modificación (de contenido o financiera) quedaba formalizada mediante una decisión modificativa por parte de la Comisión.

En el caso del Programa Operativo URBAN implementado en España, el Comité de Seguimiento se reunió unas dos veces por año a iniciativa de la autoridad nacional competente y de cara a la evaluación de los programas llevó a cabo y presentó en diciembre de 1998 una evaluación intermedia de la Iniciativa Comunitaria URBAN en España (con datos de marzo de 1998).

Por último, los servicios de la Comisión encargaron una evaluación final (evaluación ex post, definida y prevista por la normativa UE) a la consultora GHK (GHK, 2003).

En julio de 2003, con la experiencia obtenida de las mejores prácticas de los proyectos del periodo 1994-1999, se pretendió reorientar la programación del periodo 2000-2006 en lo concerniente a URBAN II.

### **Características generales de los casos españoles de la Iniciativa Comunitaria URBAN**

Tomando como criterio el tamaño de la ciudad, se puede observar (Cuadro 4) que más de la mitad de los Programas URBAN en España se desarrollaron en ciudades medias que contaban con una población entre 100.000 y 250.000 habitantes. Más de un tercio de los programas correspondieron a ciudades grandes de más de 250.000 habitantes, mientras que sólo dos programas se llevaron a cabo en ciudades de menos de 100.000 habitantes.

Otro criterio relevante para determinar la influencia de los Programas URBAN sobre la configuración física de las ciudades es la localización de la zona objeto de rehabilitación en función de la distancia al centro de la ciudad (Cuadro 5). El análisis correspondiente de las zonas URBAN en España demuestra que aproximadamente un 60% de las actuaciones se realizaron en los centros de las ciudades, mientras que el restante 40% se llevó a cabo en las zonas periféricas<sup>23</sup>. Estos datos coinciden con los obtenidos en todos los países de la UE y confirman la tendencia europea a asociar el concepto de rehabilitación urbana con los problemas y necesidades de los cascos históricos.

La clasificación de los programas en función de su campo de actuación (rehabilitación de casco histórico, rehabilitación de barrio residencial, rehabilitación de zona industrial o recuperación de espacio natural) arroja los siguientes resultados (Cuadro 6): el 45% de los programas consistió en rehabilitación del casco histórico, el 38% en rehabilitación de un barrio residencial, el 14% en la rehabilitación de una zona industrial y el 3% en la rehabilitación de un espacio natural. A este respecto es

---

<sup>23</sup> La delimitación de los centros de las ciudades y de las zonas periféricas puede variar dependiendo de la ciudad. Los criterios utilizados para este trabajo fueron la edad de la edificación (hasta finales de los años 50, desde finales de los años 50 hasta mediados de los años 80) y el tipo de trazado (bloque cerrado, bloque abierto). No se tomaron en consideración las urbanizaciones dispersas construidas a partir de los años 80 en el borde de las zonas urbanas.

importante señalar que durante los años 90 se crearon Iniciativas Comunitarias destinadas a la rehabilitación de las zonas industriales en declive y a la recuperación de espacio naturales<sup>24</sup>.

Completa el análisis general de las características de los Programas URBAN el nivel de la integración intersectorial (Cuadro 7) derivado de la distribución financiera entre las cuatro dimensiones del Programa Operativo.

Los datos demuestran que, en términos financieros, aproximadamente el 40% de los casos se caracterizaron por la distribución equilibrada de los fondos entre las medidas físico-medioambientales, económicas y sociales. El restante 60 % de los casos contaron con actuaciones contenidas mayoritariamente en una de las tres medidas sectoriales.

---

<sup>24</sup> Ver iniciativas comunitarias RECHAR, RESIDER, KONVER, LIFE, LEADER

**Cuadro 4. Programas URBAN en función del tamaño de la ciudad\*.**

Programa	< 100 miles hab.	100 – 250 miles hab.	> 250 miles hab.
URBAN-ALBACETE		●	
URBAN-AVILÉS-CORVERA		●	
URBAN-BADAJOS		●	
URBAN-BADALONA		●	
URBAN-BARAKALDO		●	
URBAN-CÁDIZ		●	
URBAN-CARTAGENA		●	
URBAN-CASTELLÓN		●	
URBAN-CÓRDOBA			●
URBAN-CORUÑA			●
URBAN-HUELVA		●	
URBAN-LANGREO <sup>1</sup>		●	
URBAN-LEÓN		●	
URBAN-MADRID			●
URBAN-MÁLAGA			●
URBAN-MALLORCA			●
URBAN-MURCIA		●	
URBAN-PONTEVEDRA		●	
URBAN-SABADELL		●	
URBAN-SALAMANCA		●	
URBAN-SANTANDER		●	
URBAN-SEVILLA			●
URBAN-STA. COLOMA		●	
URBAN-TELDE			●
URBAN-TOLEDO	●		
URBAN-VALENCIA			●
URBAN-VALLADOLID			●
URBAN-VIGO			●
URBAN-ZARAGOZA			●
<b>URBAN-ES</b>	<b>7%</b>	<b>55%</b>	<b>38%</b>
<b>URBAN-UE</b>	<b>14%</b>	<b>43%</b>	<b>43%</b>

Fuentes: INE, GHK.

\* En el caso del Programa URBAN-LANGREO el tamaño de población mínimo de 100.000 habitantes se justificó por la pertenencia del municipio al espacio supramunicipal denominado AMFOGA (Área Metropolitana Funcional de Oviedo-Gijón-Avilés).

**Cuadro 5. Localización de las zonas URBAN en función de la distancia del centro de la ciudad\*\*.**

<b>Programa</b>	<b>Centro de la ciudad</b>	<b>Zona periférica</b>
URBAN-ALBACETE	•	
URBAN-AVILÉS-CORVERA		•
URBAN-BADAJOS	•	
URBAN-BADALONA		•
URBAN-BARAKALDO	•	
URBAN-CÁDIZ	•	
URBAN-CARTAGENA	•	
URBAN-CASTELLÓN		•
URBAN-CÓRDOBA	•	
URBAN-CORUÑA		•
URBAN-HUELVA		•
URBAN-LANGREO	•	
URBAN-LEÓN		•
URBAN-MADRID	•	
URBAN-MÁLAGA	•	
URBAN-MALLORCA	•	
URBAN-MURCIA		•
URBAN-PONTEVEDRA	•	
URBAN-SABADELL	•	
URBAN-SALAMANCA	•	
URBAN-SANTANDER	•	
URBAN-SEVILLA	•	
URBAN-STA. COLOMA		•
URBAN-TELDE		•
URBAN-TOLEDO		•
URBAN-VALENCIA	•	
URBAN-VALLADOLID		•
URBAN-VIGO	•	
URBAN-ZARAGOZA	•	
<b>URBAN-ES</b>	<b>62%</b>	<b>38%</b>
<b>URBAN-UE<sup>1</sup></b>	<b>57%</b>	<b>43%</b>

Fuentes: Comisión Europea, Ministerio de Hacienda, GHK.

\*\* Datos aproximados, basados en el Informe final de evaluación del Programa URBAN (GHK, 2003).

**Cuadro 6. Clasificación de los Programas URBAN por el campo de actuación.**

<b>Programa</b>	<b>Rehabilitación de casco histórico</b>	<b>Rehabilitación de barrio residencial</b>	<b>Rehabilitación de zona industrial</b>	<b>Recuperación de espacio natural</b>
URBAN-ALBACETE		•		
URBAN-AVILÉS-CORVERA		•		
URBAN-BADAJOS	•			
URBAN-BADALONA		•		
URBAN-BARAKALDO			•	
URBAN-CÁDIZ	•			
URBAN-CARTAGENA			•	
URBAN-CASTELLÓN		•		
URBAN-CÓRDOBA	•			
URBAN-CORUÑA			•	
URBAN-HUELVA				•
URBAN-LANGREO			•	
URBAN-LEÓN		•		
URBAN-MADRID	•			
URBAN-MÁLAGA	•			
URBAN-MALLORCA	•			
URBAN-MURCIA		•		
URBAN-PONTEVEDRA	•			
URBAN-SABADELL	•			
URBAN-SALAMANCA	•			
URBAN-SANTANDER		•		
URBAN-SEVILLA	•			
URBAN-STA. COLOMA		•		
URBAN-TELDE		•		
URBAN-TOLEDO		•		
URBAN-VALENCIA	•			
URBAN-VALLADOLID		•		
URBAN-VIGO	•			
URBAN-ZARAGOZA	•			
<b>URBAN-ES</b>	<b>45%</b>	<b>38%</b>	<b>14%</b>	<b>3%</b>

Fuentes: Comisión Europea, Ministerio de Hacienda.

**Cuadro 7. Nivel de integración intersectorial en los Programas URBAN\*\*\*.**

Programa	Actuación integrada	Dimensión físico-medio-ambiental predominante	Dimensión económica predominante	Dimensión social predominante
URBAN-ALBACETE	•			
URBAN-AVILÉS-CORVERA	•			
URBAN-BADAJOS			•	
URBAN-BADALONA	•			
URBAN-BARAKALDO			•	
URBAN-CÁDIZ			•	
URBAN-CARTAGENA	•			
URBAN-CASTELLÓN		•		
URBAN-CÓRDOBA	•			
URBAN-CORUÑA	•			
URBAN-HUELVA	•			
URBAN-LANGREO		•		
URBAN-LEÓN	•			
URBAN-MADRID		•		
URBAN-MÁLAGA		•		
URBAN-MALLORCA				•
URBAN-MURCIA	•			
URBAN-PONTEVEDRA			•	
URBAN-SABADELL	•			
URBAN-SALAMANCA				•
URBAN-SANTANDER			•	
URBAN-SEVILLA				•
URBAN-STA. COLOMA		•		
URBAN-TELDE				•
URBAN-TOLEDO			•	
URBAN-VALENCIA	•			
URBAN-VALLADOLID		•		
URBAN-VIGO	•			
URBAN-ZARAGOZA				•
<b>URBAN-ES</b>	<b>41%</b>	<b>21%</b>	<b>21%</b>	<b>17%</b>

Fuente: Ministerio de Hacienda.

\*\*\* El análisis se ha basado en las programaciones financieras de los Programas URBAN en España aprobadas por las decisiones de la Comisión C(2000)618 y C(2000)620, ambas de 7 de abril de 2000. La relación entre las siete medidas incluidas en el Programa URBAN y las cuatro dimensiones manejadas en este trabajo es la siguiente: Medida 1 (Mejora del medio ambiente) – dimensión físico-medioambiental, Medida 2 (Desarrollo del tejido económico) – dimensión económica, Medida 3 (Dotación de equipamientos sociales y culturales) – dimensión social, Medida 4 (Dotación de centros de formación) – dimensión económica, Medida 5 (Evaluación y gestión) – dimensión institucional, Medida 6 (Programas sociales) – dimensión social, Medida 7 (Programas de formación profesional) – dimensión económica. La “dimensión predominante” significa que el gasto total dentro de esta dimensión excede 40% del presupuesto del programa.

### **3. ANÁLISIS DE TRES CASOS DE IMPLEMENTACIÓN DE LA INICIATIVA COMUNITARIA URBAN EN ESPAÑA**

#### **3.1 PROGRAMA URBAN APLICADO EN LOS CASCOS ANTIGUOS: EL CASO DE URBAN-MADRID**

##### **Problemas de rehabilitación de cascos antiguos**

Casco histórico se define como el conjunto arquitectónico, urbano o ambiental, que puede o no contener edificios monumentales dignos de protección y elementos culturales, arquitectónicos y/o constructivos singulares, paisajes urbanos sobresalientes, características ambientales y/o conjuntos vegetales relevantes, que testimonian el desarrollo urbano, forman parte de la identidad de la ciudad y están habitados.

En la rehabilitación de los cascos históricos se persigue una serie de objetivos comunes que surgen del papel que el casco antiguo juega en la ciudad contemporánea:

- rehabilitación física de edificios monumentales, así como de conjuntos histórico-artísticos y paisajísticos,
- regeneración social enfocada en la identificación de la población con el patrimonio,
- transformación económica basada en los conceptos de desarrollo sostenible.

El origen del concepto de rehabilitación de los cascos históricos en Europa se remonta a los principios de los años 70 cuando se empiezan a buscar medidas integradas para la conservación de los conjuntos históricos ubicados sobre todo en los centros de las ciudades (por ejemplo la rehabilitación de los cascos antiguos en Dublín, Groningen o Carpentras). Por otro lado, cabe destacar la importante experiencia de las ciudades alemanas (Frankfurt, Colonia, Hamburgo) en la reconstrucción de sus centros urbanos destruidos durante la Segunda Guerra Mundial. La reconstrucción llevada a cabo desde finales de los años 40 junto con la creciente preocupación por el estado de los conjuntos históricos no destruidos durante la guerra pueden considerarse como dos procesos claves para el desarrollo de la tradición europea de rehabilitación urbana (Consejo de Europa, 1979)

En los años 80 el concepto evoluciona hasta convertirse en uno de los instrumentos básicos en la planificación del desarrollo urbano. La aportación de los años 90 a la metodología de rehabilitación se relaciona con la introducción de los conceptos de desarrollo sostenible aplicados al campo de la arquitectura y el urbanismo. También en este periodo se observa cierta pérdida de la importancia de la regulación urbanística en favor del urbanismo operativo basado en programas de actuación integrada, como por ejemplo la Iniciativa Comunitaria URBAN.

La rehabilitación de cascos antiguos en España sigue siendo la línea principal de las políticas de rehabilitación regionales y locales. La necesidad de rehabilitar los centros históricos degradados todavía parece ser más apremiante que la rehabilitación de los barrios residenciales de posguerra o de las zonas industriales en declive.

La influencia de esta tendencia ha quedado patente en el reparto de los fondos URBAN entre los tres tipos de programas (Cuadro 1), siendo la rehabilitación de centros históricos objeto de casi la mitad de los que se han llevado a cabo en España.

### **Aplicación del método de enfoque integrado en el Programa URBAN-MADRID**

La entrada de la capital en el Programa URBAN se llevó a cabo en un primer momento con un proyecto presentado conjuntamente por la Comunidad y el Ayuntamiento de Madrid en noviembre de 1994. Este proponía una serie de actuaciones en el distrito de Carabanchel, concretamente en los barrios de Abrantes y Puerta Bonita, situados al suroeste de la capital.

Aunque Madrid estaba fuera de los objetivos fijados para el periodo presupuestario 1994-2000 por la Unión Europea, su propuesta fue aceptada, constituyendo el único caso español de ciudad fuera de objetivo que entró en la Iniciativa.

La propuesta para Carabanchel pretendía abordar los problemas de la zona, a través de una serie de actuaciones, consistentes en la construcción y rehabilitación de edificios de equipamientos y zonas verdes que, una vez integrados en su entorno urbano, constituirían piezas clave para la regeneración del distrito. Las actuaciones más importantes eran la creación de un Centro Integral de Formación y Empleo y la recuperación de la Finca Vista Alegre para convertirla en un gran parque público de equipamiento y ocio.

El proyecto nació con muchos problemas y se paralizó rápidamente. En efecto, en 1997 después de varios años de inactividad, la Comunidad de Madrid y el Ayuntamiento (como instituciones locales competentes para el Programa), a través del mecanismo de cambio previsto por la Iniciativa URBAN, presentaron a la Comisión Europea un proyecto que proponía sustituir el aprobado para Carabanchel por otro localizado en el casco antiguo de la capital, al que dieron el nombre de *El corazón del problema*. Tras su estudio la Comisión aceptó dicho cambio en la Decisión 15-71-1998.

Las razones que justificaban la modificación de la localización, el contenido y la financiación del Programa no desvelaron problemas técnicos, aunque se adujo que dificultaban la implementación del proyecto de Carabanchel el gran número de administraciones propietarias de los edificios que se proponía rehabilitar y el

elevado coste de la operación. El Informe Ex Post de la I C URBAN (Ministerio de Hacienda, 2003) justifica el cambio por “cuestiones legales”.

Más allá de esto, durante el periodo que nos ocupa se dio un cambio de Gobierno en la Comunidad de Madrid. Esto, sumado a los problemas ilustrados más arriba, modificó los intereses de las instituciones involucradas en cuanto a la localización y el contenido del Programa.

El Ayuntamiento creó en 1995, en el seno de la Empresa Municipal de la Vivienda, un equipo encargado de captar fondos procedentes de la Unión Europea para aplicarlos a la regeneración urbana de Madrid, especialmente al casco antiguo. Este equipo<sup>25</sup> fue el encargado de preparar la documentación y la propuesta del nuevo Programa URBAN para el centro.

Una vez aprobado el cambio, el Ayuntamiento y la Comunidad repartieron sus competencias. Ambos organismos participaron en la mayor parte de las medidas que desarrollaba el proyecto conjuntamente, quedando exclusivamente en manos de la Comunidad la medida relacionada con el seguimiento, gestión, evaluación y asistencia técnica del proyecto.

El área de intervención URBAN-MADRID comprendía una vasta zona del centro histórico que tenía una extensión de 87,59 hectáreas<sup>26</sup>, donde los principales problemas detectados eran la pérdida acelerada del comercio tradicional, la segregación espacial y social de colectivos frágiles, el deterioro físico y la pérdida de población.

Las actuaciones previstas se concentraron en la revitalización del casco histórico, dentro del marco establecido por el Plan General de Ordenación Urbana de Madrid, y concretamente dentro del Plan Especial del Centro Histórico.

Simultáneamente el Programa URBAN para la capital se situó dentro de la estrategia *Renovando Madrid*, que en este periodo empezó a funcionar selectivamente dentro de las Áreas de Rehabilitación Preferente definidas por el citado Plan Especial del Centro Histórico, con el fin de generar focos de regeneración que empezasen a jugar el papel de áreas motoras desencadenantes de un cambio de tendencia en el proceso de degradación del centro.

---

<sup>25</sup> Dentro de este mismo objetivo se consiguió una asignación del Fondo de Cohesión para Lavapiés.

<sup>26</sup> Delimitada al norte por las calles Augusto Figueroa, Hortaleza, Farmacia, Colón, Corredera Baja de San Pablo, Escorial, Jesús del Valle y del Pez. Al oeste por las calles San Bernardo, Gran Vía, Plaza del Callao, Preciados, Puerta del Sol, Mayor, Plaza de San Miguel, Conde de Miranda, Plaza de Puerta Cerrada, Tintoreros, Plaza de Segovia, Toledo y Estudios. Al sur por las calles Duque de Alba, Plaza Tirso de Molina, Magdalena, Plaza de Antón Martín y Atocha. Al este con la Plaza Maute, Plaza de Santa Ana, calle del Príncipe, Plaza de Canalejas, calle Sevilla, calle Alcalá, Gran Vía, Victor Hugo y Libertad.

La zona tratada por URBAN era reconocida en la propuesta como “el auténtico corazón del problema”, argumentando que concentraba gran parte de los conflictos sociales del centro, sumados al deterioro urbano y la falta de servicios adecuados. La gran extensión del área derivó en proyectos segregados, sin continuación física.

En los siguientes apartados se hace un breve repaso de las actuaciones llevadas a cabo dentro de las 4 dimensiones contempladas por el Programa.

### **Dimensión físico-medioambiental**

El objetivo principal del Programa URBAN en el ámbito físico-medioambiental consistió en la remodelación de una serie de plazas y calles del centro. En algunos casos se trató de espacios que presentaban un potencial urbano desaprovechado a ojos de la propuesta (Plaza Vázquez de Mella y calles adyacentes), en otros se trató de calles y plazas que configuraban lo que el proyecto llamó “itinerarios de cines y teatros”.

Las actuaciones fueron las siguientes:

- remodelación de la Plaza Vázquez de Mella,
- mejora de las vías públicas adyacentes a la Plaza Vázquez de Mella y otras<sup>27</sup>,
- itinerarios de cines y teatros.

La Plaza Vázquez de Mella constituía uno de los pocos espacios “no construidos” en la densa trama del centro histórico. Sin embargo, la existencia de un aparcamiento en superficie hacía imposible su uso por parte de los vecinos y viandantes. Por otra parte, en el plano social se había convertido en un foco de prostitución y tráfico de drogas. La actuación se llevó a cabo entre 1998 y 1999 y consistió en la demolición del aparcamiento existente, la construcción de un aparcamiento subterráneo de tres plantas (y 300 plazas) y la creación de una plaza peatonal. El proyecto de la plaza planteó una zona recreativa y una zona de juego de niños. En ella se instaló nuevo mobiliario urbano, se plantaron árboles y se restauraron las fachadas de los edificios (esta última medida se coordinó con el Programa URBAN, pero no fue financiada por él). El proyecto trató también las calles perimetrales, remodelándolas y actuando tratando de ganar espacio para los peatones.

La mejora de las vías públicas adyacentes a la Plaza Vázquez de Mella consistió en la remodelación de estos espacios, que en la propuesta se reconocen obsoletos y degradados, con el fin de recuperarlos para la población, conseguir la convivencia entre el tráfico rodado y el tráfico peatonal y reducir la contaminación ambiental. Las acciones concretas consistieron en el acondicionamiento de las calzadas y las

---

<sup>27</sup> Calles Jardines, Aduana, Clavel, Peligros, Plaza Canalejas, Carretas, Nuñez de Arce, Victoria, Callejón del Pozo, Espoz y Mina, Matéu, La Cruz, Cádiz, Barcelona y Álvarez Gato.

aceras, la renovación y acondicionamiento de las redes de instalaciones urbanas (saneamiento, abastecimiento de agua, teléfono y electricidad), la renovación del alumbrado público y el mobiliario urbano y la plantación de arbustos y arbolado.

La propuesta esperaba que esta mejora física tuviese efectos sobre la actividad económica de la zona, revitalizándola.

En cuanto a los itinerarios de cines y teatros se establecieron seis recorridos. En todos ellos se persiguió la configuración de un recorrido, formado por calles y plazas, a través de un diseño de la pavimentación acorde con las necesidades de potenciación de los distintos ámbitos. Se quería establecer una “imagen de marca” de los cines y teatros a través de elementos que creasen una imagen de calidad y reforzasen su reconocimiento rápido.

Se pretendía también conseguir el templado del tráfico y la reducción de la contaminación ambiental. Además, se esperaba que la regeneración física tuviese una repercusión positiva en la actividad económica del área, sobre todo en el sector dedicado a espectáculos teatrales.

Las acciones concretas fueron la renovación de las aceras y las calzadas, la plantación de árboles, la mejora de las redes de servicios, la implantación de la red de riego y la instalación de nuevo mobiliario urbano. Los itinerarios establecidos fueron los siguientes:

- itinerarios 1 y 2, se desarrollaban entre la Plaza de San Ildefonso y la calle Gran Vía<sup>28</sup>,
- itinerario 4, se desarrollaba entre la calle Gran Vía y la calle de la Montera<sup>29</sup>,
- itinerarios 5 y 6: se desarrollaron entre la Plaza de Pontejos y la Plaza de Jacinto Benavente<sup>30</sup>.

En cuanto a las obras realizadas en la calle de la Montera, es preciso mencionar que, después de siete años del cierre del Programa URBAN, el Ayuntamiento ha vuelto a remodelar la calle convirtiéndola en un paseo peatonal similar a las adyacentes Calles del Carmen y de Preciados. La remodelación forma parte de un programa más amplio destinado a la mejora de la seguridad y del ambiente social de la zona. Dado que el Programa URBAN pretendía alcanzar objetivos similares en 1999, se puede concluir que las medidas tomadas en aquel momento no fueron suficientes para combatir el problema detectado en la zona.

---

<sup>28</sup> Se realizaron obras en las siguientes calles y plazas: Corredera Baja de San Pablo, Plaza de Carlos Cambrónero, calle del Pez, Plaza de Santa María Soledad Torres Acosta, calle Desengaño, calle Gonzalo Quesada, calle Mesonero Romanos, cCalle Concepción Arenal, calle Miguel Moya y calle Tudescos.

<sup>29</sup> Se realizaron obras en las siguientes calles y plazas: calle Abada, calle la Salud, calle Tres Cruces, calle Mesonero Romanos, calle Chinchilla, calle de la Montera y Plaza del Carmen.

<sup>30</sup> Se realizaron obras en las siguientes calles y plazas: calle del Correo, Marqués Viudo de Pontejos, Paz, Bolsa, último tramo de calle Atocha, calle Doctor Cortezo, Plaza de Pontejos, Plaza Jacinto Benavente y calle Príncipe.

## Dimensión económica

Dentro de las medidas de desarrollo del tejido económico se pusieron en marcha cuatro proyectos relevantes:

- ayudas económicas a las PYMES,
- proyecto de adecuación de ejes comerciales,
- rehabilitación del Mercado de San Miguel,
- ayudas a los teatros de la zona.

En cuanto a las ayudas económicas a las pequeñas y medianas empresas (PYMES) los objetivos principales de la actuación, establecidos en la convocatoria<sup>31</sup>, fueron: la promoción, fomento y desarrollo del comercio, coordinación y mejora de las estructuras y distribución comercial, el incremento de la modernización y la competitividad del área y, por último, la renovación y modernización de las infraestructuras de las PYMES comerciales y su adaptación a la Moneda Única. Para ello se desarrollaron básicamente dos tipos de acciones: ayudas para la inversión en obra civil y adquisición de equipamiento especializado e informático por parte de las PYMES del sector comercial y ayudas económicas para la modernización de las PYMES, facilitando el acceso a la financiación exterior a través de créditos obtenidos de diferentes entidades financieras.

En el proyecto de adecuación de ejes comerciales, las actuaciones se concentraron en el entorno de la calle de la Montera y tuvieron como objetivo final la regeneración y recuperación de la zona citada, tanto en términos económicos como medioambientales y sociales. Dada su localización, este proyecto ha contribuido a la creación de un gran eje comercial que se extiende desde la calle Fuencarral hasta la calle Mayor, (áreas recientemente rehabilitadas fuera del Programa URBAN), pasando por la Puerta del Sol y la calle de la Montera.

El Mercado de San Miguel es un edificio de finales del siglo XIX ubicado en pleno centro del casco histórico, junto a la Plaza Mayor. El edificio está catalogado como inmueble histórico-artístico de interés cultural. Dada su importancia tanto para la economía local, como para la identidad de la zona, su rehabilitación se consideró como una medida de fomento del desarrollo económico del área. Además de los objetivos directos enfocados en la rehabilitación física del edificio, se pretendía mantener y generar puestos de empleo en un sector tradicional para el centro histórico. El proyecto de rehabilitación, redactado en 1997, contempló la remodelación de los espacios públicos y comunes del edificio, así como la restauración de las fachadas. Las obras se ejecutaron en 1998 y fueron llevadas a

---

<sup>31</sup> “Orden 821/1999 de 3 de marzo de la Consejería de Economía y Empleo de la Comunidad de Madrid”, *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid*, Núm. 57/1999, Madrid 1999.

cabo por la Dirección General de Arquitectura y Vivienda de la Comunidad de Madrid en colaboración con el Ayuntamiento.

Con las ayudas económicas al sector teatral se pretendía evitar que desapareciese una de las principales señas de identidad del centro histórico, como es la oferta cultural de los teatros. Esta actuación fue ligada directamente a la antes descrita remodelación de los itinerarios de cines y teatros, con la cual se intentaba reforzar el impacto de las ayudas y conseguir un valor añadido gracias a la integración de las medidas económicas con las medidas físico-medioambientales. A nivel operativo, la actuación fue llevada a cabo por el Consorcio de Rehabilitación de Teatros de la Comunidad de Madrid, un organismo de gestión creado conjuntamente por el Ministerio de Economía y Hacienda, la Comunidad de Madrid y el Ayuntamiento de Madrid. Gracias a los fondos URBAN se concedieron ayudas a tres teatros de la zona: Teatro Muñoz Seca, Teatro Alfíl y Teatro del Arenal.

### **Dimensión social**

El Programa URBAN-MADRID llevó a cabo las siguientes acciones en este ámbito:

- creación del Centro de Día de apoyo a menores y jóvenes en dificultad,
- creación del Centro de Atención para enfermos mentales crónicos,
- creación del Centro de Día para enfermos de Alzheimer,
- creación del Centro de Día para atención e información a mujeres magrebíes,
- creación de la Escuela de Mediadores Sociales para la Inmigración.

En 1997 con la financiación de la Comunidad de Madrid y la administración del Instituto Madrileño del menor y familia, se creó el Centro de Día de apoyo a menores y jóvenes en dificultad. Con él se perseguía el objetivo de ofrecer apoyo socio-educativo a niños y adolescentes en riesgo de conflicto social para contribuir a su desarrollo personal desde una perspectiva integradora en la que se coordinasen los dispositivos sociales, educativos y sanitarios del entorno.

Con la creación del Centro de Día para enfermos mentales crónicos, se planteó la puesta en marcha de un servicio especializado que ofreciera programas individualizados de rehabilitación y apoyo comunitario. La atención a las personas con enfermedades mentales crónicas se ubicó en dos centros independientes ubicados en la Plaza Vázquez de Mella, 7: Centro de Rehabilitación Laboral (CRL) y el Centro de Rehabilitación Psicosocial (CRP).

En noviembre de 1999 se creó el Centro de Día para enfermos de Alzheimer, cuyo objetivo era facilitar la permanencia de la persona mayor dependiente en su entorno habitual, previniendo su dependencia mediante programas terapéuticos y de rehabilitación.

En enero de 1999 fue establecido el Centro de Día para atención e información a mujeres magrebíes, cuyo objetivo fue dar atención integral a las mujeres magrebíes, con el fin de orientarlas e incorporarlas a la vida social en igualdad de derecho y deberes a las mujeres madrileñas, al tiempo que se las capacitaba para que fuesen agentes de desarrollo social y de la igualdad entre hombres y mujeres en sus respectivos países de origen. Además incentivar la participación y concienciación de este sector de la población, el centro se ha constituido como un lugar de referencia en Madrid para un sector de la población inmigrante que carecía de un lugar de encuentro.

La Escuela de Mediadores Sociales para la Inmigración (EMSI) es un servicio público promovido por la Dirección General de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid. El objetivo de la Escuela ha sido contribuir a la integración de las personas y colectivos extranjeros en la sociedad madrileña a través de mecanismos de mediación. La EMSI se ofrece como un espacio de encuentro, en el cual se analizan, se debaten y se buscan soluciones a los conflictos que aparecen cuando personas de diferentes nacionalidades se encuentran.

### **Dimensión institucional**

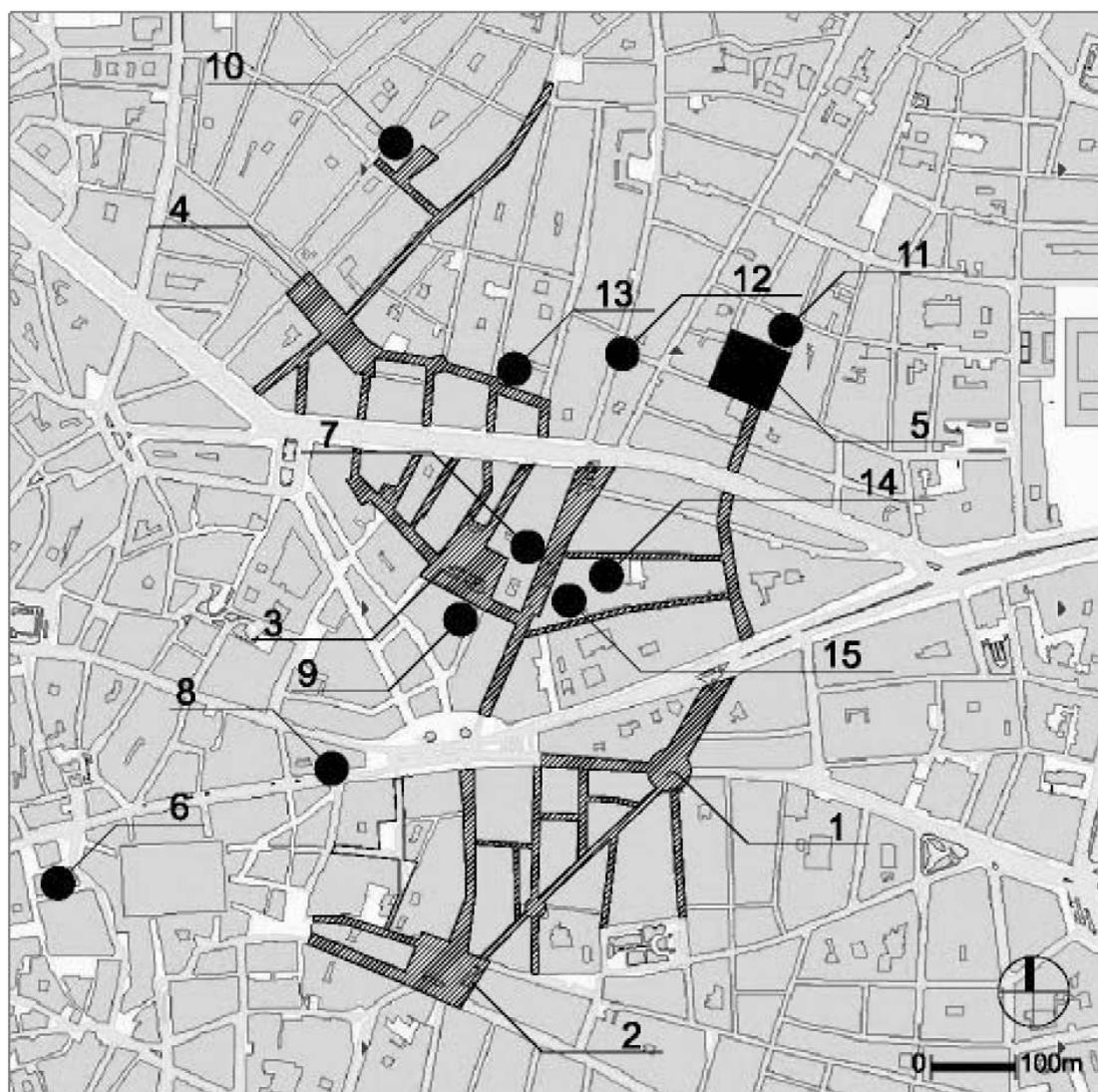
Como se ha dicho, en el año 1997 el proyecto URBAN-MADRID, pasó de estar localizado en el barrio de Carabanchel a ubicarse en el Centro de Madrid. Para ello fue necesario poner en marcha el mecanismo de cambio que el funcionamiento de URBAN prevé: se presentó ante la Comisión la solicitud de sustituir el proyecto aprobado en 1994 por una nueva propuesta debido, entre otras cuestiones, a los problemas de ejecución que se estaban encontrando en el caso de Carabanchel.

El interés del Ayuntamiento por conseguir el URBAN para el centro de Madrid nació desde la Empresa Municipal de la Vivienda donde, como se ha dicho, en 1995 se formó un equipo encargado expresamente de captar fondos de la Unión Europea (Gestión de fondos y relaciones con la UE) para aplicarlos a la regeneración urbana. Aunque existió una ampliación de URBAN a otras ciudades, el criterio de selección de los programas basado en el equilibrio geográfico invalidaba todas las posibilidades del Ayuntamiento de acceder a los Fondos Europeos, al contar ya la ciudad con el proyecto de Carabanchel, gestionado por la Comunidad de Madrid. De esta manera, con el cambio de localización se consiguió la financiación para la regeneración del centro, con un Programa en el que el Ayuntamiento y la Comunidad compartieron liderazgo. La labor de preparar el documento a la convocatoria de concesión del programa recayó principalmente en el Ayuntamiento de Madrid, mientras que la Comunidad, durante el periodo de preparación, redactó un Estudio de Mercado sobre los locales e inmuebles localizados en la zona URBAN que podían ser aptos para el desarrollo y puesta en marcha de los distintos programas sociales que recogía el Programa.

Entre las labores realizadas dentro de la dimensión institucional destacan por su incidencia en el seguimiento del Programa las siguientes:

- evaluación *ex - ante*: una apreciación previa a la ejecución de las actuaciones que se presentó ante la Comisión Europea para justificar la subvención,
- control de la financiación: con los fondos del Programa se financió la contratación de un equipo externo para evaluar el cumplimiento de los objetivos por parte de los órganos gestores,
- evaluación *ex - post*: un análisis encargado por los servicios de la Comisión Europea y llevado a cabo entre noviembre de 2002 y julio de 2003; su finalidad fue tener un mejor conocimiento de los resultados obtenidos y del valor demostrativo del Programa.

**Figura 3. Ubicación de las acciones introducidas por el Programa URBAN en el centro histórico de Madrid.** Leyenda: 1-Remodelación de la Plaza Canalejas y de las calles adyacentes, 2-Remodelación de la Plaza de Jacinto Benavente y de las calles adyacentes, 3-Remodelación de la Plaza del Carmen y de las calles adyacentes, 4-Remodelación de la Plaza de Santa María Soledad Torres Acosta y de las calles adyacentes, 5-Remodelación de la Plaza Vázquez de Mella y construcción del aparcamiento subterráneo, 6-Rehabilitación del Mercado de San Miguel, 7-Programa de adecuación de ejes comerciales, 8-Rehabilitación del Teatro del Arenal, 9-Rehabilitación del Teatro Muñoz Seca, 10-Rehabilitación del Teatro Alfíl, 11-Centro de atención para enfermos mentales crónicos, 12-Escuela de Mediadores Sociales para la Inmigración, 13-Centro de día para enfermos de Alzheimer, 14-Centro de día de apoyo a menores y jóvenes en dificultad, 15-Centro de día para atención e información a mujeres magrebíes. La trama denota las calles en las que se ha llevado a cabo una mejora físico-medioambiental.



Fuente: Elaboración propia.

### **3.2 PROGRAMA URBAN APLICADO EN BARRIOS DESFAVORECIDOS DE LA PERIFERIA: EL CASO DE URBAN-TOLEDO**

#### **La problemática de los barrios desfavorecidos de la periferia**

En el caso español muchas de las periferias de las ciudades hoy en día consolidadas se han formado durante los años 50, 60 y 70 del s. XX, periodo en el que el llamado desarrollismo generó partes de ciudad que por lo general se relacionaban mal con las ya construidas y caracterizadas por una notable falta de dotaciones y de atención hacia el medio urbano. Fueron fruto de un proceso de yuxtaposición al tejido existente y no respondían a un modelo de ciudad o a una idea global que sirviese de directriz a las diversas actuaciones.

Generalmente la escala, el tipo de tejido urbano que se proponía y las necesidades de grandes espacios aún sin urbanizar, derivó en la segregación espacial de estos barrios, que nacían ya físicamente separados del resto de la ciudad.

Por estar concebidos en muchos casos como crecimientos urbanos necesarios para alojar el gran flujo de población que acudió del campo a la ciudad, estos barrios presentaban una composición social y económica homogénea en el momento en el que nacieron. Esta circunstancia se convertiría con el tiempo en un factor de vulnerabilidad.

Con frecuencia presentaban densidades de población inadecuadas, y se formaban de modo discontinuo, manteniéndose dentro de ellos grandes vacíos que condicionaban el devenir del barrio.

La falta de dotaciones ha sido también una de las causas de degradación del tejido social de estos barrios, ya que al no existir los centros necesarios para incentivar la vida vecinal y dar respuesta a las necesidades sociales ha sido difícil la formación de una comunidad cohesionada que se identificase con su entorno y que lo cuidase. Se han producido de esta manera procesos de rechazo de los barrios y una percepción de estos como un entorno agresivo.

La falta de dotaciones y los otros problemas hasta aquí expuestos, han producido en ocasiones el efecto contrario: la población, como respuesta a las deficiencias y los problemas que ha detectado en su barrio, se ha organizado constituyendo realidades locales en forma de asociaciones vecinales que en muchos casos han sido el resorte que ha llevado a las distintas administraciones a paliar los problemas más acuciantes de la periferia. De esta manera con frecuencia estos barrios se han caracterizado por la existencia de estas dos tendencias contrapuestas: formación de realidades locales muy activas y procesos de desarraigo y rechazo.

Durante los años sucesivos a su formación, se han registrado esfuerzos por parte de las administraciones públicas para acabarlos urbanísticamente. Para ello se han construido equipamientos sociales, culturales y deportivos, intentando hacer frente a las carencias con las que nacieron, aunque en muchos casos la falta de una mirada integrada ha hecho ineficaces las acciones emprendidas.

Los problemas de este tipo de barrios han sido afrontados por URBAN en el caso del barrio de Santa María de Benquerencia de la ciudad de Toledo. Este es el único caso de barrio de estas características que ha entrado en la Iniciativa Comunitaria en España durante el periodo 1994-2000, mientras que en otros países de la Comunidad Europea muchos de los proyectos URBAN han operado en este tipo de periferias.

### **Aplicación del método del enfoque integrado en el Programa URBAN-TOLEDO**

El Programa se desarrolla en el Distrito de Santa María de Benquerencia que es uno de los tres en los que está dividida la ciudad de Toledo, siendo los otros dos la Zona Norte y Santa Bárbara.

Según los objetivos de la Unión Europea para el periodo presupuestario 1994-1999 Toledo estaba clasificada como zona objetivo 1, al igual que toda la Comunidad Autónoma de Castilla-la Mancha, por lo que desde ese punto de vista entraba dentro del conjunto de ciudades que tenían prioridad para acceder a la Iniciativa Comunitaria URBAN.

El barrio en cuestión está situado a unos 6 km del centro histórico de Toledo y fue creado por decreto en octubre de 1959 como polígono industrial y residencial de descongestión de Madrid, para atraer a la población del sur de España que se dirigía a la capital. Se pretendió construir una ciudad lineal discontinua, donde los usos predominantes serían el industrial y el residencial y muy bien comunicada con Madrid por carretera y ferrocarril.

Finalmente “el polígono”, como se conoce popularmente en Toledo a este barrio, no fue capaz de captar la atención de las nuevas industrias que acabaron localizándose en la capital, sin embargo, poco a poco fue atrayendo actividad productiva, primero a través de pequeñas empresas locales que se asentaron en la zona y más adelante con empresas de mayor tamaño. El despegue de la parte industrial atrajo también mano de obra que derivó en la consolidación de la parte residencial.

El barrio está dividido en dos partes por la carretera N-400 (Toledo-Cuenca), situándose en cada uno de los lados de ésta el uso industrial y el residencial.

En la zona residencial viven unos 16.267 habitantes, que constituyen, a grosso modo, la cuarta parte de la población de Toledo (la ciudad cuenta con unos 67.000 habitantes). Sin embargo, en un principio se concibió para acoger el cuádruplo de

esta población, por lo que se le dotó de amplias avenidas y calles. El mal resultado de esta previsión, que no se ha alcanzado todavía, ha hecho que el barrio no esté acabado en la actualidad, presentando numerosos terrenos no construidos. Por esta causa la zona se percibe negativamente debido a la gran cantidad de solares, que además de la aparición de basuras, aumentan las distancias entre zonas consolidadas, constituyendo importantes discontinuidades del tejido urbano. A esto también contribuyen las excesivas dimensiones que presenta el viario.

El tejido residencial está formado por edificios de viviendas baratas. La baja densidad del conjunto y las excesivas dimensiones que presenta el viario son otras de las causas del deterioro medioambiental que sufre el barrio.

La zona residencial tenía previstas seis fases, de las cuales la primera y la segunda están prácticamente terminadas, la tercera y la cuarta se encuentran en obras y en ellas se están ubicando mayoritariamente viviendas de protección oficial, viviendas sociales y cooperativas. Por último la quinta fase estaba sin construir en el momento en que se implementó el Programa URBAN, habiéndose previsto en ella (en el Plan General de Toledo) un uso mixto residencial-docente-administrativo.

La zona industrial, como se ha dicho, dio origen al barrio y constituye el mayor polígono industrial de Castilla-La Mancha por el número de empresas localizadas en él. En la actualidad hay unas 250 empresas entre las que se cuentan algunas grandes (como Alcatel, Ausonia, la Casera e Internacional de Composites) y numerosas empresas medianas y pequeñas que se dedican principalmente al sector de servicios. El polígono industrial da trabajo a unas 4.500 personas.

El barrio está comunicado con el centro de Toledo y con Madrid a través de la carretera N-400, de un apeadero de tren (actualmente en desuso) y varias líneas de autobuses urbanos. La falta de continuidad y distancia con el resto de la ciudad, con la cual sólo está unido por la vía interurbana N-400, es otro de los grandes problemas presentes. En efecto, la conexión a través de transporte público con el centro de Toledo requiere un tiempo mínimo de media hora y hasta el momento no existe una conexión peatonal, ni en bicicleta acondicionada con este. Por todo esto la movilidad de los vecinos de la zona es deficiente, dependiendo en gran medida del vehículo privado.

La zona de contacto entre el resto de la ciudad y el distrito de Santa María de Benquerencia consiste en un área poblada de fauna y flora mediterránea que se encuentra poco tratada y atendida y que bien utilizada, podría convertirse en una oportunidad para el barrio.

La población es considerablemente joven. Se caracteriza por presentar problemas de carácter social debido, entre otras causas, a un fenómeno de exclusión puesto de

relieve por datos como los siguientes: el 29% de la población son parados de larga duración (superior a un año), el 44% de los parados tienen menos de 25 años, hay una fuerte minoría de raza gitana, de los que el 95% son analfabetos.

Uno de los principales problemas del barrio es la falta de diversidad social. En efecto la población responde en su mayor parte a un perfil que se ubica dentro de una clase baja o media-baja.

La etapa en la que fue construido el barrio y sus deficiencias fueron la base del fuerte asociacionismo y del espíritu reivindicativo y solidario que caracteriza a la población. Ejemplo de ello es que en el barrio de Santa María de Benquerencia existen numerosas asociaciones, contándose entre estas la principal asociación de vecinos de Toledo.

De todo lo dicho hasta aquí se derivaba que, aunque el barrio de Santa María de Benquerencia no podía considerarse una zona urbana degradada, las características que presentaba le hacían especialmente vulnerable. La implementación de una estrategia que erradicase las causas de la degradación activas en el barrio, justificó en un primer momento el planteamiento de un proyecto que se enmarcase dentro de la Iniciativa Comunitaria URBAN.

El Programa URBAN-TOLEDO<sup>32</sup> nació desde la Asociación de Vecinos del Tajo. En efecto, en torno a 1993 la Asociación se encontraba en un momento de alta actividad. En ese periodo se adhirió a una red europea de barrios desfavorecidos, la Asociación Internacional para la Rehabilitación de Barrios en Crisis, a través de la cual entró en conocimiento del nacimiento de la Iniciativa Comunitaria URBAN.

Desde ese momento se empezó a plantear en el seno de la Asociación la posibilidad de proponer un proyecto integrado de revitalización del barrio que pudiera estar financiado desde la Unión Europea a través de URBAN.

Tras un proceso de maduración de la idea, la Asociación la propuso finalmente al Ayuntamiento de Toledo, que la acogió con interés, aunque dejó en manos de la Asociación la tarea de desarrollar una primera propuesta para acceder a la Iniciativa Comunitaria.

Es de destacar que durante el proceso de preparación de la propuesta la buena relación que la Asociación de Vecinos mantenía con los Servicios Sociales del Ayuntamiento propició la participación de estos en el diseño de la estrategia social para el barrio, basada en un estudio de la realidad presente en él.

---

<sup>32</sup> Datos obtenidos del resumen de proyecto URBAN-Toledo publicado en la página web de la UE, de la Propuesta Inicial presentada por la ciudad de Toledo para optar a la Iniciativa Comunitaria URBAN y de la entrevista mantenida con José Luis Rubio Rojo, Coordinador de la Iniciativa URBAN Toledo.

En otoño de 1994 representantes de la Asociación y del Ayuntamiento de Toledo defendieron la propuesta en Madrid. Tras el visto bueno del Ministerio de Hacienda, esta pasó a Bruselas para ser aprobada definitivamente en la Decisión de la Comisión Europea C(95)1659, el 19 de julio de 1995.

Entre tanto en Toledo el grupo político que estaba en el Ayuntamiento cambió a raíz de las elecciones de 1995. El nuevo gobierno no conocía el proyecto y este quedó temporalmente paralizado hasta febrero de 1996.

En ese momento se creó la Unidad Gestora del URBAN, formada por especialistas externos al Ayuntamiento. El coordinador técnico de la Unidad Gestora fue una persona de la Asociación de Vecinos del Tajo, que había participado en el proceso de gestación de la idea y preparación de la propuesta presentada al Ministerio de Hacienda. La Unidad Gestora del URBAN se ubicó físicamente en el centro cívico del barrio.

De todo lo explicado hasta ahora, se deriva que el Programa URBAN-TOLEDO fue un proyecto que nació de abajo a arriba, lo cual le dota de un carácter distintivo respecto al resto de los proyectos que dentro de la Iniciativa Comunitaria URBAN se llevaron a cabo en España entre 1994 y 2000.

En efecto, como hemos explicado en el punto 2.3, el Ministerio de Hacienda puso en conocimiento de los ayuntamientos con más de 100.000 habitantes el nacimiento de URBAN. Es de suponer que a Toledo no le llegó esta información, ya que en ese momento contaba con una población de 67.056 habitantes. El dinamismo de la Asociación de Vecinos (que le valió el conocimiento de URBAN por otros medios) y la formulación de la propuesta al Ayuntamiento, propiciaron que Toledo consiguiese entrar en la Iniciativa Comunitaria para las zonas urbanas en crisis, siendo la única ciudad española que participó en ella teniendo menos de 100.000 habitantes.

El proyecto tuvo por área elegible una parte del área residencial del Polígono de Santa María de Benquerencia. En la propuesta que el Ayuntamiento de Toledo presentó a la Comisión Europea para acceder a formar parte de la Iniciativa Comunitaria URBAN se parte del análisis de los problemas que afronta el barrio. Estos ponen de manifiesto la vulnerabilidad de la zona y justifican el diseño de una estrategia preventiva, que pretende hacer desaparecer los factores de degradación que están presentes. En los siguientes apartados se hace un breve repaso de las actuaciones llevadas a cabo dentro de las 4 dimensiones contempladas por el Programa.

### **Dimensión físico-medioambiental**

El aspecto medioambiental se consideró de gran importancia en el tratamiento de este barrio, constituyendo junto con la dimensión social los dos ejes prioritarios de la

propuesta de intervención. La dimensión físico-medioambiental se desarrolló en base a cinco proyectos concretos:

- mejora de los accesos al barrio,
- intervención en los espacios libres,
- construcción de un vivero-escuela,
- construcción del Centro Social,
- construcción de la Escuela de Hostelería.

La mejora de los accesos consistió en la construcción de dos rotondas en las intersecciones de una de las vías que da entrada al barrio con dos viales principales. Se buscaba con ello reducir la velocidad de los automóviles en el momento de atravesar las zonas residenciales, tratando de hacer descender el número de accidentes que, según se explica en el proyecto, eran frecuentes en esos puntos. El proyecto preveía también el ajardinamiento de la mediana presente en la vía de acceso y de las rotondas de nueva creación.

La intervención en los espacios libres, pretendía cambiar la imagen del barrio. Se propuso actuar en ellos fuesen privados o públicos, con el fin de acabar con el estado de abandono en el que se encontraban. Además de limpiarlos y acondicionarlos se pretendía mejorarlos también estéticamente, haciéndolos más atractivos. La actuación estaba basada en la plantación de especies propias del bosque mediterráneo, que requiriesen poco mantenimiento y que fuesen de probada adaptación al clima de Toledo.

Se pretendía llevar a cabo estas intervenciones apoyándolas con otro de los proyectos: un Vivero-Escuela de medio ambiente. Su construcción tendría una doble función: ser un espacio físico para la formación de los habitantes a través de cursos de jardinería y medio ambiente que se impartirían en él y producir las plantas necesarias para llevar a cabo el tratamiento de los espacios abiertos.

Se quería dar al barrio la capacidad de llevar adelante su propio “cambio de cara” a bajo coste, al dotarle de un vivero donde se produjesen las plantas requeridas para ello. Se pretendía, así mismo, que el vivero, tras haber servido al barrio de Santa María de Benquerencia, produjese todas las plantas necesarias para decorar los espacios abiertos de la ciudad de Toledo.

El vivero previsto estaría constituido por un edificio, donde se ubicaría la escuela (formada por dos aulas) y un recinto abierto en donde se dispondrían las distintas zonas específicas: zona de germinación, invernadero y superficie de umbráculo libre.

La construcción del centro social se justificó porque, según la propuesta inicial, Santa María de Benquerencia carecía hasta el momento de un Centro Social donde desarrollar actividades sociocomunitarias y de desarrollo local de capacidad acorde a la cantidad de población del barrio. Con él se daba forma a la voluntad de revitalizar la vida social y facilitar la participación activa de los habitantes. Como es lógico el

proyecto del centro social estaba muy ligado a la vertiente social de la propuesta, en la que ahondaremos más adelante.

La Escuela de Hostelería y Gastronomía entra en la dimensión físico-medioambiental como edificio construido; sin embargo, al ser su aportación principalmente de formación de la población, se describe como acción dentro de la dimensión económica del Programa.

### **Dimensión económica**

En la propuesta inicial se explica que la medida para el desarrollo del tejido económico se encontraba cubierta en el momento del nacimiento del URBAN-TOLEDO por los servicios de la Consejería de Industria y Trabajo de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha y por la Federación Empresarial Toledana, por lo que se prefirió concentrar los fondos disponibles en las otras medidas previstas por el Programa URBAN, que al no estar cubiertas por la Administración autonómica y local en su totalidad podrían hacer frente a las deficiencias del barrio. Por esta razón los autores del proyecto de Toledo no introdujeron ninguna acción en la dimensión económica.

Sin embargo, haciendo un análisis riguroso en función de las cuatro dimensiones y las siete medidas que contiene URBAN, tenemos que considerar dentro del apartado económico algunas de las acciones que el proyecto de Toledo ubica dentro de la dimensión social. En efecto, en la dimensión económica<sup>33</sup> el Programa contenía las siguientes medidas: desarrollo del tejido económico, dotación de centros de formación y programas de formación profesional. Por esta razón, aunque en función del análisis de la propuesta parece que Toledo desarrolló un programa en el que la dimensión predominante fue la social, en función del reparto de la dotación económica y la distribución de las medidas en las dimensiones del Programa, el URBAN-TOLEDO presenta como dimensión principal la económica.

De este modo en el marco de URBAN se construyó la Escuela de Hostelería y Gastronomía, con los objetivos de formar a personas del barrio, reciclar laboralmente a trabajadores autónomos del sector de la restauración y dotar a las empresas del sector hostelero de Toledo de la mano de obra cualificada necesaria para ser

---

<sup>33</sup> El análisis se ha basado en las programaciones financieras de los Programas URBAN en España aprobadas por las decisiones de la Comisión C(2000)618 y C(2000)620, ambas de 7 de abril de 2000. La relación entre las siete medidas incluidas en el Programa URBAN y las cuatro dimensiones manejadas en este trabajo es la siguiente: Medida 1 (Mejora del medio ambiente) – dimensión físico-medioambiental, Medida 2 (Desarrollo del tejido económico) – dimensión económica, Medida 3 (Dotación de equipamientos sociales y culturales) – dimensión social, Medida 4 (Dotación de centros de formación) – dimensión económica, Medida 5 (Evaluación y gestión) – dimensión institucional, Medida 6 (Programas sociales) – dimensión social, Medida 7 (Programas de formación profesional) – dimensión económica.

competitivas. Se eligió esta actividad docente por considerarse que la restauración era un sector que demandaba trabajadores en la ciudad.

El proyecto también contó con un programa de formación extenso y variado que tenía el objetivo de proporcionar formación profesional ocupacional a personas desempleadas con bajo nivel de cualificación y con especiales dificultades para ingresar en el mercado de trabajo. Los cursos previstos fueron los siguientes:

- cursos de jardinería y medio ambiente,
- cursos de carpintería,
- cursos de ebanistería,
- cursos de restauración de muebles,
- cursos de damasquinado,
- cursos de ofimática,
- cursos de redes telemáticas,
- cursos de producción multimedia,
- cursos de cocina, restaurante y bar,
- cursos de gestión y administración hostelera,
- cursos para la formación de una Agencia de Desarrollo Local.

### **Dimensión social**

Uno de los proyectos comprendidos en la vertiente social ha sido ya citado en párrafos anteriores: se trata del Centro Social. Este se proponía como respuesta a las demandas de las asociaciones de vecinos y como lugar desde el que emanasen un conjunto de acciones que tuviesen el efecto de acercar la población al barrio, acabando con el sentimiento de desarraigo y reforzando el sentimiento de pertenencia a una comunidad. Se proponía que este edificio albergase programas de promoción socioeconómica y cursos de formación.

La dimensión social del Programa URBAN-TOLEDO incluyó también una serie de programas sociales que perseguían cuatro objetivos:

- mejorar la calidad de vida de los vecinos a través de la participación en la ejecución de un plan integral de desarrollo sociocomunitario,
- incentivar la toma de conciencia en la población sobre los problemas y deficiencias del barrio, con el fin de que participasen en el proceso de búsqueda de soluciones,
- coordinar las actuaciones de carácter social que se desarrollasen desde los distintos organismos,
- favorecer la autonomía personal, la participación y la incorporación social de todos los vecinos del barrio.

Los programas sociales previstos fueron siete. Cada uno de ellos se implementó en colaboración con un ente sin ánimo de lucro y con experiencia probada en cada uno

de los ámbitos en los que se quería actuar. Se pretendía aprovechar el conocimiento del barrio y el bagaje de actores específicos que tenían una trayectoria demostrable en la ciudad de Toledo.

Estas organizaciones tuvieron la tarea de llevar adelante los programas. Para asegurar el funcionamiento de todos ellos se formaron comisiones mixtas constituidas por los responsables de los entes participantes y la Unidad Gestora del URBAN-TOLEDO, que se reunían una vez al mes, con el fin de hacer balance del trabajo realizado, corregir las posibles desviaciones y proseguir en el perfeccionamiento de las acciones emprendidas.

Los programas previstos fueron los siguientes:

- programa de prevención de Toxicomanías, en convenio con la Fundación Ayuda contra la Drogadicción,
- programa de inserción social y laboral de disminuidos psíquicos, en convenio con la Excelentísima Diputación Provincial de Toledo; comprendía la puesta en marcha de acciones ocupacionales en el ámbito del mantenimiento y la mejora de parques y jardines del barrio de Santa María de Benquerencia,
- programa de educación medio ambiental, implementado en convenio suscrito con la Asociación Naturalista ESPARVEL; este programa se denominó URBAN VERDE y consistió en la puesta en marcha de actividades y programas de formación medioambiental que dotasen a la población de conocimientos medioambientales y la predispusieran a la conservación de las zonas verdes del barrio,
- programa de desarrollo sociocomunitario, en convenio suscrito con la Asociación Acciones Integradas de Desarrollo; este programa se denominó URBAN JOVEN e iba dirigido a los jóvenes del barrio y pretendía detectar las situaciones de riesgo, evitar el absentismo escolar y dar lugar a actividades de ocio y talleres,
- programa de integración social de minorías étnicas, en convenio suscrito con la Asociación Gitana de Toledo; este programa se denominó URBAN CALÓ y con él se pretendía inducir a la integración social de los gitanos presentes en el barrio,
- programa de integración de la mujer desfavorecida, en convenio suscrito con Cáritas Diocesana; este programa comprendía la puesta en marcha de talleres de cocina, economía doméstica, manualidades y alfabetización,
- programa de actividades extraescolares para la infancia y la juventud del barrio, en convenio con las Asociaciones de Padres de Alumnos del barrio.

### **Dimensión institucional**

La dimensión institucional del Programa URBAN-TOLEDO comprendió tres objetivos:

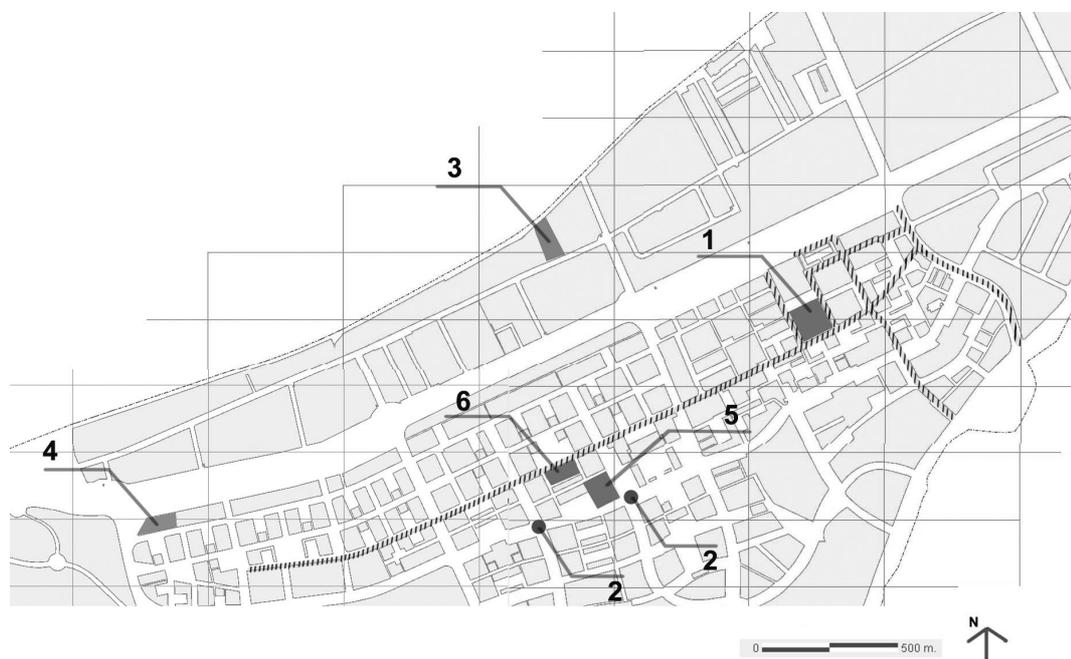
- verificar el grado de cumplimiento de los programas y de los objetivos,
- dar a conocer el desarrollo y grado de ejecución de las acciones previstas por el proyecto,

- evaluar la gestión, tanto a posteriori como durante el proceso de implementación del proyecto.

Estos se pretendieron alcanzar a través de cuatro acciones concretas:

- impresión de un boletín informativo sobre el Programa URBAN-TOLEDO, que se hacía llegar a los vecinos del barrio,
- participación de los responsables del programa en intercambios de experiencias, encuentros y congresos internacionales y nacionales,
- contratación del personal especializado necesario para llevar adelante la gestión del proyecto,
- asistencia a los Comités de Seguimiento del programa y preparación de la documentación necesaria.

**Figura 4. Ubicación de las acciones introducidas por URBAN en el barrio de Santa María de Benquerencia de Toledo.** Leyenda: 1-Mejora del recorrido peatonal del Parque de la Luz, 2-Construcción de dos nuevas rotondas, 3-Vivero-Escuela de Medioambiente, 4-Escuela de Hostelería, 5-Centro Social, 6-Conversionión de antiguo centro social en biblioteca. La trama denota las calles en las que se ha llevado a cabo una mejora físico-medioambiental.



Fuente: Elaboración propia.

### **3.3 PROGRAMA URBAN APLICADO EN LOS BARRIOS INDUSTRIALES: EL CASO DE URBAN-LANGREO**

#### **Problemas de rehabilitación de los barrios industriales**

El concepto de rehabilitación de barrios industriales en Europa nace a principios de los años 80 en los países fuertemente industrializados como el Reino Unido, Francia, Suiza y Alemania occidental. Los expertos en este tema (Mountford, 2000) atribuyen el aumento de la superficie de las áreas industriales obsoletas al progreso tecnológico, aduciendo que es un resultado inevitable del cambio de la economía basada en el producto hacia la economía basada en los servicios y el conocimiento.

Las instalaciones industriales obsoletas y la contaminación del suelo afectan tanto a la población como a los promotores, lo cual complica la gestión urbana y la ordenación del suelo. El desinterés por la rehabilitación de las áreas industriales conduce al deterioro del medio ambiente urbano y al empeoramiento de la situación social y económica de las áreas adyacentes, poniendo en peligro la vitalidad de la ciudad y fomentando el desplazamiento de las actividades económicas hacia la periferia. Sin embargo, la rehabilitación de las áreas industriales obsoletas aporta numerosas ventajas, de las que una de las principales es la contención del crecimiento urbano, como consecuencia de la reutilización del suelo.

Las estrategias de rehabilitación de las zonas industriales han ido evolucionando a lo largo de los últimos 20 años: de las intervenciones basadas en la implantación de nuevos usos y funciones urbanas, hasta los programas más completos que buscan la integración con el tejido existente (Kaczmarek, 2000). El primer tipo de intervenciones, experimentado a principios de 1980 sobre todo en el Reino Unido (*Docklands* en Londres, *Salford Quays* en Manchester), partía de la consideración de que los programas de rehabilitación debían eliminar las infraestructuras industriales obsoletas, implantar nuevas actividades económicas y cambiar totalmente la imagen de la zona. Pronto resultó evidente que las intervenciones de este tipo no solucionaban los problemas de los barrios industriales en su totalidad, porque no tenían en cuenta el tejido social existente y ponían en peligro la identidad local. En base a esa experiencia, a finales de los años 80 se llegó a la conclusión de que los programas de rehabilitación tenían que mantener el carácter urbano de la zona y considerar las necesidades de la población existente (creación de puestos de trabajo dentro de los barrios, formación y reinserción laboral).

En la implementación de los programas de rehabilitación de estos barrios se ha revelado decisiva la cooperación entre los sectores público y privado, donde el primero aporta su capacidad reguladora y normativa, mientras que el segundo aporta su capacidad económica para llevar a cabo la descontaminación de los terrenos, a cambio de los beneficios estipulados en la negociación con el sector público.

## **Aplicación del método de enfoque integrado en el Programa URBAN-LANGREO**

La ciudad de Langreo está integrada por los distritos urbanos de Barros, Ciaño, La Felguera, Lada, Riaño y Sama. Dista 22 km de Oviedo y tiene una población de 49.771 habitantes (2001).

El río Nalón atraviesa el centro de la ciudad, formando un valle caracterizado por la suavidad de sus lomas (si bien existen acusadas pendientes en algunas zonas), continuando su recorrido en dirección sureste-noroeste encajado entre dos alineaciones montañosas que dejan la vega convertida en un estrecho pasillo que sólo se ensancha cuando entra en contacto con los vallejitos laterales formados por los afluentes. Paralela al río Nalón discurre la principal vía de comunicación, el Corredor del Nalón<sup>34</sup>.

El municipio es predominantemente industrial, aunque su peso en la región asturiana como foco de producción decrece continuamente.

Mucha de su población está jubilada anticipadamente, con los problemas personales y sociales que ello conlleva. Desde la década de 1960 el municipio sufre de forma continuada una importante disminución demográfica, que ha supuesto pérdidas netas de 3.118 personas en el decenio de los 70, y de 4.637 en los años 80, pasando la población municipal de 65.860 habitantes en 1960 a 51.710 en 1991.

Los problemas principales de desarrollo de Langreo se deben a las dificultades de comunicación en el interior del entorno urbano, al estar este fragmentado por barreas urbanísticas naturales y ferroviarias. En efecto, el río Nalón separa los núcleos del propio municipio a lo largo de 3,5 km, teniendo como únicos nexos de unión dos pasarelas y tres puentes de uso urbano. Las vías de RENFE y FEVE, concebidas principalmente como transporte de mercancías, atraviesan el casco, dividiéndolo en tres franjas.

Las acciones incluidas en el Programa URBAN-LANGREO se enmarcaron dentro de una estrategia amplia en materia de promoción económica y social, así como de mejora del medio ambiente urbano.

La propuesta inicial del Programa partió de la idea de regenerar físicamente la zona central industrial, al entenderse como condición indispensable para llevar a cabo la rehabilitación del tejido económico y social de Langreo a largo plazo.

Desde el punto de vista regional, el Programa formó parte de la estrategia de consolidación del Área Metropolitana Funcional de Oviedo-Gijón-Avilés

---

<sup>34</sup> El término "Corredor del Nalón" se refiere al tramo de la carretera regional AS-17 que une los municipios de la cuenca del río Nalón (Laviana, San Martín del Rey Aurelio y Langreo) con el término municipal de Oviedo.

(AMFOGA), contribuyendo al desarrollo equilibrado del espacio central asturiano y compensando parcialmente el crecimiento de la capital de la región.

Con URBAN se intentaba complementar las actuaciones que se habían desarrollado en el pasado en el marco del Programa Nacional de Interés Comunitario (PNIC) de 1987, responsable de las importantes mejoras en las infraestructuras de saneamiento, así como del Programa de Desarrollo Regional 1987-1993 y del Programa RECHAR 1990-1993.

En los siguientes apartados se hace un breve repaso de las actuaciones llevadas a cabo dentro de las 4 dimensiones contempladas por el Programa:

### **Dimensión físico-medioambiental**

El objetivo principal del Programa URBAN en el ámbito físico-medioambiental fue regenerar urbanísticamente Langreo mediante la integración espacial de los tres núcleos urbanos principales (La Felguera, Lada y Sama), a través de un espacio multifuncional que redujese los déficits urbanísticos y de infraestructuras existentes y mejorase la calidad de vida en la zona (Ministerio de Hacienda, 1994). Como parte de esta estrategia, se pusieron en marcha tres grandes operaciones urbanísticas:

- realización de un "eje estructurante" entre los distritos de La Felguera y Sama,
- consolidación del tejido residencial en el distrito de Lada,
- construcción de un nuevo acceso al Corredor del Nalón en el distrito de Sama.

Una parte menor de los fondos disponibles se utilizó para cofinanciar el proyecto de renovación del canal de abastecimiento de agua y modernizar las infraestructuras medioambientales en el municipio.

En el área de Sama - La Felguera el proyecto de urbanización proponía mejorar la comunicación e integración física entre los dos núcleos a través del mencionado "eje estructurante". Esta actuación requirió la expropiación previa, por parte del Principado, de fincas de propiedad privada, así como la demolición de las factorías de Perfrisa y Refracta. El pago de estas expropiaciones corrió a cargo exclusivamente de la Administración Regional, al considerarse una acción no elegible por parte del Programa URBAN.

La operación "eje estructurante" consistió principalmente en la ejecución de las siguientes obras e infraestructuras públicas (Ministerio de Hacienda, 2003):

- urbanización de la calle Manuel Suárez entre la Iglesia de San Pedro de la Felguera y las antiguas instalaciones de Perfrisa; esta obra supuso una mejora considerable tanto del paisaje urbano en el centro de La Felguera como de las redes de infraestructuras (abastecimiento, saneamiento y electricidad),
- construcción de la glorieta de unión de la calle Manuel Suárez con la carretera AS-246 Gijón – Langreo a la altura del paso a nivel de FEVE,

- urbanización de tres parcelas en antiguos suelos de Refracta, en el entorno de la Iglesia de San Pedro,
- urbanización de las calles La Unión y Jovellanos en Sama.

Con respecto a la red de saneamiento, se proyectó un nuevo colector general de hormigón armado que sustituyó la antigua tubería ejecutada en 1977.

En cuanto a la red de abastecimiento, se proyectaron tres tuberías de fundición dúctil que sustituyeron las antiguas tuberías ejecutadas en 1971 y 1973.

Las canalizaciones de alumbrado se proyectaron con tuberías de policloruro de vinilo liso colocadas bajo acera en ambos márgenes del viario. Según la ubicación, se proyectaron tres tipos de puntos de luz.

En cuanto a las redes de gas, electricidad y telefonía se proyectó la infraestructura aportada por las distintas compañías, siendo de nueva ejecución en caso del gas y la electricidad.

La operación de consolidación del tejido residencial de Lada pretendía afrontar el problema fundamental para el desarrollo de este distrito: el aislamiento físico respecto a los distritos de La Felguera y Sama, provocado por las barreras naturales como el propio río Nalón, así como por las infraestructuras de transporte – el Corredor del Nalón y la vía de RENFE. El distrito de Lada está situado en la margen occidental del río Nalón, alrededor de una importante central termoeléctrica y se caracteriza por el predominio del uso residencial e industrial con cierta escasez de equipamientos y servicios urbanos.

Dentro de Lada, el barrio de San José ocupa unos terrenos ubicados entre la calle Sabino Alonso Fueyo y la calle Libertad. Construido en 1950 sobre terrenos prácticamente llanos, constituye un ejemplo interesante de ordenación residencial con calles de 20 m de ancho, edificios de tres plantas y grandes espacios comunes. A pesar de las obras de reparación realizadas a finales de 1980<sup>35</sup>, los autores del proyecto de renovación<sup>36</sup>, elaborado en el marco del Programa URBAN, destacan la falta de una visión integrada del entorno residencial: “este [el barrio de San José] presenta un aspecto un tanto descuidado y duro, que proviene, por un lado, de las sucesivas reparaciones puntuales de los pavimentos peatonales y por otro de la

---

<sup>35</sup> El proyecto de reparación de la urbanización de la Barriada de San José, redactado en 1988 por parte del Ingeniero D. Manuel Arias del Valle, contempló las obras de saneamiento y abastecimiento de agua, así como pavimentación de algunos viales. Al mismo tiempo se rehabilitaron también las fachadas de los edificios.

<sup>36</sup> Consejería de Fomento del Principado de Asturias (1996): *Proyecto de urbanización del barrio San José*, autores: Andrés López y López (Arquitecto), Mauro Castro Durá (Arquitecto), Maximo Herrero Alvarez (Ingeniero de Minas).

escasa vegetación, zonas verdes y árboles que bien por que se han eliminado, o por su mal mantenimiento confieren al ámbito un tono ajado y triste”.

Las obras de renovación ejecutadas en el marco del Programa URBAN supusieron una considerable modificación del paisaje urbano, puesto que gran parte de los recursos económicos fueron destinados a la mejora del viario, provisión de nuevas zonas verdes, instalaciones de recreo y mobiliario urbano.

Con respecto a las zonas dedicadas a viales, se conservó su delimitación existente, salvo la configuración de los aparcamientos que se modificaron en algunos lugares con el fin de redefinir las zonas peatonales y aumentar ligeramente el ancho de las aceras. En cuanto al conjunto de las aceras, se proyectó la reparación y nueva ejecución en todo su desarrollo, incluyendo la creación de nuevas zonas pavimentadas en las cercanías de la calle Libertad. Atendiendo a la necesidad de aumentar la sensación de orden y de control de los espacios entre edificios se diseñó una nueva trama mediante cambios de color en los pavimentos.

Dada la escasa presencia de zonas verdes en el barrio, sumada a los problemas de mantenimiento, las actuaciones se encaminaron sobre todo a la renovación del arbolado existente y a la creación de nuevas zonas verdes, cuidando de no generar zonas que resultasen problemáticas desde el punto de vista de la conservación. Del mismo modo, se planteó un programa mínimo de mobiliario urbano: en los cruces de las calles y en el eje peatonal norte-sur se colocaron nuevos bancos, en el extremo sur se proyectó una pequeña zona de juegos para niños, en el norte del barrio se construyó una cancha deportiva de usos múltiples.

En cuanto a la modernización de las redes de infraestructuras, se tuvieron muy en cuenta los servicios existentes, con el fin de realizar sólo las obras imprescindibles dentro de un proyecto integrado de renovación. Se efectuaron mejoras y arreglos de las redes existentes de saneamiento, abastecimiento y alumbrado público y se llevó a cabo la red de gas en el área del eje peatonal norte-sur.

Junto con las obras de renovación del barrio de San José se realizó el proyecto de urbanización de la nueva zona residencial de Lada, ubicada entre el barrio de San José y el estadio de fútbol. Dentro de este proyecto se realizaron las expropiaciones de fincas y las demoliciones necesarias para el nuevo trazado. El coste de las expropiaciones se cubrió principalmente con los fondos propios del Principado de Asturias, ya que la normativa comunitaria permitió considerar elegible sólo el 10% de la inversión prevista. Al finalizar las obras de urbanización, el Principado inició la construcción de viviendas sociales, como medida complementaria al Programa URBAN.

Como se ha apuntado, la otra actuación importante realizada en el marco del Programa URBAN-LANGREO fue la construcción de un nuevo acceso al Corredor del Nalón, con el fin de facilitar la conexión de los barrios de La Felguera y Sama con otros núcleos urbanos de la cuenca del río Nalón. Dentro de este proyecto se realizó la expropiación de las fincas situadas en la parte oeste de Sama, donde se construyeron dos glorietas de distribución y los correspondientes ramales de enlace con las carreteras AS-111 Langreo - Mieres y AS-17 Avilés - Puerto de Tarna.

El proyecto contempló el soterramiento parcial de la vía de RENFE entre las estaciones de La Felguera y Sama, así como la realización de un paso peatonal subterráneo. El área entre las dos glorietas forma parte de una extensa zona verde, dando acceso a las instalaciones del pozo Fondón – actual sede del Archivo Histórico de Hunosa.

En cuanto al proyecto de renovación del canal de abastecimiento de agua, se redactó en el año 1990<sup>37</sup> con el objetivo de “garantizar el suministro de agua al consejo de Langreo mediante la adecuación y renovación de las instalaciones existentes”. Las obras consistieron fundamentalmente en la construcción de tres sifones, anulando en esos tres tramos el canal existente. En el marco del Programa URBAN-LANGREO se cofinanció sólo el coste de uno de los mencionados sifones, el resto de las actuaciones se realizaron con fondos de la Administración Regional.

Por último, como contribución a la mejora del medio ambiente urbano, el Programa URBAN cubrió los gastos destinados a la adquisición de los equipamientos necesarios para modernizar la red municipal de vigilancia de la contaminación atmosférica, así como para mejorar el sistema de gestión de los residuos sólidos urbanos (adquisición de barredora, camión de basura y planta de transferencia).

El término municipal de Langreo ha sido declarado Zona de Atmósfera Contaminada (ZAC)<sup>38</sup>, siendo sus principales fuentes de contaminación: actividades industriales, vehículos y fuentes domésticas. Dado el alto nivel de contaminación, el municipio cuenta con dos redes de vigilancia: la red manual inaugurada en 1983 y la red automática compuesta por tres estaciones y un sistema de transmisión de datos en tiempo real, instalada en 1988. Para mejorar el funcionamiento de estas redes, el Programa URBAN financió la adquisición de un sonómetro, un analizador de partículas y un captador de azufre (Ministerio de Hacienda, 2003).

---

<sup>37</sup> Boletín Oficial del Principado de Asturias y de la Provincia de 25-04-1990, 1805.

<sup>38</sup> Real Decreto 1973/84, de 26 de septiembre.

## Dimensión económica

El paquete de las medidas económicas incluido en el Programa URBAN se diseñó con el propósito de facilitar la creación de nuevas empresas para regenerar el tejido industrial del municipio de Langreo (Ministerio de Hacienda, 2003).

La mayor parte de los recursos disponibles en el ámbito económico se destinaron a la creación de las infraestructuras físicas para instalación de nuevas actividades económicas: se construyó un nuevo edificio para el centro de empresas en la Ciudad Industrial del Valle del Nalón y se llevaron a cabo las obras de urbanización del polígono industrial de Riaño I.

Además se financió también un programa de formación de nuevos empresarios denominado “taller de empresarios” y se puso en marcha un programa de apoyo a las pequeñas y medianas empresas.

La Ciudad Industrial del Valle del Nalón, S.A. (Valnalón) es una sociedad de gestión que nació en 1987 dependiendo del Instituto de Fomento Regional del Principado de Asturias, con el objetivo de diseñar y llevar a cabo un proyecto de regeneración, promoción y dinamización industrial en la Cuenca del Nalón, aprovechando el suelo y los edificios que ocupaba la antigua fábrica siderúrgica de Duro Felguera, cerrada en 1984. Dada la poca tradición emprendedora en la Región, Valnalón diseñó en 1990 un proyecto formativo, denominado Cadena de Formación de Emprendedores, encaminado a motivar, formar, orientar y apoyar a futuros empresarios. El Centro de Empresas Valnalón, establecido gracias a los fondos de URBAN, fue una de las primeras instalaciones de este tipo en la Ciudad Industrial y formaba parte de la Cadena de Formación conjuntamente con un Centro de formación de nuevas tecnologías, una Escuela de Hostelería y un polígono industrial.

El edificio del Centro Valnalón alcanza una superficie de 4.778 m<sup>2</sup>, de los que 2.310 corresponden a oficinas y 2.468 a naves destinadas a albergar empresas de actividad tradicional, mientras que el nuevo Centro denominado Incuvátic acoge empresas de nuevas tecnologías.

Como extensión de la medida anterior, el Programa URBAN contempló también la dotación de suelo industrial para facilitar el asentamiento de empresas. Como consecuencia, se llevaron a cabo las obras de urbanización del polígono industrial de Riaño I, concretamente en la zona denominada Nido II.

Como describen los autores del proyecto correspondiente<sup>39</sup> el objetivo de la actuación era “dar adecuado servicio a las naves que en el futuro pudieran ubicarse en la zona de referencia” mediante “la urbanización de la calle que circunvala la

---

<sup>39</sup> Ayuntamiento de Langreo (1993): *Proyecto de urbanización de la zona Nido II del Polígono Industrial (modificado)*, autores: José Luis Gtirez. Rozado (Ing. Téc. de Obras Públicas), Apolinar Ibrahim Glez. Mtnz. (Jefe de los Servicios Técnicos).

zona denominada Nido II (...) con todos los servicios urbanísticos de agua, alcantarillado y alumbrado”.

El proyecto de urbanización contempló la realización de importantes movimientos de tierras, la instalación de tuberías enterradas de abastecimiento y de saneamiento, así como la instalación de la red de alumbrado público. Acto seguido se realizaron las obras de demarcación y acondicionamiento de las parcelas para la construcción de las naves industriales por parte de los inquilinos. Finalmente, se planteó la creación de una zona verde en la parte noreste del polígono con el fin de separarlo del área residencial. Al ser el primer polígono industrial en Langreo, el Riaño I ya no cuenta con parcelas disponibles.

Tal y como se ha mencionado antes, en el marco del Programa URBAN se financiaron dos medidas económicas encaminadas a promover el espíritu emprendedor y mejorar las perspectivas de las PYMES locales. El programa denominado “Taller de empresarios”, iniciado en el curso escolar 1994/95, pretendía sembrar inquietud empresarial. El objetivo principal del proyecto era “descubrir e identificar las capacidades y potencialidades propias y las características del entorno sociolaboral, relacionándolas para establecer objetivos personales y profesionales de futuro y considerando el autoempleo como opción”<sup>40</sup>. El programa “Taller de Empresarios” se ha venido impartiendo de manera ininterrumpida a partir de su creación en 1994.

El programa de ayudas financieras a las pequeñas y medianas empresas complementaba las demás acciones recogidas en la dimensión económica del Programa URBAN-LANGREO<sup>41</sup>. Desde el inicio del periodo elegible se concedieron 218 subvenciones (Ministerio de Hacienda, 2003) a empresas pertenecientes a los diferentes sectores productivos, ubicadas en el municipio de Langreo. Estas subvenciones, bien en forma de préstamos, bien a fondo perdido, fueron concedidas a través del Servicio de asesoramiento y promoción empresarial (SAYPE), órgano dependiente de la Consejería de Industria, Comercio y Turismo del Principado de Asturias.

### **Dimensión social**

Con el objetivo de facilitar la integración socio-laboral de los grupos desfavorecidos se subvencionaron las actividades del Centro Ocupacional de Pando ubicado en La Felguera. El centro se dedica a la prestación de servicios de formación para los jóvenes con discapacidades y minusvalías psíquicas, con el fin de facilitarles el acceso al mercado de trabajo.

---

<sup>40</sup> Ciudad Industrial del Valle del Nalón, S.A. (2005): *Taller de empresarios*, <http://www.valnaloneduca.com>.

<sup>41</sup> La concesión de ayudas tenía su base en el Plan de apoyo a las PYMES del Principado de Asturias, y se regulaba por el Decreto 7/96 de 15 de febrero, de la Consejería de Economía, por el que se establecían diversos programas de apoyo a las pequeñas y medianas empresas

Para el funcionamiento del centro, el Ayuntamiento de Langreo firmó un Convenio de colaboración con la Consejería de Servicios Sociales del Principado de Asturias<sup>42</sup>. El Ayuntamiento puso a disposición del centro un local y se comprometió a cubrir los gastos de mantenimiento, mientras que el Principado financió las obras de adecuación y equipamiento y se hizo cargo de los gastos de personal.

En el campo de formación profesional se desarrollaron 88 cursos formativo-ocupacionales dirigidos a fomentar el empleo en la zona URBAN (Ministerio de Hacienda, 2003). Los cursos fueron realizados por la Fundación Comarcas Mineras (FUCOMI) en el marco del Convenio de colaboración entre la Consejería de Cultura del Principado de Asturias y dicha fundación.

También se concedieron ayudas directas destinadas a fomentar el autoempleo y reducir el alto nivel de paro de larga duración.

Los proyectos seleccionados en el marco de esta convocatoria han conducido a la creación de 117 puestos de trabajo en la zona URBAN (Ministerio de Hacienda, 2003).

### **Dimensión institucional**

Debido a que las actuaciones del Programa URBAN-LANGREO correspondían en su totalidad al Principado de Asturias, la gestión y seguimiento del Programa fueron realizadas por la propia Administración, sin contratar ninguna asistencia técnica externa.

Siguiendo la normativa comunitaria, el Principado de Asturias llevó a cabo las actividades de información y publicidad relacionadas con la implementación del Programa. Para ello se utilizaron los medios de comunicación oficiales como el Boletín Oficial del Principado de Asturias y el Diario Oficial de las Comunidades Europeas. Además, se instalaron las vallas informativas en las obras, se elaboraron carteles y folletos publicitarios y se colocó una placa conmemorativa en el Centro de Empresas Valnalón.

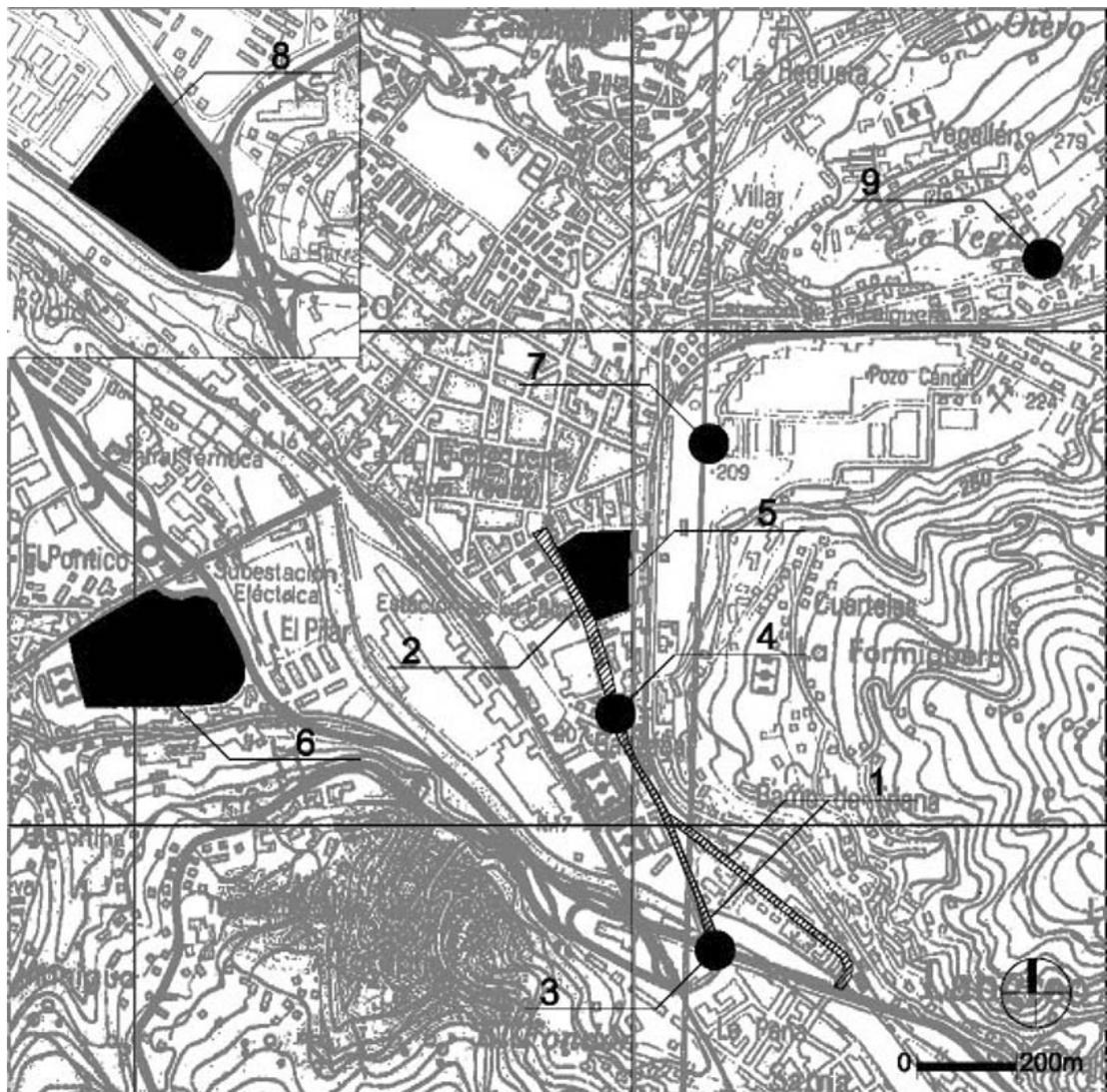
La Iniciativa URBAN-LANGREO ha sido reseñada en una publicación bimensual sobre asuntos comunitarios denominada *Boletín Asturiano sobre la Unión Europea*, editada conjuntamente por el Principado de Asturias y la Universidad de Oviedo<sup>43</sup>.

---

<sup>42</sup> Resolución de 16 de noviembre de 1999, de la Consejería de la Presidencia, por la que se ordena la publicación del convenio suscrito entre el Principado de Asturias, a través de la Consejería de Asuntos Sociales y el Ayuntamiento de Langreo, para la gestión del Centro Ocupacional de Pando, Boletín Oficial del Principado de Asturias de 13-01-2000.

<sup>43</sup> Ver; (Lobeto, 1996)

**Figura 5. Ubicación de las acciones introducidas por el Programa URBAN en Langreo.**  
 Leyenda: 1-Urbanización de las calles la Unión y Jovellanos, 2-Urbanización de la calle Manuel Suárez, 3-Mejora de los accesos a las carreteras AS-111 y AS-17, 4-Construcción de la nueva rotonda en la calle Manuel Suárez, 5-Urbanización de parcelas en el entorno de la Iglesia San Pedro, 6-Renovación del barrio de San José y urbanización de una nueva área residencial, 7-Centro de empresas de Valnalón, 8-Provisión de suelo industrial en Riaño, 9-Centro de servicios asistenciales en Pando. La trama denota las calles en las que se ha llevado a cabo una mejora físico-medioambiental.



Fuente: Elaboración propia.

## **4 CONCLUSIONES**

### **4.1 COMPARACIÓN DE LOS CASOS DE ESTUDIO**

Para llevar a cabo la valoración de los programas se ha establecido, como ya se ha explicado en la metodología de trabajo, una serie de variables cualitativas. Estas se enmarcan dentro de las cuatro dimensiones que estructuran los programas URBAN: físico-medioambiental, económica, social e institucional, permitiendo hacer un balance de cada una de ellas.

El análisis en función de todas las variables permite establecer si el proyecto y los resultados del programa implementado en cada ciudad han respondido a los objetivos de la Iniciativa Comunitaria URBAN. Además de la valoración de los casos concretos, las variables permiten llevar a cabo la comparación entre los tres casos estudiados.

Como se verá, algunas acciones podrían enmarcarse dentro de diferentes variables, e incluso de varias dimensiones. Sin embargo, se ha optado por ubicarlas dentro de aquella para la que han tenido mayor relevancia en cuanto a dotación económica, resultados y efectos sobre la población.

A continuación se presentan una serie de datos cuantitativos, importantes para caracterizar los programas URBAN en estudio:

La dotación financiera fue, según la Decisión de la Comisión C(2000)618, de 11.902.000 euros para Madrid, de 10.904.000 euros para Toledo y 10.134.000 euros para Langreo, procedentes del FEDER y del FSE<sup>44</sup>.

La población afectada fue de 24.002 habitantes en el caso de Madrid, de 16.267 habitantes en el caso de Toledo y de 22.308 en el caso de Langreo. La inversión por habitante fue, por tanto, de 496 euros en Madrid, 670 euros en Toledo y de 454 euros en Langreo, de lo que deriva que en el caso de Toledo se contó con una concentración de recursos económicos sensiblemente mayor.

En cuanto al reparto de la financiación según las dimensiones, en el caso del URBAN-MADRID fue el siguiente: 56% dimensión físico-medioambiental, 31% dimensión social y 13% dimensión económica.

En el caso del URBAN-TOLEDO el reparto fue: 16% dimensión físico-medioambiental, 29% dimensión social y 53% dimensión económica.

En el caso del URBAN-LANGREO fue de: 62% dimensión físico-medioambiental, 5% dimensión social y 33% dimensión económica.

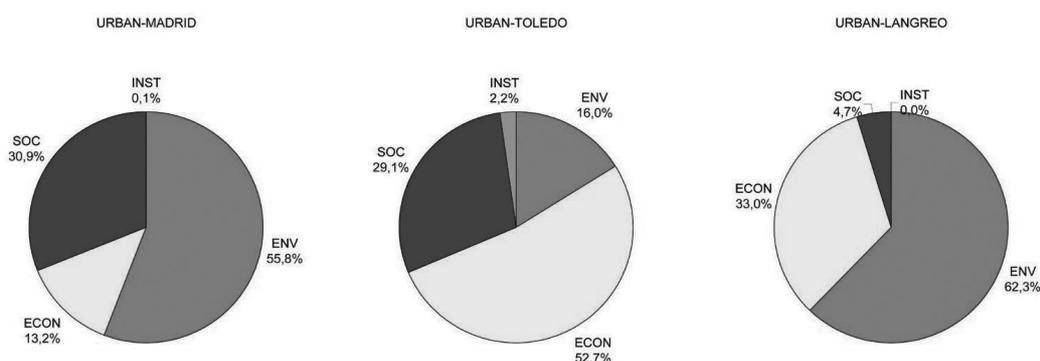
---

<sup>44</sup> En el caso de URBAN-Madrid no se contó con fondos procedentes del FSE

De lo anterior deriva que en los casos de Madrid y Langreo la dimensión predominante fue la físico-medioambiental, mientras que en el caso de Toledo prevaleció la dimensión económica sobre las otras dos.

En los casos de Madrid y Langreo la dotación económica dirigida a dar contenido a la dimensión institucional del programa fue despreciable, mientras que en el caso de Toledo fue de un 2%.

**Figura 6. Reparto de los fondos por las medidas sectoriales en los Programas URBAN-MADRID, URBAN-TOLEDO y URBAN-LANGREO:** ENV – medidas físico-medioambientales, ECON – medidas económicas, SOC – medidas sociales, INST – medidas institucionales.



Fuente: Ministerio de Hacienda.

En los tres casos una de las dimensiones se potenció por encima de las otras, ya que en todos ellos hay una dimensión que tiene asignado más del 50% de los recursos económicos. Las propuestas justifican en algunos casos esta falta de equilibrio económico entre las tres dimensiones principales basándose en el conocimiento de la realidad local, que llevó a dirigir más recursos donde se detectaron mayores deficiencias.

También en los tres casos una de las tres dimensiones principales queda con una dotación económica por debajo del 20%: en el caso de Madrid se trata de la dimensión económica, en el de Toledo de la física-medioambiental y en el caso de Langreo de la dimensión social. Este hecho evidencia aún más la falta de equilibrio financiero entre las dimensiones.

En los tres casos el área elegible fue muy amplia, por lo que las acciones se situaron en zonas puntuales dentro de estas, elegidas en base a la estrategia global de cada proyecto. Este hecho ha propiciado la pérdida de eficacia de los programas, al no darse una concentración de acciones en un área físicamente más limitada.

En los siguientes apartados se presentan las conclusiones del estudio de los casos, en función de las variables establecidas en el punto 1.

### **Variable 01: Reordenación espacial del sistema urbano**

Al proceder a la comparación de los proyectos realizados en Madrid, Toledo y Langreo se puede observar cómo en cada caso respondieron a motivaciones diversas.

En el caso de Madrid las acciones orientadas a la reordenación espacial del sistema urbano han consistido principalmente en la creación de tres itinerarios de cines y teatros formados por calles que conectaban algunos de estos edificios con los ejes de mayor vitalidad urbana del centro de la capital. En ellas se han llevado a cabo acciones de mejora física y de calmado del tráfico.

También se ha actuado en la Plaza Vázquez de Mella y en algunas calles aledañas a ella. En este caso se han utilizado los recursos puestos a disposición por URBAN para devolver a la población una plaza que se estaba utilizando como aparcamiento en superficie.

Queda sin justificar en la propuesta de Madrid la elección de otras calles, que, sin ser aledañas a la Plaza de Vázquez de Mella, ni formar parte de los itinerarios de cines y teatros, han contado con la financiación de URBAN para ser mejoradas desde el punto de vista físico-medioambiental. Como ya se ha apuntado, una de ellas, la Calle de la Montera, se ha pavimentado completamente de nuevo en el invierno de 2006, con el fin de convertirla en calle peatonal. De la intervención financiada con URBAN sólo quedan algunos de los árboles plantados. Todo esto hace pensar que se eligió la rehabilitación de algunas calles del centro para agotar el contenido económico que URBAN ofrecía para Madrid y pone de manifiesto la falta de estrategia o de objetivos claros por parte de las instituciones locales que lideraron el Programa.

En el caso de Toledo los fondos se han destinado a mejorar físicamente las vías con mayores problemas de deterioro y la calle que concentra mayor actividad comercial. Se ha tratado de acciones de mejora que no se han acabado coordinando con otro tipo de actuaciones de carácter económico o social, por lo que la dotación económica se ha utilizado para resolver una situación de deficiencia detectada en el barrio que podría haberse subsanado con fondos municipales de modo convencional.

En el caso de Langreo existían dos estrategias o “ideas de proyecto” que enmarcaban las actuaciones comprendidas dentro de esta variable: el intento de paliar la fragmentación espacial producida por las barreras naturales y ferroviarias que caracterizaba el sistema urbano y el desarrollo del polígono industrial de Riaño. La primera se ha conseguido parcialmente a través de la operación “eje estructurante”

que ha derivado en la integración urbana de los distritos de La Felguera y Sama. La segunda ha planteado actuar en el distrito de Riaño buscando una mayor complejidad del sistema urbano: a este distrito, antes meramente residencial, se le ha dotado de una importante infraestructura industrial, consiguiendo romper el carácter monofuncional de la zona y creando lugares de trabajo cercanos a las viviendas.

Como hemos visto, en el caso de Madrid, las acciones respondían a dos objetivos principales, existiendo acciones que no quedaban contenidas dentro de ninguna de ellas y que, por lo tanto, quedaban sin justificar. En el caso de Toledo es clara la ausencia de una estrategia que de sentido a las actuaciones propuestas.

En ambos casos, y especialmente en el caso de Toledo, parece que no existió una estrategia global que estructurase las acciones emprendidas en la dimensión físico-medioambiental, sino que se asignaron los fondos a la mejora de calles y plazas que se encontraban en mal estado en el momento en el que ambas ciudades tuvieron que justificar el destino de la dotación económica que URBAN les ofrecía.

Es muy distinto el caso de Langreo, en el que además de existir una estrategia clara, las acciones emprendidas en la dimensión físico-medioambiental estuvieron muy ligadas a las contenidas en las otras dimensiones.

### **Variable 02: Restauración y conservación del patrimonio cultural**

Es preciso resaltar que la aportación del Programa URBAN a la mejora del patrimonio cultural ha sido significativa, sobre todo en el caso de los centros históricos. En cuanto a los barrios residenciales y zonas industriales, se han registrado algunas medidas económicas y/o sociales orientadas al fortalecimiento de la identidad urbana, pero no se han realizado obras de rehabilitación de edificios históricos. Esto se debe en parte a la diferencia de edad entre la edificación de los centros y la de otras zonas de rehabilitación. En estas últimas la degradación física no es el mayor problema.

En el caso del centro histórico de Madrid, el Programa URBAN supuso una significativa mejora del estado de conservación del patrimonio cultural, bien a través de las medidas físico-medioambientales relacionadas con la remodelación de los espacios libres o mediante las actuaciones dirigidas a fortalecer las actividades económicas tradicionales del centro.

En cuanto a las medidas físico-medioambientales, cabe destacar la rehabilitación de las fachadas de los edificios en la Plaza Vázquez de Mella, ligada al proyecto integrado de remodelación de dicha plaza. En el ámbito económico es preciso mencionar la rehabilitación de fachadas de tres teatros, así como la rehabilitación del edificio histórico del Mercado de San Miguel.

Respecto a este último llama la atención la situación de declive en la que quedó el Mercado de San Miguel tras la intervención de URBAN. En efecto, tras haber sido

rehabilitado completamente con fondos procedentes del Programa, en vez de iniciar una dinámica de mejora el número de puestos abiertos fue disminuyendo paulatinamente, quedando abiertos en mayo de 2007 sólo dos de los cincuenta que contiene. La situación es paradójica, ya que la localización del mercado en pleno centro y su estado hace pensar que podría funcionar como un mercado de barrio consolidado. Parece que este hecho se explica porque en los últimos años una empresa privada ha ido comprando todos los puestos (excepto los 2 mencionados), con el fin de reconvertir el mercado en centro gastronómico. Este hecho va en contra de lo perseguido en la estrategia del Programa URBAN-MADRID, donde se decía que era un objetivo favorecer el comercio local. También contradice el objetivo de dotar a los barrios de los servicios necesarios y pone en discusión la decisión del Ayuntamiento y la Comunidad de dotar de fondos europeos a la rehabilitación de un edificio abocado a acabar en manos de privados<sup>45</sup>.

En los otros dos programas estudiados no se contempló prácticamente ninguna medida orientada directamente a la conservación del patrimonio cultural. Hasta cierto punto, podemos considerar en este ámbito las actuaciones ligadas a la consolidación del tejido social y empresarial en las zonas URBAN. En Toledo, por ejemplo, la construcción del Centro Social influirá positivamente en la consolidación del tejido social del barrio. En el caso de Langreo las ayudas concedidas para fortalecer la reestructuración del tejido empresarial en La Felguera pueden relacionarse con el patrimonio industrial existente en la zona, ya que las actuaciones llevadas a cabo por la empresa pública Ciudad Industrial del Valle del Nalón, S.A. coinciden físicamente con las instalaciones de la antigua fábrica de Duro Felguera.

### **Variable 03: Provisión y mejora de zonas verdes, espacios libres e instalaciones de recreo**

El Programa URBAN-MADRID llevó a cabo la remodelación y recuperación de una serie de espacios públicos. Como se ha dicho, el principal fue la Plaza Vázquez de Mella, que hasta el momento había permanecido ocupada por un aparcamiento en superficie. La acción consistió en la construcción de un aparcamiento subterráneo, el

---

<sup>45</sup> En El Proyecto URBAN-MADRID se habla del Mercado de San Miguel en estos términos: “(...) el Mercado, como equipamiento colectivo tradicional, cumple una función social innegable que le viene dada fundamentalmente por dos componentes esenciales, a saber: *1. el factor de proximidad*: el Mercado de San Miguel ha sido tradicionalmente el punto esencial de abastecimiento del área, y muy especialmente en lo relativo a la alimentación de productos frescos (...). *2. el perfil del consumidor medio del área de influencia*: dicho perfil se corresponde con una población de edad media / avanzada, con recursos económicos limitados, y con escasa o nula disponibilidad de desplazamiento interdistrital para acudir a otro tipo de equipamiento comercial más innovador (supermercados o hipermercados).” (Ministerio de Hacienda, 1997)

tratamiento y urbanizado de la plaza y la restauración de las fachadas de los edificios<sup>46</sup> que se ubican en ella.

En el caso de URBAN-TOLEDO se mejoró el recorrido peatonal en el Parque de la Luz. En este caso se trata de un proyecto no previsto en la propuesta inicial, que consistió en la intervención en dicho parque, considerado uno de los principales focos de degradación del barrio por el estado de desuso en el que se encontraba y la localización creciente en él de actividades marginales.

En el caso de URBAN-LANGREO la provisión y mejora de espacios libres se llevó a cabo principalmente en el barrio San José. El proyecto supuso una significativa mejora en la calidad de vida de los habitantes, proporcionándoles nuevas zonas verdes, una zona de juegos para niños y una cancha deportiva.

En los casos de Madrid y Toledo se ha conseguido recuperar espacios públicos que por razones de ocupación por otro uso o falta de seguridad no podían ser utilizados por la población local. En el caso de Madrid la actuación en la Plaza Vázquez de Mella está justificada porque devuelve a la ciudad un espacio público que una gestión equivocada había destinado a aparcamiento en superficie en un barrio caracterizado por la escasez de espacios libres. En el caso de Toledo el carácter elemental de la mejora, hace pensar que esta acción podía haber sido llevada a cabo por el Ayuntamiento de modo convencional, pudiéndose haber dirigido los fondos a acciones más innovadoras e integradas.

En el caso de Langreo se ha dotado al barrio de nuevas zonas verdes que anteriormente no existían. La actuación se enmarca dentro de una estrategia global de mejora del barrio de San José.

#### **Variable 04: Mejora del viario y de las redes de transporte**

La aportación del Programa URBAN a la mejora del sistema viario ha sido importante en todos los casos estudiados, independientemente del tipo de programa. Sin embargo, las diferencias entre ellos han determinado el alcance de los proyectos, que se han ajustado en cada caso a las características locales del sistema viario.

Las medidas más comunes en este ámbito han supuesto el templado del tráfico rodado y el fomento del uso peatonal. Al mismo tiempo, se ha conseguido una mejora sustancial del paisaje urbano, gracias a la creación de zonas ajardinadas adyacentes a los viales, así como a la instalación de nuevo mobiliario urbano. Cabe destacar que la aplicación de esas medidas, conforme a las directrices de la Unión Europea, ha tenido un carácter innovador que ha contribuido a mejorar la práctica del planeamiento urbano en las ciudades españolas.

---

<sup>46</sup> El coste de la restauración de las fachadas no provino de URBAN, sino de una intervención coordinada con este.

Aparte de las medidas comunes mencionadas en el apartado anterior, se introdujeron también medidas específicas enfocadas a resolver problemas de tráfico y de accesibilidad en cada uno de los casos. Tanto en el centro histórico de Madrid como en el barrio residencial Santa María de Benquerencia en Toledo, se tomaron medidas para aumentar el número de plazas de aparcamiento. En Madrid, donde el problema de congestión del tráfico era particularmente agudo, se decidió dedicar una parte importante del presupuesto del Programa para la construcción de un aparcamiento subterráneo en la Plaza Vázquez de Mella.

Por otro lado, los Programas URBAN de Toledo y Langreo contemplaron medidas orientadas a la mejora de la accesibilidad de las zonas rehabilitadas. En particular, las obras realizadas en el barrio de Santa María de Benquerencia consistieron en la construcción de dos nuevas rotondas situadas en la intersección de la carretera principal que bordea el centro urbano con las calles de acceso al centro del barrio. En el caso de Langreo, se realizó una conexión del centro urbano con la carretera provincial Corredor del Nalón, a través de dos nuevas rotondas y los correspondientes ramales de acceso. En ambos casos, la intervención implicó un cambio de posicionamiento de la zona de rehabilitación en su contexto urbano y regional.

#### **Variable 05: Mejora de las redes de infraestructuras (abastecimiento, saneamiento, infraestructuras energéticas, telecomunicaciones)**

Las acciones que el Programa URBAN-MADRID ha introducido en este ámbito han estado coordinadas con las de mejora físico-medioambiental. De esta manera, a la vez que se procedía a la sustitución de la pavimentación de las calles y plazas, se ha renovado la red de saneamiento para evacuación de aguas pluviales, se ha instalado la red de goteo para riego, se han renovado las bocas de riego y se han mejorado y/o renovado las redes de servicios.

El Programa URBAN-TOLEDO no ha incluido acciones en este ámbito, aunque también en este caso las medidas de mejora del viario han supuesto la implantación o renovación de redes como el alumbrado, la telefonía, el saneamiento y el abastecimiento de agua.

En el caso de Langreo, se ha llevado a cabo la renovación del canal de abastecimiento de agua, que ha contado con financiación procedente de URBAN y de la Administración Regional. Dicho canal se encontraba en un estado deficiente, por lo que esta acción ha conseguido una mejora sustancial del suministro de agua potable, tanto en su volumen como en su calidad.

También en el marco de URBAN-LANGREO se ha llevado a cabo la modernización de las infraestructuras en el Barrio de San José. Allí se han tenido muy en cuenta los servicios existentes, por lo que se han realizado sólo las obras imprescindibles para llevar a cabo un proyecto integrado de renovación. Con excepción de la red de gas natural (de nueva creación), se han efectuado mejoras y

arreglos de las redes existentes de saneamiento, abastecimiento y alumbrado público en el área del eje peatonal norte-sur.

En los dos primeros casos los fondos de URBAN se utilizaron para satisfacer las necesidades previamente detectadas en los municipios y no para financiar actuaciones innovadoras.

En el caso de Langreo se observa una intervención basada en la optimización de las redes existentes, que se integra con acciones en otros ámbitos, siendo de especial interés la aportación del programa al sistema de vigilancia del nivel de contaminación en el municipio.

### **Variable 06: Mejora del medio ambiente urbano**

Con respecto a las actuaciones para mejorar la situación medioambiental de las zonas URBAN, no se ha observado un sustancial progreso en este ámbito. En la mayoría de los casos las medidas medioambientales contempladas en los programas tenían carácter meramente complementario y poco relevante, lo que hace pensar que han sido introducidas para ajustar el contenido de los programas a los requisitos de la Comisión Europea.

En Madrid, por ejemplo, no se contempló ninguna medidas específica para mejorar el medio ambiente urbano. No obstante, las actuaciones realizadas con el fin de mejorar el sistema viario, al reducir el tráfico rodado en el centro histórico, han contribuido a mejorar la situación medioambiental en términos de contaminación atmosférica y niveles de ruido.

A diferencia de lo anterior, el Programa URBAN-LANGREO incluyó ciertas medidas medioambientales. Aunque la inversión realizada en esta materia no fue muy alta en comparación al resto de las medidas físico-medioambientales, se ha logrado completar el sistema de vigilancia medioambiental tanto a nivel local como regional. Concretamente, es preciso reconocer el papel de las redes municipales de vigilancia de la contaminación atmosférica que forman parte del sistema regional de control de la calidad del aire, gestionado por la Consejería de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio e Infraestructuras del Principado de Asturias<sup>47</sup>.

Entre todos los casos estudiados, la actuación más importante desde el punto de vista de medio ambiente urbano se introdujo en Toledo. En concreto, la acción llevada a cabo fue la construcción de un vivero-escuela de medioambiente. El proyecto fue considerado el motor de las actuaciones medioambientales (mejora física del barrio y concienciación medioambiental de los habitantes).

---

<sup>47</sup> Principado de Asturias (2005): *Sistema de Información Medioambiental del Principado de Asturias*, <http://tematico.princast.es/mediambi/siapa>.

El vivero entró en fase de producción en el momento de su finalización y gracias a los recursos humanos que el mismo Programa URBAN le había asignado. En el año 2000 llegó a trabajar a pleno rendimiento en cuanto a la producción y cultivo de plantas y en lo referente a la realización de las actividades de formación en jardinería previstas. En la actualidad, parte de los terrenos del recinto han sido destinados a la ampliación de una depuradora situada en la parcela adyacente, por lo que este ha visto mermada su capacidad de producción de plantas y su eficiencia. Por otra parte, una de las aulas de la escuela de medioambiente ha sido ocupada por la sucursal de una entidad bancaria, lo cual hace pensar que la actividad docente no se está llevando a cabo, o se está desarrollando de manera incompleta.

### **Variable 07: Provisión de infraestructuras para empresas y para turismo**

Al proceder a analizar las vertientes económicas de los programas, se pueden observar resultados particularmente interesantes en el caso de rehabilitación de zonas industriales, donde la reestructuración industrial ha tenido consecuencias negativas para el tejido empresarial local.

El Centro de Empresas Valnalón, establecido en el marco del Programa URBAN-LANGREO, fue el primer equipamiento de este tipo en Asturias. Su creación ha fomentado la puesta en marcha y consolidación de pequeñas y medianas empresas, proporcionándoles espacio físico y organizativo para poder iniciar su actividad. En ese sentido, cabe destacar el vínculo estratégico entre la creación del Centro de Empresas Valnalón y la urbanización del polígono industrial de Riaño.

Aunque no haya datos suficientes para comprobar si realmente las empresas creadas en el Centro Valnalón posteriormente se trasladaron al polígono de Riaño, parece lógico concluir que, a nivel local, se ha facilitado el acceso a las infraestructuras empresariales, se ha diversificado la oferta de las instalaciones y se ha conseguido mejorar la distribución espacial de las actividades industriales.

Al comparar los resultados del Programa URBAN-LANGREO con el alcance económico de los Programas realizados en Madrid y Toledo, es preciso resaltar que el impacto de las actuaciones llevadas a cabo en un entorno industrial es más evidente que en el caso de un centro histórico o un barrio residencial. El centro histórico de Madrid ha contado siempre con importantes actividades económicas, con lo cual el programa no pretendía, ni hubiera podido producir ningún cambio significativo. En este caso, siguiendo la estrategia enfocada en el fortalecimiento de las actividades tradicionales de la zona, se decidió realizar las obras de rehabilitación del antes mencionado Mercado de San Miguel, se concedieron ayudas para la rehabilitación de tres teatros ubicados en el centro histórico, así como se renovaron una serie de escaparates de los locales comerciales en la Calle de la Montera.

El Programa URBAN-TOLEDO no ha introducido acciones directas en este sentido, aunque se puede considerar relacionada con esta variable la construcción de la Escuela de Hostelería y Gastronomía, destinada a asegurar a las empresas de la ciudad de Toledo la mano de obra necesaria para cubrir la demanda de profesionales en este sector.

El edificio de la Escuela de Hostelería, que como se ha explicado, se cedió en gestión a una entidad privada llamada Fundación del Ciento, en la actualidad no está funcionando de acuerdo a los objetivos del programa, ya que la citada Fundación tiene alquilada una parte de la Escuela a una compañía de seguros.

### **Variable 08: Provisión de servicios y equipamientos sociales**

En el caso del Programa URBAN-MADRID el contenido social fue relevante. Comprendió la apertura de centros dirigidos a problemáticas sociales presentes en el área de acción: centro de atención para enfermos mentales crónicos, centro de día de apoyo a menores y jóvenes en dificultad, centro de atención diurna a enfermos de Alzheimer, centro de día para atención e información a mujeres magrebíes y escuela de mediadores sociales para la inmigración. Todos los centros siguen funcionando con éxito hoy en día, habiéndose hecho cargo de su gestión y financiación los organismos competentes de la Comunidad y el Ayuntamiento de Madrid. El buen funcionamiento de alguno de ellos ha animado a estas Administraciones a crear centros de características similares en otros barrios de la capital. Sin embargo se echa de menos que estos centros y programas estén radicados en el barrio en el que se ubican y den servicio a las personas que lo habitan, ya que en la mayor parte de los casos los residentes no pueden hacer uso de ellos porque para ser admitido es necesario llegar derivado de la red de servicios sociales del Ayuntamiento. Esta circunstancia pone de relieve que los centros no se crearon tanto para la zona de actuación de URBAN, como para cubrir un radio de influencia mucho más amplio, por lo que no existe un servicio real y directo al barrio. Este hecho va en contra del principio de concentración de acciones que rige el funcionamiento del Programa Operativo URBAN.

Cabe añadir que uno de los problemas más importantes que presenta el centro de Madrid, señalado por los propios vecinos y los actores sociales, es la gran cantidad de personas mayores que viven solas y que no tienen asistencia ni centros de apoyo en sus barrios. El Programa no introdujo ninguna medida que intentase paliar este problema.

En el caso de URBAN-TOLEDO las acciones comprendidas dentro de esta variable han supuesto la construcción de un centro social de mayor capacidad que el que existía hasta el momento, y la transformación del antiguo centro social en biblioteca. El centro sigue funcionando bajo gestión del Ayuntamiento, aunque en un notable estado de degradación.

Los programas sociales fueron numerosos y variados, intentado hacer frente a toda la problemática que desde ese punto de vista existía en el barrio<sup>48</sup>. Este hecho se justifica desde un fuerte conocimiento de la realidad local, que permitió diseñar los programas para corregir situaciones de degradación o de riesgo ya detectadas. Sin embargo, no está justificada desde el punto de vista de los objetivos de la Iniciativa Comunitaria URBAN la introducción de algunos de los programas no previstos en la propuesta inicial. Es el caso de los Programas URBAN Apas, URBAN Padre, URBAN Cultural, URBAN Vecinal o URBAN Fútbol, cuyo objeto parece más dirigido a justificar la asignación de los fondos económicos que a dar una respuesta eficaz a los problemas sociales presentes en el barrio.

La tarea de formación que estaba llevando a cabo el Vivero-Escuela ha dejado de llevarse a cabo tal y como preveía el proyecto URBAN, al haber sido invadida esta instalación por otros usos no justificados. En efecto, tal y como se ha explicado más arriba, la ampliación de una depuradora colindante (llevada a cabo también con aportación de Fondos Comunitarios) sobre terrenos del Vivero-Escuela ha hecho desaparecer el umbráculo y el invernadero, elementos necesarios para el funcionamiento correcto de esta dotación. También se ha reducido el espacio destinado a las aulas, al haber sido alquilada una de ellas a un banco para el establecimiento de una sucursal.

En cuanto a los cursos de formación de jardineros ligados al Vivero-Escuela, de los que tenían que salir cooperativas que pudieran hacerse cargo del mantenimiento de los espacios verdes del barrio, no se ha obtenido el resultado esperado ya que, cuando finalizó el programa, el Ayuntamiento privatizó el cuidado de los jardines.

### **Variable 09: Participación ciudadana**

En el caso del Programa URBAN-MADRID no fue destacable la participación ciudadana, que durante el proceso se limitó a la convocatoria de jornadas informativas para los vecinos del área de actuación y a la colocación de carteles en la vía pública. La entrevista a integrantes de las asociaciones de vecinos del área pone de manifiesto que el punto de vista de la población local no fue tenido en cuenta.

En el caso del Programa URBAN-LANGREO tan sólo se instalaron las vallas informativas en las obras y se elaboraron carteles y folletos publicitarios.

---

<sup>48</sup> Programa de Prevención en Toxicomanías, Programa de inserción social de disminuidos psíquicos, programa de educación medioambiental (URBAN Verde), programa de desarrollo sociocomunitario (URBAN Joven), programa de integración social de minorías étnicas (URBAN Caló), programa de integración de mujeres desfavorecidas (URBAN Mujer), Programa de intervención en el ámbito escolar (URBAN Apas), Programa de iniciación a la informática infantil (URBAN Chip), Programa de integración social de personas con síndrome de Down (URBAN Down), Programa de difusión y promoción cultural (URBAN Cultural), Programa de promoción musical (URBAN Musical), Programa de integración social de los vecinos en el barrio (URBAN Vecinal), Programa de ayuda para la elaboración de la Declaración del IRPF (URBAN Padre), Programa de apoyo a la escuela de fútbol infanto-juvenil del barrio (URBAN Fútbol).

En ninguno de los dos casos se abrió un proceso de diálogo con la población local, al llevarse a cabo por parte de las Administraciones encargadas sólo tareas de información a los habitantes, por lo que se puede afirmar que no hubo participación ciudadana en ninguna fase de los proyectos.

En el caso de Toledo hubo un proceso de participación parcial que no se abrió a toda la población afectada por URBAN, sino que quedó restringido al ámbito de la Asociación de Vecinos del Tajo. Como se ha explicado, esta tuvo la iniciativa de presentarse a la convocatoria de URBAN en 1994 con un proyecto hecho en función de las necesidades que venía detectando en el barrio, por lo que se puede decir que el proyecto estaba anclado localmente y cubría necesidades reales.

Sin embargo, a pesar de todo lo expuesto, el proyecto no contó con el nivel de participación ciudadana que se podía haber esperado durante todo su desarrollo. Entre otras razones, esto se debe a la actitud adoptada por la Asociación que, al perder el liderazgo del Programa en favor del Ayuntamiento (como Administración Local responsable), se distanció del URBAN-TOLEDO.

### **Variable 10: Efecto multiplicador y valor demostrativo a nivel local**

En el caso de Madrid, el efecto multiplicador y valor demostrativo del Programa URBAN se puede observar tanto en cuanto a la mejora del medio ambiente urbano como en relación a los logros alcanzados en materia social. La renovación de calles y plazas sumada a la recuperación del parque inmobiliario de las Áreas de Rehabilitación Preferente ha favorecido la llegada de población joven a estos barrios, así como ha logrado erradicar la presencia de colectivos que eran percibidos por los vecinos como una amenaza. Se ha atraído la aparición de comercios, que si bien sustituyen el comercio tradicional de la zona, constituyen un importante factor dinamizador para el centro histórico. Los programas sociales que se pusieron en funcionamiento se han consolidado. Una vez acabado el periodo que les asignaba fondos de URBAN, se buscaron otras vías de financiación que permitieran a estas iniciativas seguir prestando servicios a la comunidad.

El efecto multiplicador y valor demostrativo del Programa URBAN-LANGREO hay que considerarlo en el contexto de la insuficiente integración espacial de los barrios, que siempre ha sido el problema clave del desarrollo urbano del municipio. El hecho de que a los cinco años desde la terminación del Programa, las autoridades locales sigan intentando eliminar las barreras físicas entre distintos barrios, demuestra dos cosas importantes. Por un lado, se evidencia que el Programa no logró solucionar este problema definitivamente. Por otro lado, se confirma el efecto multiplicador y valor demostrativo del Programa, ya que las acciones iniciadas durante su vigencia han servido como punto de partida para otras medidas destinadas al mismo fin. Evidentemente, no era posible financiar con los fondos del URBAN un proyecto tan costoso como la reordenación de las infraestructuras ferroviarias. Tampoco resulta

fácil financiarlo con los recursos disponibles a nivel local o regional. Según los acuerdos entre las autoridades locales, regionales y nacionales para la financiación del proyecto se contempla la aportación de todos los niveles de administración (Ministerio de Fomento, Principado de Asturias y Ayuntamiento), así como la aportación económica de los fondos mineros y la generada por los terrenos que puedan liberarse del uso ferroviario. Así pues, se trata de una amplia cooperación de carácter vertical dirigida a resolver un problema concreto, lo cual cumple uno de los objetivos principales de la Política Urbana de la UE.

Por otra parte, es preciso reconocer el valor añadido de la operación “eje estructurante” que no sólo ha mejorado la conexión entre los distritos de La Felguera y Sama, sino que también ha estimulado la construcción de viviendas en el centro de La Felguera, disminuyendo la presión de la urbanización en las zonas periféricas.

El Ayuntamiento de Toledo parece no haber introducido en sus propias políticas el carácter que distinguía al Programa URBAN. Una vez que el proyecto acabó de operar en Santa María de Benquerencia no se dio continuidad a la dinámica que este había iniciado, sobre todo en lo referido al modo integrado de abordar la problemática urbana. En efecto, como se ha explicado, el trabajo que se había realizado en el barrio no sólo no fue continuado sino que, en algunos casos se están eliminando algunos de los proyectos que se realizaron.

Sin embargo, una visita al barrio deja entrever algunas actuaciones presentes en la zona, cuya raíz podría proceder del impulso que Santa María de Benquerencia recibió de la Iniciativa Comunitaria URBAN. Concretamente estas se sitúan en la fase quinta del barrio, zona que fue inaugurada por la Escuela de Hostelería y que hoy día aparece sembrada de edificios de carácter terciario institucional (el futuro Hospital de Toledo, la sede y emisión de la Radio y la Televisión de Castilla-La Mancha, el futuro vivero de empresas de la región, la nueva Consejería de Educación y Ciencia, la Residencia de Ancianos “Benquerencia”, el edificio de Vodafone, el Archivo regional, y las Consejerías de Trabajo y Empleo e Industria y Tecnología).

También, probablemente a partir de la actuación de URBAN, el Ayuntamiento está reconsiderando la relación del barrio con la ciudad de Toledo, con el fin de paliar el aislamiento de Santa María de Benquerencia a través del tratamiento de la zona de contacto. Los proyectos en curso pretenden dar un carácter más urbano a esta zona a través de la construcción reciente de un centro comercial y el futuro hospital de Toledo. Otra de las acciones que presumiblemente haya recibido un impulso del Programa URBAN es la construcción del primer Ecobarrio de Castilla-La Mancha en el barrio de Santa María de Benquerencia<sup>49</sup>.

---

<sup>49</sup> La inversión económica será superior a los 55 millones de euros. La actuación tendrá un desarrollo de 29.600 m<sup>2</sup> y tendrá como objetivo fundamental la construcción de un entorno residencial sostenible, que en parte se conseguirá a través de la construcción de edificios bioclimáticos. Además se construirán espacios de relación en continuidad con el entorno natural y se minimizará el impacto del tráfico, primando los recorridos peatonales.

### **Variable 11: Cumplimiento de los objetivos del desarrollo regional y autonómico**

En el caso de Madrid, aunque la administración autonómica participó en la gestión del proyecto como órgano ejecutor junto al Ayuntamiento, los objetivos de su política de desarrollo regional<sup>50</sup> no se coordinaron con los del Programa URBAN.

En el caso del URBAN-TOLEDO tampoco se coordinaron medidas con la Administración Autonómica o Provincial con el fin de cumplir los objetivos de desarrollo previstos por estas. Esto es achacable al nacimiento del proyecto desde el nivel local, que planteó resolver las demandas latentes en el barrio y los problemas percibidos en él a través de la Asociación de Vecinos del Tajo. El nacimiento del proyecto de abajo a arriba hizo que de partida no se tuviesen en cuenta los objetivos de la política autonómica de modo explícito.

En el caso de Langreo, comparando los resultados con los objetivos iniciales del Plan de desarrollo regional, cabe destacar el hecho de que todas las actuaciones realizadas en el marco del Programa URBAN cumplen, en mayor o menor grado, los objetivos del desarrollo regional. El mayor grado de cumplimiento se ha dado en la dimensión físico-medioambiental y en la dimensión económica, lo cual tiene su explicación en la distribución financiera entre las distintas medidas contempladas en el Programa. Existe una coincidencia evidente entre el Plan Regional y el Programa URBAN, sin duda beneficiosa para el desarrollo de la región, que se puede explicar considerando que tanto la preparación como la gestión del Programa URBAN dependía de la misma Dirección<sup>51</sup> que antes había elaborado el Plan Regional. Todo esto hace pensar que se ha aprovechado el impulso y la dotación económica asignada al proyecto URBAN para llevar adelante políticas que la Administración Regional tenía previsto implementar con anterioridad.

### **Variable 12: Verificación de las acciones previstas en la propuesta original y realizadas**

Por último, conviene analizar el nivel de ejecución de las acciones previstas en las propuestas originales para detectar posibles desviaciones o adaptaciones de los programas a lo largo de su implementación, con el objetivo de evaluar el impacto de estas adaptaciones sobre el resultado final.

---

<sup>50</sup> Cuadrado Roura J. R. (carece de año de publicación): *La Contribución de los Fondos Europeos al Cumplimiento de la Política Regional Comunitaria en la Región de Madrid*, Consejería de la Presidencia de la Comunidad de Madrid, Madrid.

<sup>51</sup> Dirección Regional de Economía y Planificación de la Consejería de Hacienda, Economía y Planificación del Principado de Asturias.

Según el análisis efectuado para cada caso de estudio (Cuadros 8, 9 y 10), se puede concluir que los programas en principio se realizaron sin desviarse de los objetivos base, aunque diversas causas hicieron posible contar con fondos que dedicar a otras acciones, que se fueron introduciendo durante el periodo de implementación.

La desviación más importante corresponde al Programa URBAN-TOLEDO, un caso de rehabilitación de barrio residencial con destacable nivel de participación ciudadana. A diferencia de este, los programas con bajo o nulo nivel de participación, como han sido los casos de Madrid o Langreo, demuestran alto nivel de ejecución de las acciones previstas en las propuestas originales. Este resultado lleva a concluir que, paradójicamente, el fuerte liderazgo de las administraciones públicas llevado a cabo sin un amplio consenso social, ha asegurado el cumplimiento de los objetivos base establecidos.

**Cuadro 8. Cuadro de verificación de las acciones del Programa URBAN-MADRID.**

Actuación	Propuesta inicialmente y realizada	Propuesta inicialmente y no realizada	No propuesta inicialmente y realizada
Mejora de las plazas y de las calles	●		
Itinerarios de cines y teatros	●		
Adecuación arquitectónica de fachadas	●		
Rehabilitación mercado San Miguel	●		
Ayudas a PYMES de la zona URBAN			●
Programa de adecuación de ejes comerciales			●
Promoción y desarrollo del sector teatral	●		
Animación, difusión, seguimiento y evaluación da la actividad teatral		●	
Dotación de equipamientos sociales y culturales	●		
Seguimiento, gestión y evaluación	●		
Centro de apoyo a menores y jóvenes	●		
Centro de apoyo para enfermos mentales	●		
Centro para mayores enfermos de Alzheimer	●		
Centro de información y recepción para mujeres magrebíes	●		
Escuela de mediadores sociales	●		
Prevención de toxicomanías	●		
Reinserción de personas prostitutas	●		
<b>Total actuaciones</b>	<b>82%</b>	<b>6%</b>	<b>12%</b>

Fuente: Elaboración propia.

**Cuadro 9. Cuadro de verificación de las acciones del Programa URBAN-TOLEDO.**

<b>Actuación</b>	<b>Propuesta inicialmente y realizada</b>	<b>Propuesta inicialmente y no realizada</b>	<b>No propuesta inicialmente y realizada</b>
Mejora calles Yedra, Ventalomar, Valdehuesa y Guajaraz			•
Mejora calle Alberche			•
Mejora recorrido peatonal en el Parque de la Luz			•
Acondicionamiento de dos nuevas rotondas	•		
Construcción vivero-escuela de medioambiente	•		
Escuela de hostelería y gastronomía	•		
Centro social	•		
Biblioteca municipal			•
Prevención en toxicomanías	•		
Inserción social de disminuidos psíquicos	•		
Educación medioambiental (URBAN Verde)	•		
Desarrollo Sociocomunitario (URBAN Joven)	•		
Integración de minorías étnicas (URBAN Caló)	•		
Integración de mujeres desfavorecidas (URBAN Mujer)	•		
Intervención en el ámbito escolar (URBAN Apas)	•		
Iniciación a la informática infantil (URBAN Chip)			•
Integración de personas con síndrome de Down (URBAN Down)			•
Difusión y Promoción cultural (URBAN Cultural)			•
Promoción Musical (URBAN Musical)			•
Integración de los vecinos del barrio (URBAN Vecinal)			•
Ayuda para la elaboración de la declaración del IRPF (URBAN Padre)			•
Apoyo a la escuela de fútbol infanto-juvenil del barrio (URBAN Fútbol)			•
Cursos de jardinería y medio ambiente	•		
Cursos de carpintería y ebanistería	•		
Cursos de damasquinado	•		
Cursos de gestión y administración hostelera		•	
Agencia de Desarrollo Local		•	
Cursos de hostelería y gastronomía	•		
Cursos de ofimática, telemática y producción multimedia	•		
Cursos de reprografía e imprenta			•
Programa formativo multioficios			•
Formación ocupacional			•
Divulgación del programa a través de boletín informativo mensual	•		

Participación en intercambios de experiencias, congresos y encuentros nacionales e internacionales	•		
<b>Total actuaciones</b>	<b>53%</b>	<b>6%</b>	<b>41%</b>

Fuente: Elaboración propia.

**Cuadro 10. Cuadro de verificación de las acciones del Programa URBAN-LANGREO.**

Actuación	Propuesta inicialmente y realizada	Propuesta inicialmente y no realizada	No propuesta inicialmente y realizada
Urbanización calles la Unión y de Jovellanos	•		
Urbanización calle de Manuel Suárez	•		
Mejora de los accesos carreteras AS-111 y AS-17	•		
Urbanización parcelas entorno Iglesia San Pedro			•
Renovación del barrio de San José	•		
Urbanización nueva área residencial de Lada			•
Mejora de la calidad del aire	•		
Gestión de los residuos sólidos	•		
Adecuación y mejora del abastecimiento de agua	•		
Taller de empresarios	•		
Centro de empresas de Valnalón	•		
Ayudas a nuevos proyectos de inversión	•		
Suelo industrial	•		
Apoyo a servicios asistenciales	•		
Formación ocupacional	•		
Apoyo a proyectos de interés colectivo	•		
<b>Total actuaciones</b>	<b>88%</b>	<b>0%</b>	<b>12%</b>

Fuente: Elaboración propia.

## 4.2 CONCLUSIONES GENERALES EN RELACIÓN A LAS POLÍTICAS EUROPEAS

En conclusión, se puede constatar que los resultados del trabajo (Cuadro 11) confirman parcialmente la hipótesis establecida en el punto 1: “los programas europeos de rehabilitación urbana implementados en España han cumplido los objetivos de la sostenibilidad físico-medioambiental de las zonas urbanas”, ya que de las variables planteadas, cuatro demuestran el cumplimiento alto de los objetivos y cuatro el cumplimiento bajo o no cumplimiento. Las variables en las que se ha logrado un alto nivel de cumplimiento son las siguientes:

- mejora del viario y de las redes de transporte,
- reordenación espacial del sistema urbano,
- provisión y mejora de zonas verdes, espacios libres e instalaciones de recreo,
- verificación de las acciones previstas en la propuesta original y realizadas.

El cumplimiento bajo o no cumplimiento se ha observado para las siguientes variables:

- participación ciudadana,
- mejora del medio ambiente urbano (contaminación atmosférica, residuos sólidos, ruido),
- restauración y conservación del patrimonio cultural.
- cumplimiento de los objetivos de desarrollo regional.

Como se ha apuntado, en general las acciones llevadas a cabo en los casos estudiados han tenido un efecto positivo, ya que han mejorado el medio urbano desde las cuatro dimensiones que estructuran el Programa. A pesar de esto y atendiendo a un análisis desde el punto de vista de los objetivos que perseguía la Iniciativa Comunitaria URBAN, se puede observar una serie de desviaciones en la implementación de los programas.

En efecto, ninguno de los tres programas se puede calificar como verdaderamente innovador. Las acciones emprendidas en casi todos los casos son llevadas a cabo por los Ayuntamientos en la práctica habitual sin la necesidad de un apoyo económico e institucional Europeo. Aunque esto no es justificable desde el punto de vista del cumplimiento de los objetivos del Programa, hay que tener en cuenta que cuando la Iniciativa Comunitaria URBAN llega a España en 1994, no existe en el país una gran tradición en rehabilitación de barrios degradados. En efecto, a principios de los años noventa existían en España muy pocas experiencias de rehabilitación urbana que se pudieran calificar de integradas. Además, las pocas que existían se implementaban en “los centros y barrios más sólidos, económica y urbanísticamente, presentando escasa incidencia en las áreas más degradadas” (MOPU, 1990).

**Cuadro 11. Nivel de cumplimiento de los objetivos de la sostenibilidad físico-medioambiental en las zonas URBAN en Madrid, Toledo y Langreo\*.**

Variable	URBAN MADRID	URBAN TOLEDO	URBAN LANGREO
01: reordenación espacial del sistema urbano	••	•••	•••
02: restauración y conservación del patrimonio cultural	••	0	0
03: provisión y mejora de zonas verdes, espacios libres e instalaciones de recreo	•••	•••	••
04: mejora del viario y de las redes de transporte	•••	••	•••
05: mejora de las redes de infraestructuras	••	0	•••
06: mejora del medio ambiente urbano	0	•	•

07: provisión de infraestructuras para empresas y para turismo	•	0	•••
08: provisión de servicios y equipamientos sociales	••	•••	•
09: participación ciudadana	0	•	0
10: efecto multiplicador y valor demostrativo a nivel local	•	••	••
11: cumplimiento de los objetivos de desarrollo regional	•	0	••
12: verificación de las acciones previstas en la propuesta original y realizadas	•••	••	•••

Fuente: Elaboración propia.

\* La evaluación se ha efectuado de acuerdo con el siguiente baremo: 0 – no se han previsto las medidas específicas, • – cumplimiento bajo, •• – cumplimiento medio, ••• – cumplimiento alto.

En contadas ocasiones se han encontrado en los casos estudiados acciones con resultados que hayan manifestado un valor demostrativo. En efecto, un análisis de las propuestas hechas por las tres ciudades permite ver que ya desde el arranque del Programa se trataba de acciones que se enmarcaban en la práctica habitual en España: los esfuerzos económicos se dirigen prevalentemente a la mejora física y no van acompañados de acciones paralelas en otros ámbitos. Se prefiere invertir donde los habitantes perciben claramente el cambio a corto plazo (por razones electoralistas o de falta de formación). Así la mayor parte de la dotación económica ha ido a parar a mejora de viales y plazas, sin contar con medidas en el ámbito social y económico que avalasen la conservación de los espacios renovados.

Todo lo anterior pone en tela de juicio la capacidad de las administraciones locales participantes para proponer proyectos del carácter que pretendía URBAN. También crea dudas sobre la capacidad del Ministerio de Economía y Hacienda, como órgano nacional competente, para liderar una Iniciativa Comunitaria que tenía una orientación urbana que quedaba claramente fuera de su ámbito natural de acción. El análisis de los programas y de las actas derivadas de los Comités de Seguimiento pone de manifiesto que el control que se ejerció sobre las administraciones locales, en relación a la materialización de los proyectos, estuvo sobre todo relacionado con el cumplimiento de los tiempos acordados y el control económico.

Hubiera sido útil en este sentido crear un organismo *ad hoc* con personal especializado en la práctica de programas de rehabilitación urbana, tal y como hicieron otros países miembros.

Cabe añadir que tampoco desde el nivel de la UE los organismos interesados fueron capaces de transmitir los objetivos de URBAN claramente, ni de llevar a cabo un acompañamiento de las instituciones locales que corrigiera las desviaciones detectadas en los programas. El Comité de Seguimiento hubiera tenido que desarrollar una labor clave desde este punto de vista.

En el mismo sentido es dudoso el sistema de elección que el Ministerio de Hacienda utilizó para elegir las ciudades participantes en la Iniciativa Comunitaria URBAN, así como los criterios utilizados. Cabe también la crítica a los Servicios de la Comisión Europea encargados de supervisar el proceso de selección llevado a cabo por el Gobierno Central (por el Ministerio de Hacienda en el caso español).

Los programas analizados no han llegado a un nivel alto de integración de las dimensiones. De los tres el que ha conseguido integrar más las medidas propuestas bajo una estrategia global ha sido el de Langreo. En los otros casos parece que las acciones previstas para cada una de las dimensiones más que integrarse se han sumado sin coordinarse, lo que revela la ausencia de una visión global y una estrategia que diese sentido a los proyectos.

En los tres casos analizados el área elegible fue muy extensa por lo que las acciones puntuales que se habían previsto dentro de ellas han sido insuficientes para dar lugar a una dinámica de renovación que continuase la emprendida por la Iniciativa Comunitaria URBAN. El Programa Operativo no ha tenido la eficacia que hubiese cabido esperar si los recursos económicos se hubiesen concentrado más físicamente. En este sentido hubiera sido necesario exigir a las ciudades candidatas que cumplieran con el principio de concentración que se establecía en la Comunicación de la Comisión a los Estados Miembros. De esta manera los mismos recursos económicos habrían sido aplicados a zonas elegibles más pequeñas, con lo que su efecto hubiera sido mayor. También se podría haber cumplido con el principio de concentración reduciendo de partida el número de ciudades participantes y dotando, por lo tanto, a cada una de ellas de mayor contenido económico.

Muchas de las acciones emprendidas han dejado de funcionar una vez que el Programa Operativo ha finalizado. Esto pone de manifiesto que o no eran necesarias en el tejido físico, social y económico en el que se ubicaban o que las administraciones responsables de los programas no han sabido tutelar la transición necesaria una vez que URBAN ha acabado. Por ende, las inversiones económicas dirigidas a ellas no han sido eficaces y en muchos casos no estaban justificadas. No obstante, algunas de las acciones han seguido y siguen funcionando tal y como preveía el Programa. Por ejemplo, en el caso de Madrid, todos los centros contenidos en la dimensión social siguen activos y los buenos resultados obtenidos han animado a las administraciones responsables a abrir otros similares en otras zonas de la capital (esta circunstancia, aunque positiva, no puede considerarse un éxito del Programa, ya que estos centros están funcionando de manera aislada, sin interactuar a penas con el entorno en el que se ubican).

En ninguno de los tres casos se observa que URBAN haya sido capaz de poner en marcha la capacidad de la población y las instituciones de las áreas elegibles para continuar la tarea de revitalizar el tejido social y económico.

Sólo en el caso de Langreo el Programa URBAN parece haber estado coordinado dentro de una estrategia para toda la región asturiana. En el caso de Madrid y Toledo se han obviado los objetivos de desarrollo de sus respectivas administraciones autonómicas, lo cual es más grave en el primer caso al haber desempeñado la Comunidad de Madrid el papel de institución local responsable para el desarrollo del proyecto.

En los casos de Madrid y Toledo el análisis de las actuaciones y de la situación actual pone de manifiesto que parte de los edificios construidos o rehabilitados por los programas están siendo utilizados por privados: es el caso del Vivero-Escuela de Toledo (en el que uno de sus locales de planta baja ha sido ocupado por una sucursal bancaria), de la Escuela de Hostelería de Toledo (donde una compañía de seguros ha abierto una sede) y del Mercado de San Miguel de Madrid (que deja de funcionar como mercado para convertirse en centro gastronómico de propiedad privada). Esta circunstancia pone de manifiesto que los ayuntamientos de ambas ciudades no han tutelado correctamente estas instalaciones y los fondos europeos invertidos se han destinado a dotaciones que tras el cierre de URBAN han dejado de estar al servicio de los habitantes del área.

Tanto en el caso de Madrid como en el de Toledo se observa que el cambio de partido político en las administraciones locales afectó al desarrollo de los programas. En el caso de Madrid este cambio conllevó la realización de un nuevo proyecto en el centro de la capital, abandonándose el aprobado inicialmente para el barrio de Carabanchel. En este caso el cambio de localización propició que los Fondos Europeos recayeran en el centro histórico. Es lícito pensar que tal vez esto no hubiese sido así si el proyecto para la capital se hubiese ubicado desde el principio allí y no en Carabanchel, ya que en ese caso, es posible que el programa no hubiese superado el proceso de selección que hizo el Ministerio de Hacienda, al no poder competir con otras ciudades con propuestas en enclaves que justificaban más la inversión según los criterios de la Comisión Europea.

En el caso de Toledo el cambio supuso una ralentización en el desarrollo del Programa, que quedó paralizado por un periodo de tiempo, por lo que las acciones proyectadas sufrieron retrasos considerables respecto al *planning* previsto inicialmente.

En el funcionamiento de URBAN en España se ha detectado un nivel de colaboración entre los distintos niveles de decisión y gestión (comunitario, nacional, regional y local) bajo. Esto sobre todo se pone de manifiesto en un cierto

“desamparo” de los organismos locales, sobre los que ha recaído la mayor parte de la responsabilidad de la implementación de URBAN en sus ciudades.

Otro de los puntos débiles que se reconoce a través del análisis del funcionamiento institucional de URBAN y de los casos estudiados, es la falta de formación de los organismos locales en España para la realización de proyectos urbanos integrados. El lanzamiento de la Iniciativa obvió que el nivel de preparación desde este punto de vista era muy distinto entre los diversos países participantes. En efecto, algunos estaban familiarizados con los presupuestos de URBAN, mientras que otros (entre los que se contaba España) aún no tenían una tradición sólida de rehabilitación urbana. Esta circunstancia tendría que haberse paliado dando formación a los organismos locales o estableciendo un cuerpo de técnicos para tutorar los programas también a nivel local. De esa manera se habría podido acometer los programas desde un mayor conocimiento de lo que se pedía desde instancias Europeas.

Esta deficiencia ha sido reconocida en el documento *The territorial and urban dimension in the national strategic reference frameworks and operational programmes (2007-2013)* (Comisión Europea, 2007), donde se dice explícitamente que, con el fin de dotar a las autoridades locales de capacidad técnica para definir e implementar acciones efectivas de desarrollo urbano, los Estados Miembros deben crear medidas de asistencia técnica y formación dirigida de manera específica a los organismos locales.

Esta circunstancia ha hecho que los resultados de URBAN se encuentren, más que en la realización concreta de cada uno de los programas, en la experiencia que todos los actores involucrados en el proceso han adquirido. En efecto, en el citado documento *The territorial and urban dimension in the national strategic reference frameworks and operational programmes (2007-2013)*, se reconoce que, tras un análisis de los marcos estratégicos nacionales de referencia de los países miembros para el periodo presupuestario 2007-2013, se detecta una mayor sensibilidad hacia las cuestiones urbanas y una mayor presencia de estas en sus contenidos. Se reconoce, así mismo, que esta circunstancia pone de manifiesto la experiencia que algunos países han adquirido a través de la Iniciativa Comunitaria URBAN. Experiencia que ahora está materializándose en las programaciones nacionales.

Dicho análisis también ha demostrado que los países que formaron parte de URBAN han incorporado la metodología del enfoque integrado en sus nuevos programas de mejora y desarrollo urbano.

Esta circunstancia explicita que la Iniciativa Comunitaria URBAN (y su continuación durante 2000-2006, URBAN II) están ejerciendo una influencia positiva en la definición de las políticas nacionales para alcanzar la cohesión en el contexto comunitario, al conseguir que el desarrollo urbano estratégico haya entrado como contenido de importancia en dichas políticas. Así mismo, ha introducido y difundido el enfoque integrado como método para afrontar los problemas de las zonas urbanas.

Tal y como hemos explicado en la primera parte del trabajo, las Iniciativas Comunitarias intentan consolidar las experiencias adquiridas a través de la implementación de programas innovadores promovidos directamente por la Comisión Europea. Una vez terminadas, la Comisión procede a su valoración, a la síntesis de los resultados y a su posible incorporación en otras políticas comunitarias. Éste ha sido también el caso de la Iniciativa Comunitaria URBAN que, al demostrar su eficacia, ha sido implementada en la Política Regional revisada para el periodo presupuestario 2007-13. En concreto, la Iniciativa Comunitaria URBAN II, junto con la Iniciativa EQUAL, se ha integrado en los dos primeros objetivos de la Política Regional<sup>52</sup> y se financian a través del FEDER, FSE y el Fondo de Cohesión en el marco de los programas operativos nacionales.

Aparte de la inclusión de la rehabilitación urbana como uno de los objetivos de la Política Regional, la Comisión Europea, junto con el Banco Europeo de Inversión (BEI), ha creado un programa nuevo llamado Iniciativa Comunitaria JESSICA (*Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas*). Se trata de un programa enfocado a solucionar problemas de financiación de los proyectos de desarrollo urbano mediante un sistema de préstamos o avales. De esta forma se intenta superar las barreras de elegibilidad que impiden la participación en los proyectos por falta de las garantías de cofinanciación.

Otra de las contribuciones de URBAN ha sido la experiencia adquirida a través del conjunto de casos en los que la implementación del Programa ha sido un éxito. Estos ahora están reconocidos como buenas prácticas y se han erigido en ejemplos a seguir por las ciudades para afrontar el declive urbano. En este sentido juega un papel muy importante el Programa Comunitario URBACT, que se creó para permitir el intercambio de experiencias entre las ciudades europeas que habían participado en los Proyecto Piloto Urbanos y en URBAN. Actualmente sigue funcionando, habiendo incorporado también las experiencias procedentes de URBAN II.

Por último, si recordamos los objetivos principales de la Unión Europea al lanzar URBAN (ver punto 2.2) se puede hacer un balance que ponga de manifiesto si las preocupaciones desde las que fue lanzada la Iniciativa Comunitaria han obtenido una respuesta satisfactoria en el caso español. En efecto yendo más allá de los casos y las medidas concretas y haciendo una valoración de lo que la aplicación de los criterios del Programa Operativo han supuesto en el contexto de la rehabilitación urbana en España, se puede afirmar que la Iniciativa Comunitaria URBAN ha tenido un resultado predominantemente positivo, al haber supuesto un revulsivo en la forma de actuar para paliar los problemas de la ciudad consolidada.

En efecto, para muchos Ayuntamientos ha constituido el primer contacto con formas de intervención y de rehabilitación urbana más avanzadas. Ha introducido en

---

<sup>52</sup> Convergencia y Competitividad regional y empleo.

la práctica habitual los conceptos de “integración”, “participación”, “valor demostrativo” “sostenibilidad” o “innovación”. Ha puesto en contacto a estos Ayuntamientos con una red europea de ciudades que afrontan problemas parecidos, poniendo a su alcance el conocimiento de nuevas soluciones, buenas prácticas y maneras distintas de afrontar la rehabilitación urbana.

Por todo esto, hay que decir que el resultado que la implementación de la Iniciativa Comunitaria URBAN ha tenido en España en la práctica de la rehabilitación urbana tan sólo ha empezado a hacerse notar. Habrá que esperar un plazo de tiempo más amplio que el abarcado este trabajo para poder valorar en su totalidad la dinámica de cambio que ha generado.

## 5 REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRUQUETAS CALLEJO M. (2005): *La regeneración de barrios desfavorecidos*, Fundación Alternativas, Madrid.

CAMPAÑA DE CIUDADES EUROPEAS SOSTENIBLES (1994): *Carta de las ciudades europeas hacia sostenibilidad (La Carta de Aalborg)*, Conferencia europea sobre ciudades sostenibles, Aalborg, Dinamarca, 27 de mayo de 1994.

COMISIÓN EUROPEA (1996): *Ciudades europeas sostenibles*, Informe del grupo de expertos sobre medio ambiente urbano, Dirección General XI - Medio Ambiente, Seguridad Nuclear y Protección Civil, Bruselas.

COMISIÓN EUROPEA (1997): *Communication from the Commission - Towards an urban agenda in the European Union*, COM (97) 197 final, de 06-05-1997.

COMISIÓN EUROPEA (1994): *Comunicación a los Estados miembros por la que se fijan las orientaciones para los programas operativos que se les invita a elaborar dentro de una iniciativa comunitaria de zonas urbanas (URBAN)*, Diario Oficial de las Comunidades Europeas nº L 180, de 01-07-1994, p. 06-09.

COMISIÓN EUROPEA (1996): *Comunicación a los Estados miembros por la que se fijan las orientaciones para los programas operativos que se les invita a elaborar dentro de una iniciativa comunitaria de zonas urbanas (URBAN)*, Diario Oficial de las Comunidades Europeas nº C 200, de 10-07-1996, p. 04-06.

COMISIÓN EUROPEA (1998): *Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité de las Regiones: Marco de actuación para el desarrollo urbano sostenible en la Unión Europea*, COM (98) 605 final, de 28-10-1998.

COMISIÓN EUROPEA (1995): *Europa 2000+: Cooperación para la ordenación del territorio europeo*, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo.

COMISIÓN EUROPEA (1992): *Europa 2000: Perspectivas de desarrollo del territorio de la Comunidad*, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo.

COMISIÓN EUROPEA (1999): *European Spatial Development Perspective: towards balanced and sustainable development of the territory of the European Union*, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo.

COMISIÓN EUROPEA (1993): *Fifth Environmental Action Programme: Towards Sustainability*, Diario Oficial de las Comunidades Europeas nº C 138 de 17-05-1993.

COMISIÓN EUROPEA (2004): *Hacia una estrategia temática sobre el Medio Ambiente Urbano*, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo.

COMISIÓN EUROPEA (1994): *Iniciativa comunitaria de zonas urbanas (URBAN)*, COM (94) 61 final, de 02-03-1994.

COMISIÓN EUROPEA (1990): *Libro verde sobre el medio ambiente urbano - Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento*, COM (90) 218 final, de 26-07-1990.

COMISIÓN EUROPEA (2007): *The territorial and urban dimension in the national strategic reference frameworks and operational programmes (2007-2013): a first assessment*, documento de trabajo, DG Política Regional, mayo 2007.

COMISIÓN MUNDIAL SOBRE EL MEDIO AMBIENTE Y EL DESARROLLO (1987): *Our common future (Brundtland Report)*, Oxford University Press, Oxford.

COMITÉ DE LAS REGIONES (1994): *Dictamen sobre el proyecto de Comunicación a los Estados miembros por la que se fijan las orientaciones para los programas operativos que se les invita a elaborar dentro de una iniciativa comunitaria de zonas urbanas (URBAN)*, Diario Oficial de las Comunidades Europeas nº C 217, de 06-08-1994.

COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL (1994): *Dictamen sobre: el futuro de las iniciativas comunitarias al amparo de los Fondos estructurales, la Iniciativa comunitaria de zonas urbanas (URBAN), y la Iniciativa comunitaria para la modernización de la industria textil y de la confección portuguesa*, Diario Oficial de las Comunidades Europeas nº C 295, de 22-10-1994.

COMUNIDAD DE MADRID (2003): *Los Fondos Europeos en la Comunidad de Madrid. Aplicación de la Política Regional Europea*, Comunidad de Madrid, Madrid.

COMUNIDAD DE MADRID (2003): *Obras y Proyectos de Arquitectura 1999-2003*, Comunidad de Madrid, Madrid.

CONSEJO DE EUROPA (1979): *European Urban Renewal in Action*, European Regional Planning Series núm. 24, Estrasburgo.

CONSEJO DE EUROPA (1983): *Carta Europea de Ordenación del Territorio*, Conferencia Europea de Ministros Responsables de Ordenación del Territorio (CEMAT), Torremolinos, 1983 (edición en español), Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, Madrid.

CONSEJO DE EUROPA (2000): *Principios directores para el desarrollo territorial sostenible del continente europeo*, Conferencia Europea de Ministros Responsables de Ordenación del Territorio (CEMAT), Hannover, 2000 (edición en español), Ministerio de Medio Ambiente, Madrid.

CONSEJO EUROPEO DE URBANISTAS (2000): *New Charter of Athens 1998*, Vereinigung für Stadt-, Regional- und Landesplanung (SRL) e.V., Berlin.

COUCH C ED AL. (2003): *Urban regeneration in Europe*, Blackwell Science, Oxford.

DIRECCIÓN GENERAL DE ECONOMÍA Y PLANIFICACIÓN DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS (1994): "Plan de desarrollo regional de Asturias 1994/1999", *Boletín Asturiano sobre la Unión Europea*, Núm. 49 Enero/Febrero 1994, p. 8-16.

EMPRESA MUNICIPAL DE LA VIVIENDA DE MADRID (1998): *Madrid una ciudad para el futuro: rehabilitación de centros urbanos*, Empresa Municipal de la Vivienda, Madrid.

EMPRESA MUNICIPAL DE LA VIVIENDA DE MADRID (1999): *Áreas de rehabilitación preferentes: intervenciones en el centro histórico y barrios periféricos de Madrid (España), 1994-1999*, Empresa Municipal de la Vivienda: Concejalía de Vivienda, Madrid.

EMPRESA MUNICIPAL DE LA VIVIENDA DE MADRID (1997): *Regeneración y futuro de centros metropolitanos*, Empresa Municipal de la Vivienda, Madrid.

FALUDI A. (2003): "Un asunto inacabado: la ordenación territorial europea en el primer decenio del siglo XXI", *Urban* 08, p. 19-34.

FERNÁNDEZ GÜELL, J. M. (1997): *Planificación Estratégica de ciudades*, GG Proyecto & Gestión, Barcelona.

GHK (2003): *Ex Post Evaluation of URBAN Community Initiative 1994-1999*, Informe final, GHK, Bruselas, Londres.

GIFREU FONT J. (1997): *La regeneración urbana en Gran Bretaña: la experiencia de las Urban Development Corporations*, Marcial Pons, Madrid.

INSTITUTO DEL TERRITORIO Y URBANISMO (1990): *La política de rehabilitación urbana en España. Evolución, experiencias y efectos*. MOPU, Madrid.

KACZMAREK S. (2000): *Rewitalizacja jako proces przekształcania terenów przemysłowych w miastach*, Ponencia del seminario Desarrollo Compacto de las Ciudades Polacas, Fundacja Krakowski Instytut Nieruchomości, Kraków, p. 43-49.

LOBETO R. M. (1996): "La política regional y de cohesión de la Unión Europea: su aplicación en España y Asturias. Especial referencia al período 1994-1999", *Boletín Asturiano sobre la Unión Europea*, Núm. 61 Enero/Febrero 1996, p. 9-15.

MINISTERIO DE FOMENTO (1999): "Rehabilitación del Centro Histórico", *Segundo catálogo español de buenas prácticas*, p. 99-104.

MINISTERIO DE HACIENDA (1994): *Programación inicial del Programa Operativo de la Iniciativa Comunitaria URBAN 1994-1999*, Ministerio de Hacienda, Madrid, p. 189-248, 625-672.

MINISTERIO DE HACIENDA (1997): *Iniciativa Comunitaria URBAN ESPAÑA. Ampliación 1997-1999*, Ministerio de Hacienda, Madrid, p.650-651.

MINISTERIO DE HACIENDA (2003): *Informe final e Informe de ejecución de la anualidad 1999 del Programa Operativo de la Iniciativa Comunitaria URBAN 1994-1999*, Ministerio de Hacienda, Madrid.

MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE (2003): *Bases para la evaluación de la sostenibilidad en proyectos urbanos*, Centro de Publicaciones, Ministerio de Medio Ambiente, Madrid.

MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS Y URBANISMO (1990): *La política de rehabilitación urbana en España: evolución, experiencias y efectos*, Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, Instituto del Territorio y Urbanismo, Madrid.

MORATILLA F. E. (2001): *La Estrategia territorial Europea. Una dimensión Prospectiva del Desarrollo Regional*, Ponencia del III Congreso Internacional de Ordenación del Territorio, FUNDICOT, Madrid.

MOUNTFORD D. (2000): *Tereny poprzemysłowe w perspektywie OECD*, Ponencia del seminario Reestructuración de las Áreas Industriales, Fundacja Krakowski Instytut Nieruchomości, Kraków, p. 14-16.

MUNTAÑOLA THONBERG J. (2001): *Nuevas estrategias en proyectos de rehabilitación*, UPC, Barcelona.

NACIONES UNIDAS (1996): *Declaración de Estambul sobre los Asentamientos Humanos*, Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos, Estambul, Turquía, 3-14 de junio de 1996.

NACIONES UNIDAS (1992): *Programa Global para el desarrollo sostenible en el siglo XXI (La Agenda 21)*, Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, Rio de Janeiro, Brasil, 3-14 junio de 1992.

NAREDO J. M. (1996): "Sobre el origen, el uso y el contenido del término sostenible", *Primer catálogo español de buenas prácticas*, Vol. 1, p. 21-28.

ORTEGA M. (2001): *Bases para un desarrollo urbano sostenible*, Ponencia del III Congreso Internacional de Ordenación del Territorio, FUNDICOT, Madrid.

ORTEGA M. (2003): "La ciudad y los sistemas urbanos desde una visión territorial", *Urban 08*, p. 55-62.

PIZZIGONI M. (1999): *Il programma di recupero urbano: un'esperienza innovativa*, Grafiche Pinelli, Milán.

ROCA CLADERA J. (1995): *Rehabilitación urbana: análisis comparado de algunos países de la Unión Europea (Alemania, Bélgica, Dinamarca, Francia, Italia y Portugal)*, Centro de Publicaciones del Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente, Madrid.

TERMES M. (1999): *Los retos de la política urbana: una nueva agenda*, Documento de trabajo (no publicado), Departamento de Políticas Económicas, Universidad de Barcelona.

ULLED MERINO A. DE J. ed al. (1983): *Madrid: de la restauración singular a la rehabilitación integrada*, Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, Madrid.

## **ANEXO I Glosario de términos**

*Barrio desfavorecido, barrio en crisis*: Zona o área urbana, vulnerable desde el punto de vista social y económico, caracterizada por problemas de desempleo, precariedad económica, baja calidad de la vivienda y el entorno, desarraigo, marginación, etc. Los barrios desfavorecidos están asociados a dos situaciones de partida: por una parte las periferias o suburbios metropolitanos, como espacio de residencia de la mano de obra industrial y, por otra, como resultado del deterioro de los centros históricos, de vivienda antigua y de la tendencia al envejecimiento de la población residente.

*Calidad de vida*: Percepción por parte de los individuos o grupos de que se satisfacen sus necesidades y no se les niegan oportunidades para alcanzar un estado de felicidad y realización personal.

*Cohesión*: La cohesión económica, social y territorial constituye una expresión de la solidaridad entre los Estados miembros y las regiones de la Unión Europea. Favorece el desarrollo equilibrado del territorio comunitario, la reducción de las diferencias estructurales entre las regiones de la Unión y la verdadera igualdad de oportunidades entre las personas. Se materializa a través de diversas intervenciones financieras, en particular las de los Fondos Estructurales y el Fondo de Cohesión.

*Competitividad:* Capacidad de competir en condiciones de libre mercado sobre la base del diseño y desarrollo de productos innovadores que satisfagan una demanda en busca del bienestar social.

*Desarrollo sostenible:* El concepto de desarrollo sostenible se refiere a un crecimiento económico capaz de cubrir las necesidades de bienestar de las sociedades a corto, medio y sobre todo largo plazo. Supone que el desarrollo debe satisfacer las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de crecimiento de las generaciones futuras.

*Enfoque integrado:* Enfoque multitemático e interrelacionado para superar el modelo tradicional de intervenciones sectoriales. Responde a la exigencia de abordar los problemas de las ciudades desde una visión que toma en cuenta los aspectos físico-medioambientales, económicos, sociales e institucionales. Asume dos tipos de mecanismos de cooperación: horizontal (cooperación entre organizaciones, instituciones, departamentos, etc. de un mismo nivel jerárquico, a favor de una mayor integración sectorial) y vertical (cooperación entre organizaciones, instituciones, departamentos, etc. de un mismo ámbito o sector, a favor de una mayor integración entre los distintos niveles de toma de decisiones).

*Efecto multiplicador:* capacidad de las acciones emprendidas de ir más allá de su objetivo concreto para convertirse en motor de cambio y “contagiar” su efecto beneficioso a zonas o elementos que no han sido objeto directo de dicha acción.

*Identidad:* La personalidad de un pueblo o grupo humano, lo que lo hace diferente de los demás por sus valores.

*Igualdad:* En el ámbito urbano, es el principio que reconoce el derecho de todos los grupos sociales de contar con un entorno que no discrimine en su uso a ninguno de ellos. Así se habla de la ciudad de los niños, de las mujeres, de los ancianos, etc., partiendo de la convicción de que lo que es bueno para las categorías sociales más discriminadas es bueno para todas.

*Participación:* Proceso a través del cual el tejido social y las realidades y actores locales de diverso tipo, en colaboración y orientados por especialistas, pueden incidir en las decisiones sobre el futuro de su entorno urbano.

*Paisaje cultural:* El formado tanto por monumentos y espacios naturales protegidos como por el resto del “legado humano” que se encuentra en ciudades y zonas rurales.

*Patrimonio cultural:* Conjunto de elementos naturales o culturales (tanto heredados de nuestros antepasados como creados en el presente), en el cual un grupo de población reconoce sus señas de identidad, y que ha de ser conservado, conocido y transmitido a las generaciones venideras. Es un bien social, por lo que su uso ha de tener la finalidad de servir como factor de desarrollo integral al colectivo al que pertenece, adquiriendo así el valor de recurso social, económico y cultural de primera magnitud.

*Patrimonio territorial:* Conjunto de los elementos naturales y culturales a preservar que se encuentran en el territorio.

*Rehabilitación urbana integrada:* Conjunto de acciones (integradas) que aplicadas a una zona urbana en crisis pretende frenar las dinámicas y los factores de declive y reactivar la capacidad local para afrontar los cambios urbanos, económicos y sociales.

*Sostenibilidad:* Viabilidad de una acción (o de un conjunto de acciones, de un proceso, etc.) en el tiempo, basada en su capacidad de pervivencia en el futuro sin comprometerlo o situarlo en condiciones precarias.

*Subsidiariedad:* En el ámbito de la UE es uno de los principios que rige las políticas europeas. Según él la Unión actúa sólo dentro de los límites de las competencias que le atribuye el Tratado de Maastrich. En los ámbitos que no son de su competencia exclusiva, interviene según el principio de subsidiariedad, es decir, sólo en la medida en que los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera efectiva por los Estados miembros.

*Transnacionalidad:* En el ámbito de la Unión Europea consiste en la cooperación entre dos o más Estados miembros para estimular el intercambio de información y la difusión de buenas prácticas.

*Valor demostrativo:* En el ámbito de la rehabilitación urbana una acción tiene valor demostrativo cuando, además de su probada calidad local, de ella derivan consecuencias beneficiosas para el conjunto urbano en el que se ubica y enseñanzas de Buenas Prácticas para acciones futuras.

## **ANEXO II Listado de entrevistas llevadas a cabo durante el proceso de investigación**

*Avelino Mencía*, Dirección General de Política Regional, Comisión Europea

*Francisco José Rojo González*, Director de Proyectos de Innovación Residencial, Empresa Municipal de la Vivienda

*José Luis Rubio Rojo*<sup>53</sup>, Responsable Unidad Gestora Programas Comunitarios, Ayuntamiento de Toledo

*Juan Blasco Martínez*, Arquitecto, Jefe del Servicio de Edificación, Dirección General de Arquitectura y Vivienda, Consejería de Obras Públicas Urbanismo y Transportes, Comunidad de Madrid

*Juan José Tomás Fernández del Hoyo*, Técnico Responsable de Programas Europeos, Dirección General de Cooperación con el Estado y Asuntos Europeos, Consejería de Presidencia, Comunidad de Madrid

*Ignacio Enríquez Amilibia*, Director de Programa, Dirección General de Fondos Comunitarios y Financiación Territorial, Subdirección General de Administración del Feder, Ministerio de Hacienda

*Isabela Velázquez*<sup>54</sup>, Experta en Procesos de Participación, Consultora Gea21

*Margarita Ortega Delgado*, Jefa de área de Unidad de Desarrollo Territorial, Ministerio de Medio Ambiente

---

<sup>53</sup> Entre 1994 y 2000, José Luis Rubio fue el responsable de la Unidad Gestora del Programa URBAN de Toledo.

<sup>54</sup> En el momento de nacimiento de la Iniciativa Comunitaria URBAN Isabela Velázquez formaba parte de la Dirección General de Actuaciones Concertadas en Ciudades. Dicha dirección, hasta el momento de su desaparición, participó en los comités de Seguimiento de URBAN España.

**LOS CUADERNOS DE INVESTIGACIÓN URBANÍSTICA** difunden bimensualmente aquellos trabajos que por sus características, muchas veces de investigación básica, tienen difícil salida en las revistas profesionales. Están abiertos a cualquier persona o equipo investigador que desee publicar un trabajo realizado dentro de la temática del Urbanismo y la Ordenación del Territorio. Las condiciones para el envío de originales se pueden consultar en [maquetacion\\_ciu@yahoo.es](mailto:maquetacion_ciu@yahoo.es). La decisión sobre su publicación la tomará un Comité Científico con representantes de la Red de Cuadernos de Investigación Urbanística constituido por profesores de las universidades latinoamericanas pertenecientes a la Red y del Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio de la Universidad Politécnica de Madrid. El autor tendrá derecho a diez ejemplares gratuitos. Pueden consultarse los números anteriores en formato .pdf en: <http://www.aq.upm.es/Departamentos/Urbanismo/public/ciu/num/num.html>

#### **NORMAS DE PUBLICACIÓN**

- 1 **Originales:** los trabajos serán originales e inéditos. La presentación del manuscrito original al comité científico de CIU implica el compromiso ético formal, por parte del autor de no haberlo enviado antes o simultáneamente a ningún otro editor para su publicación
- 2 **Extensión:** no sobrepasará las 80 páginas formato UNE A-4 con los márgenes establecidos por CIU (DIN A4) mecanografiadas a un espacio y numeradas, incluidas en su caso las ilustraciones.
- 3 **Título del trabajo:** Será breve, como máximo ocho palabras, pudiéndose añadir un subtítulo complementario. No contendrá ni abreviaturas, ni notas o llamadas a notas al pie en el mismo.
- 4 **Descriptorios:** Se incluirán los descriptorios, de las referencias temáticas que identifiquen a juicio del autor, su texto. No obstante, el comité editorial se reserva la homologación de los mismos.
- 5 **Autores:** Bajo el título irá el nombre de cada uno de los autores incluyéndose si lo desean, la profesión o cargo principal así como en su caso, número de fax, y e-mail.
- 6 **Resumen Obligatorio:** Al comienzo del texto deberá escribirse obligatoriamente un resumen o abstract, de su contenido (no un índice), inferior a 200 palabras con el objeto, metodología y conclusiones del texto, sin notas al pie, redactado en español e inglés.
- 7 **Evaluación de los trabajos:** los trabajos recibidos serán sometidos (sin el nombre del autor) a evaluación sobre su calidad científica y técnica, ante dos expertos anónimos pertenecientes al comité científico, quienes emitirán un informe de evaluación. Si se sugirieran correcciones, se transmitirán al autor, que podrá corregirlo y reenviarlo para nueva evaluación o desistir de publicarlo. La decisión negativa será motivada y se remitirá por escrito al autor. Se emitirá decisión negativa si alguno de los evaluadores la emitiera en tal sentido.

#### **ÚLTIMOS NÚMEROS PUBLICADOS:**

- 1-45 El listado completo aparece en la página web:  
<http://www.aq.upm.es/Departamentos/Urbanismo/public/ciu/num/num.html>
- 46 **Eduardo Elkouss Luski:** “La accesibilidad: Hacia la plena integración del discapacitado en el entorno urbano natural”. 88 páginas. Febrero 2006.
- 47 **Universidades de la Red de Cuadernos de Investigación Urbanística:** Informe 2005, 71 páginas, Abril 2006.
- 48 **José Fariña Tojo:** “Formas de regulación de la Escena Urbana en varias ciudades europeas”. 92 páginas, Noviembre 2006.
- 49 **Luis Moya:** “Estudio de medidas de movilidad ambiental en el entorno europeo”. 93 páginas. Diciembre 2006.
- 50 **Agustín Hernández Aja:** “Madrid centro: división en barrios funcionales”. 94 páginas. Enero 2007.
- 51 **M. Isabel Pávez Reyes:** “Vialidad, transporte y planeamiento urbano-regional en Santiago de Chile, 1950-1979”. 120 páginas. Marzo 2007.
- 52 **Tomás Gil López:** “Influencia de la configuración del borde público-privado. Parámetros de diseño”. 66 páginas. Mayo 2007.
- 53 **Agustín Hernández Aja:** “Áreas vulnerables en el centro de Madrid”. 102 páginas. Julio 2007.
- 54 **Vincenzo Todaro:** “Procesos de integración entre redes ecológicas e instrumentos de planificación”. 104 páginas. Septiembre 2007.

Master del Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio:

## MÁSTER EN PLANEAMIENTO URBANO Y TERRITORIAL

### OPORTUNIDAD DEL MÁSTER

Desde hace más de treinta años, el Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio (DUyOT), integrado en la Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Madrid (ETSAM) de la Universidad Politécnica de Madrid (UPM), ha venido impartiendo cursos de posgrado en el área de urbanismo y ordenación del territorio. Su Programa de Doctorado *Periferias, sostenibilidad y vitalidad urbana* tiene un amplio reconocimiento internacional por su preocupación en introducir la visión de la sostenibilidad dentro de la práctica del planeamiento urbano y regional. La oportunidad de ofrecer un Máster Oficial en Planeamiento queda avalada por las razones siguientes:

- Dar respuesta a la creciente demanda de jóvenes profesionales que desean ampliar y perfeccionar los conocimientos logrados en los estudios de grado.
- Formar a jóvenes investigadores en el área de planeamiento urbano y territorial.
- Estrechar relaciones entre la Universidad, las empresas y los organismos públicos dedicados al urbanismo.
- Posibilitar el establecimiento futuro de acuerdos con otras universidades europeas para la impartición conjunta de cursos de posgrado y así participar activamente en la formación del denominado Espacio Europeo de Educación Superior (EEES).

### FINES

El Máster se centrará en el análisis de los problemas y la identificación de las dinámicas urbanas en curso, atendiendo a las dos dimensiones fundamentales del fenómeno urbano actual: por un lado, el proceso de globalización y, por otro lado, las exigencias que impone la sostenibilidad territorial, económica y social. Estos objetivos obligan a insistir en aspectos relacionados con las nuevas actividades económicas, el medio físico, la construcción de la nueva sociedad cívica y la definición de la ciudad ecológica, sin olvidar los problemas recurrentes del suelo, la vivienda, el transporte y la calidad de vida; estos fines se resumen en la construcción de un espacio social y económico eficiente y equilibrado. En ese sentido, la viabilidad económica de los grandes despliegues urbanos y su metabolismo se confrontan con modelos más maduros, de forma que al estudio de las técnicas habituales de planificación y gestión se añaden otras nuevas orientaciones que tratan de responder a las demandas de complejidad y sostenibilidad en el ámbito urbano.

### OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Capacitar al alumno para la redacción de planes de urbanismo, tanto en el ámbito general y territorial como en el de desarrollo y urbanización.
- Ofrecer una visión actual del proceso de urbanización y de configuración de la ciudad en relación con el territorio.
- Capacitar al alumno en el manejo de las principales fuentes de información e instrumentos de análisis urbano.
- Desarrollar la capacidad del alumno para diagnosticar los problemas de la ciudad contemporánea y para formular alternativas viables.
- Dotar al alumno de destreza profesional para formular y desarrollar modelos urbanos a escala municipal e intermedia.
- Incorporar el paradigma de la sostenibilidad al desarrollo urbano.





## PROGRAMA

### MÓDULO I (27 créditos ECTS) Segundo semestre curso 2007-2008

- Formas de intervención en la ciudad moderna y contemporánea: marco institucional del plan (3 créditos)
- El territorio como soporte físico (3 créditos)
- El territorio como soporte socioeconómico (3 créditos)
- Estructura y tejido urbano (3 créditos)
- Nuevas tecnologías aplicadas al análisis urbano y territorial (3 créditos)
- Dibujo de la ciudad y el territorio (3 créditos)
- Taller de análisis urbano y territorial (9 créditos)

### MÓDULO II (27 créditos ETCS) Primer semestre curso 2008-2009

- Marco y métodos del planeamiento (3 créditos)
- Nuevos enfoques sociales y territoriales (3 créditos)
- Marco jurídico del planeamiento (3 créditos)
- Transporte y movilidad (3 créditos)
- Taller de planeamiento urbano (9 créditos)

Asignaturas optativas: por determinar

### MÓDULO III: Especialización en Planeamiento de desarrollo (27 créditos ETCS)

#### Segundo semestre curso 2008-2009

- Gestión y ejecución del planeamiento de desarrollo (3 créditos)
- Bases jurídicas (3 créditos)
- Diseño de elementos y tejidos urbanos (3 créditos)
- Técnicas de diseño bioclimático (3 créditos)
- Taller de planeamiento de desarrollo (9 créditos)

Asignaturas optativas: por determinar

**COORDINADOR DEL MASTER:** Agustín Hernández Aja. Doctor arquitecto

## PROFESORADO

Luis Felipe Alonso Teixidor.  
Felipe Colavidas Espinosa.  
Abel Enguita Puebla.  
José María Ezquiaga Domínguez.  
José Farina Tojo.  
José Miguel Fernández Güell.  
Agustín Hernández Aja.  
Ester Higuera García.

Francisco José Lamiquiz Daudén.  
Marian Leboreiro Amaro.  
Ramón López de Lucio.  
Luis Moya González.  
Javier Ortega Vidal.  
Fernando Roch Peña.  
María Nicolasa Rodríguez del Río.  
Javier Ruiz Sánchez.

**MATRÍCULA:** Preinscripción: del 19 de noviembre de 2007 al 11 de enero de 2008  
Comienzo: febrero de 2008

## INFORMACIÓN:

En la página

[http://www.upm.es/estudios/postgrado/programas\\_oficiales.html](http://www.upm.es/estudios/postgrado/programas_oficiales.html)

Secretaría Administrativa del Máster Oficial en Planeamiento Urbano y Territorial

Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio (DUyOT)

ETSAM

Avda. Juan de Herrera, 4. Ciudad Universitaria

2840 Madrid

Tel: +34 913 366 508 / Fax: +34 913 366 534

DUyOT: Manuel Guerrero García [manuel.guerrero@upm.es]

ETSAM: Gema Gómez López [gemma.gomez@upm.es]

Gloria Carmona Cormano [gloria.carmona@upm.es]

María Eugenia Álvarez Otero [mariaeugenia.alvarez@upm.es]



Consejo Superior de los Colegios de Arquitectos de España



Otros medios divulgativos del Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio:



Consulta y pedido de ejemplares: [urban@antaediciones.com](mailto:urban@antaediciones.com),  
[maquetacion\\_ciu@yahoo.es](mailto:maquetacion_ciu@yahoo.es)

Página Web del Departamento de Urbanística y ordenación del Territorio:

<http://www.aq.upm.es/Departamentos/Urbanismo>

que contiene todas las actividades docentes, divulgativas y de investigación que tiene el Departamento con permanente actualización de sus contenidos.