

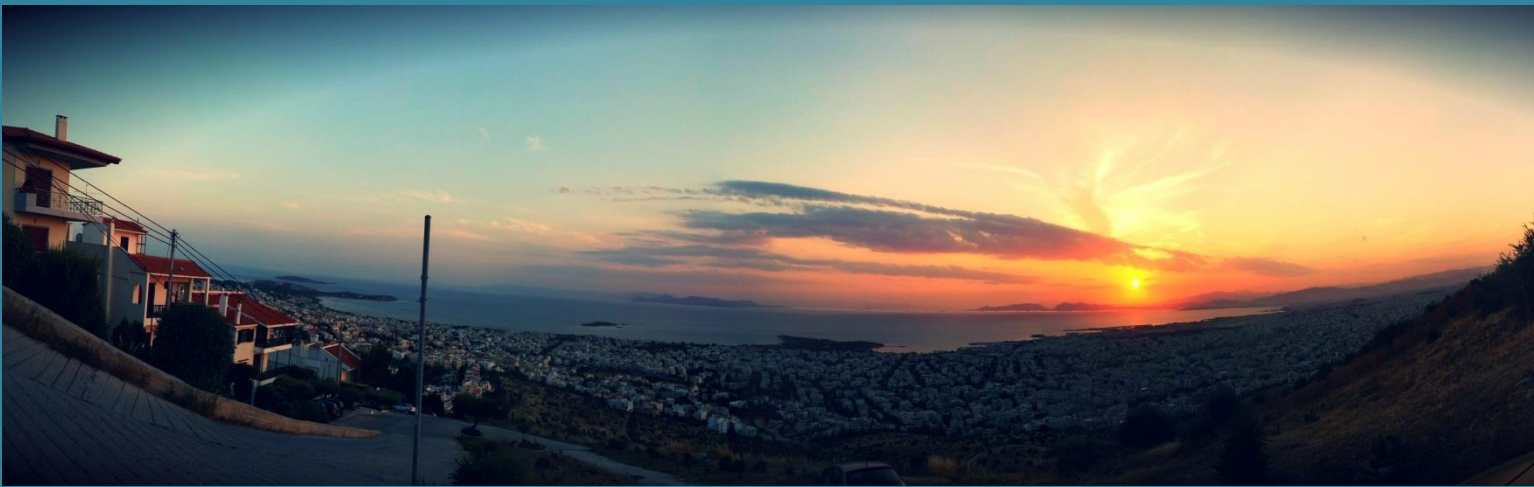
WPS

REVIEW INTERNATIONAL

ON SUSTAINABLE HOUSING

AND URBAN RENEWAL

(RI-SHUR)



La Review Internacional on Sustainable Housing and Urban Renewal (RI-SHUR) tiene por finalidad difundir investigaciones de calidad de carácter multidisciplinar e internacional, relacionados con la vivienda, la sostenibilidad, la regeneración urbana y las políticas públicas urbanísticas en Andalucía



Grupo de Investigación Pasos Vivienda
Universidad de Málaga
Avenida Francisco Trujillo Villanueva
Complejo de Estudios Sociales y del Comercio
Teatinos, C.P. 29071 – Málaga
Tfno: +34 952 951 151
info@pasosvivienda.com

Nº 6 RI-SHUR

PERIODICIDAD SEMESTRAL

2017, vol.2

ISSN: 2387-1768

SUMARIO

ISSN: 2387-1768

MONOGRÁFICO SOBRE LAS ESTRATEGIAS DE DESARROLLO URBANO SOSTENIBLE E INTEGRADO (EDUSI)

PRESENTACIÓN

Las EDUSI puestas en valor: una mirada desde el derecho administrativo y el urbanismo, por María Luisa Gómez Jiménez, directora de la Revista).....1

PARÁMETROS DE SOSTENIBILIDAD

1.- Elementos clave de la financiación comunitaria del desarrollo urbano: la superación de la metodología de las iniciativas Urban, por María Rosario Alonso Ibañez.....6

2.- El desarrollo de los modelos urbanísticos en Iberoamérica desde un prisma de sostenibilidad, por Fernando García Rubio.....13

3.- Las EDUSI en el contexto de las políticas de regeneración urbana en España (1994-2018) por Sonia De Gregorio Hurtado y Moneyba González Medina.....54

PROPUESTAS DE ACTUACIÓN

1.- The promotion of integrated sustainable urban development by the European Union and its application in Aragón, por Carmen de Guerrero Manso82

2.- Las estrategias DUSI en Asturias. Dos ejemplos contrapuestos: Avilés y Mieres, por M^a Cruz Rozada Ardavin.....107

3.- Ayudas concedidas en las convocatorias EDUSI 2015 y 2016 a municipios de Cataluña: Contexto y breve comentario, por Albert Lladó Martínez.....116

COMITÉ EDITORIAL

Directora: María Luisa Gómez Jiménez

Editores: Gema Lobillo Mora, Carlos Caballero González, Beatriz Romera Megías y Belén Andrés Segovia

PERIODICIDAD SEMESTRAL- ISSN: 2387-1768

2017

**LAS EDUSI PUESTAS EN VALOR: UNA MIRADA DESDE EL DERECHO
ADMINISTRATIVO Y EL URBANISMO**

María Luisa Gómez Jiménez
Directora WPS- RISHUR
mlgomez@uma.es

El Desarrollo Urbano Sostenible, sigue siendo a pesar del tiempo que ha transcurrido desde su inicial formulación, uno de los retos a alcanzar en las políticas públicas que se desarrollan en el ámbito urbanístico en nuestras ciudades. El número monográfico que tiene entre sus manos obedece al examen de un aspecto destacado del mismo formulado desde la premisa de lo que se ha venido en llamar un desarrollo sostenible e integrado. Cuestión que aboca a los parámetros de gobernanza y buen gobierno, y que permite dibujar el camino de las estregadas de actuación más que de las directrices o regulaciones sectoriales detalladas. En todo caso porque la definición y el cumplimiento de las correspondientes estrategias va llevar aparejada la obtención también de financiación estratégica que finalmente – en tanto que medida de fomento- acaba siendo el *leit motiv* de muchas de las actuaciones que se han desarrollado en el espacio urbano de nuestras ciudades a tenor de las denominadas EDUSI, o estrategias de Desarrollo Urbano Sostenible.

Dentro de la Red Temática de Excelencia del Ministerio URBANRED, el estudio y la atención a las EDUSI ha sido un elemento de significativa importancia para la configuración de cuáles son las líneas por las que debiera discurrir en los años venideros las políticas públicas urbanística e inmobiliarias, y que grado de atención han tenido estas en su implementación en el territorio español.

En este sentido, el número que presentamos en esta ocasión incorpora estudios centrados en el examen de las Estrategias de Desarrollo Urbano Sostenible, tanto desde la formulación de los parámetros de sostenibilidad que incorporan, como desde la proyección del examen de casos concretos que se han examinado como

WPSReview International on Sustainable Housing and Urban Renewal (RI-SHUR)

propuestas de actuación. Así, se lleva a cabo un examen detallado de las herramientas e instrumentos de financiación que desde instancias comunitarias se han orientado a tal fin.

Este número se inicia con la incorporación de tres trabajos relacionados con la proyección de las EDUSIS y el desarrollo urbano sostenible. El primero, de la profesora. Alonso Ibañez, catedrática de Derecho Administrativo de la Universidad de Oviedo y directora del Proyecto de Red Temática de Excelencia URBANRED, analiza los elementos clave de la financiación comunitaria del Desarrollo Urbano, y nos recuerda la necesidad de aplicar enfoque integrados en la política de cohesión. Enfoques integrados que deben además - señala la autora- quedar garantizados mediante la participación local, y que deben ser puestos en la perspectiva del Programa Operativo de Crecimiento Sostenible, 2014-2020.

Las clarificadoras afirmaciones que contienen esta primera presentación, dan paso a la contribución del profesor Dr. García Rubio, titular de Derecho Administrativo de la Universidad Rey Juan Carlos, en torno al examen de los modelos de desarrollo urbanos sostenible en Iberoamérica. El examen del Derecho Urbanístico comparado, incorpora en este caso el examen del ordenamiento jurídico español, el de Colombia, la República Dominicana y Uruguay. El examen de países latinoamericano se enriquece además con una proyección necesaria de las políticas públicas urbanísticas y medidas que abocan a un desarrollo sostenible presente pero en diferente grado de ejecución en todas ellas.

El acierto del profesor García Rubio, radica no sólo en la original de su aporte sino en contrastar que las premisas si bien pueden ser cambiantes abocan a resultados comunes en los países examinados. Así las cosas, la proyección de derecho comparado, nos devuelve al escenario europeo, y al régimen de las EDUSI en el Derecho Comunitario, cuestión que es abordada desde la proyección de las mismas en el Derecho Español. Visión que incorpora el trabajo de las profesoras Dr. De Gregorio Hurtado, y González Medina, ambas profesoras de la Universidad Politécnica de Madrid, que nos avanzan de las Ciencias Políticas una precisa valoración de la proyección de las EDUSI en España, para ello nada mejor que llevar a cabo una revisión de las iniciativas Comunitarias, y los programas que han permitido la calificación de las dinámicas actuales de las Estrategias de Desarrollo Urbanos

WPS RI-SHUR, nº6, 2017, vol.2, ISSN: 2387-1768
MONOGRÁFICO SOBRE LAS ESTRATEGIAS DE DESARROLLO URBANO
SOSTENIBLE E INTEGRADO (EDUSI)

WPSReview International on Sustainable Housing and Urban Renewal (RI-SHUR)

Integrado. El brillante aporte de las profesoras evidencia eso sí, el impacto que las políticas comunitarias tienen en la configuración de desarrollo urbano sostenible en nuestro país.

Así, las cosas, prosigue el monográfico que les traemos con el examen de casos concretos de aplicación y desarrollos de las EDUSI en la geografía española, en concreto se aportan en la segunda sección, relativa a las propuestas de actuación, tres estudios de casos, a saber: el correspondiente a las EDUSI en Aragón, en Asturias, y en Cataluña.

Somos conscientes de que hubiera sido preciso integrar una mayor proyección territorial, cuestión que dejamos para un momento posterior siendo en cierta forma los tres casos – que traemos en esta ocasión, emblemáticos y representativos.

El primero corre a cargo de la profesora Carmen de Guerrero, profesora de Derecho Administrativo de la Universidad de Zaragoza, perteneciente al grupo de Investigación ADESTER (Administración, Economía, Sociedad y Territorio). La contribución de la Dra. De Guerrero analiza en inglés la aplicación de las EDUSI en Aragón, y lo hace destacando los aspectos de financiación que se incorporan a partir de las previsiones comunitarias y en el marco del Programa Operativo 2014-2020, así como las dificultades para su implementación desde la perspectiva del acceso a dicha financiación y sus efectos en el territorio.

El segundo estudio de casos, contempla en secuencia de continuidad, la aplicación de las EDUSI en el caso de Asturias. Nadie mejor que la profesora Dra. María Cruz Rozada Ardavin, de la Universidad de Oviedo que desarrolla su actividad en el Grupo de Trabajo de Desarrollo Sostenible (GDTS), para llevar a cabo dicha tarea.

Así, el estudio que nos presenta la profesora Rozada Ardavín, que examina el caso contrapuesto de Mieres, y Avilés, con la idea de aproximar el grado de desarrollo de las EDUSI, en la Comunidad Autónoma. Se trata en suma del examen de dos respuestas por ciudades que han recibido financiación a través de las EDUSI, siendo que se operan significativos contrastes y desarrollos de sumo interés para el lector.

Finalmente, cierra el número la contribución el Dr. Albert Albert Lladó Martínez, profesor de Derecho Administrativo de la Universidad de Girona y miembro del Grupo

WPSReview International on Sustainable Housing and Urban Renewal (RI-SHUR)

de Investigación Grup de Recerca de Dret Urbanístic, que se centra en el examen de las EDUSI en Cataluña. La investigación que el profesor Lladó aúna el interés de las Convocatorias 2015 y 2016, con la maestría con la que el autor desgana la proyección de las mismas en los municipios catalanes que resultaron beneficiarios de las ayudas.

Dibujan pues los tres casos presentados un escenario dispar que sin embargo no ha terminado de definirse, al albur de las líneas de financiación previstas en los próximos años.

Resulta no obstante llamativo que la temática que en esta ocasión traemos a WPS RI-SHUR, no haya sido profusamente examinada por la doctrina, ni en general conocida por el profano, incluso dedicado a cuestiones urbanas, lo cual de alguna forma refleja el distanciamiento real de la proyección europea en las esferas regionales, o locales en la que se proyectan políticas y dinámicas necesitadas de esquemas operativos y funcionales congruentes con la misma configuración del sistema urbanístico Español .

De ahí, aún más si cabe, el interés de esta monográfico que ha sido auspiciado por la Red Temática de Excelencia del Ministerio, sobre desarrollo Urbano Sostenible (URBAN RED) del Programa Estatal de Investigación Científica y Técnica de Excelencia, Subprograma Estatal de Generación de Conocimiento, en el marco del Plan Estatal de Investigación Científica y Técnica y de Innovación 2013-2016 (Proyecto: DER2015-71345-REDT), dentro del Seminario de Trabajo sobre las EDUSI que en el seno de URBANRED, tuvo lugar el pasado 13 de octubre de 2017, en la sede del Seminario García de Enterría, de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid, y del que damos cuenta en el presente volumen, confiando colme sus expectativas.

En Málaga, a 30 de diciembre de 2017

WPS RI-SHUR, nº6, 2017, vol.2, ISSN: 2387-1768
MONOGRÁFICO SOBRE LAS ESTRATEGIAS DE DESARROLLO URBANO
SOSTENIBLE E INTEGRADO (EDUSI)

WPSReview International on Sustainable
Housing and Urban Renewal (RI-SHUR)

PARAMETROS DE SOSTENIBILIDAD

WPS RI-SHUR, nº6, 2017, vol.2, ISSN: 2387-1768
MONOGRÁFICO SOBRE LAS ESTRATEGIAS DE DESARROLLO URBANO
SOSTENIBLE E INTEGRADO (EDUSI)

**ELEMENTOS CLAVE DE LA FINANCIACIÓN COMUNITARIA
DEL DESARROLLO URBANO:
LA SUPERACIÓN DE
LA METODOLOGÍA DE LAS INICIATIVAS URBAN**

María-Rosario Alonso-Ibáñez
Catedrática de Derecho Administrativo
Coordinadora Urban Red

Artículo Recibido: 30/11/2017

Artículo Aceptado: 23/12/2017

En consonancia con las Conclusiones del Consejo Europeo del 17 de junio de 2010, en las que se adoptó la Estrategia Europa 2020 para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador¹, la Unión Europea y los Estados miembros están comprometidos desde entonces a hacer lo necesario para conseguir un crecimiento económico en los términos que allí quedaron explicitados. A tales efectos, en el actual período de programación 2014-2020 los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (EIE) se han diseñado para que los Estados miembros tengan que centrar sus prioridades de inversión en línea con los 5 objetivos europeos que a largo plazo fija la citada Estrategia: la investigación y la innovación; el cambio climático y la energía; el empleo; la educación; y la reducción de la pobreza. En correspondencia con estas prioridades, los Fondos EIE deben centrar su ayuda en un número limitado de objetivos temáticos comunes, definidos en el art. 9 del Reglamento (UE) 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 17 de diciembre de 2013², objetivos todos ellos

¹ Comunicación de la Comisión "Europa 2020. Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador", COM (2010) 2020 final, de 3 de marzo de 2010.

² Reglamento (UE) 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 17 de diciembre de 2013 por el que se establecen disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo

WPSReview International on Sustainable Housing and Urban Renewal (RI-SHUR)

que deben perseguirse en el marco de un desarrollo sostenible, tal como se recoge en el artículo 11 y el artículo 191, apartado 1, del TFUE. Cada Fondo EIE tiene a su vez sus propios objetivos o prioridades de inversión. Unos y otros han de traducirse en objetivos y prioridades nacionales y regionales. Los Estados deben llevar a sus respectivos Programas Nacionales de Reformas los objetivos temáticos que seleccionen y combinen, y a los Programas Operativos las prioridades de inversión de cada Estado.

Cada Programa Operativo tiene sus correspondientes Ejes prioritarios, que son en última instancia las actuaciones concretas a ejecutar en cada Comunidad Autónoma, promovidas a nivel nacional o a nivel regional. Esto es lo que ha venido sucediendo así hasta la fecha. Sin embargo, el actual periodo de programación ha establecido importantes novedades, con clara repercusión en el medio urbano, que son en las que quisiera centrarme en este momento:

Así, resulta necesario aplicar “*enfoques integrados*” sobre la entera política de cohesión. A los enfoques estratégicos se da contenido a través de los distintos objetivos temáticos y los ejes prioritarios de los distintos Programas Operativos. Cada Estado deberá promover actuaciones donde queden comprometidas las autoridades

Social Europeo, al Fondo de Cohesión, al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y por el que se establecen disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y se deroga el Reglamento (CE) 1083/2006 del Consejo (DOUE L 347/320, de 20 de diciembre de 2013. Identifica los siguientes 11 objetivos temáticos comunes:

- 1) potenciar la investigación, el desarrollo tecnológico y la innovación;
- 2) mejorar el uso y la calidad de las tecnologías de la información y de la comunicación y el acceso a las mismas;
- 3) mejorar la competitividad de las pyme;
- 4) favorecer la transición a una economía baja en carbono en todos los sectores;
- 5) promover la adaptación al cambio climático y la prevención y gestión de riesgos;
- 6) conservar y proteger el medio ambiente y promover la eficiencia de los recursos;
- 7) promover el transporte sostenible y eliminar los estrangulamientos en las infraestructuras de red fundamentales;
- 8) promover la sostenibilidad y la calidad en el empleo y favorecer la movilidad laboral;
- 9) promover la inclusión social y luchar contra la pobreza y cualquier forma de discriminación;
- 10) invertir en educación, formación y formación profesional para la adquisición de capacidades y un aprendizaje permanente;
- 11) mejorar la capacidad institucional de las autoridades públicas y las partes interesadas y la eficiencia de la administración pública.

WPSReview International on Sustainable Housing and Urban Renewal (RI-SHUR)

regionales y locales, dotándolas de mayores funciones en los procesos de toma de decisiones y ejecuciones. El Acuerdo de Asociación que cada Estado miembro firme con la Comisión deberá especificarlo. En particular, deberá indicar “un enfoque integrado del desarrollo territorial apoyado por los Fondos EIE o un resumen de los enfoques integrados del desarrollo territorial basado en el contenido de los programas operativos”³ –y que, debe destacarse, no es fácil de encontrar el Acuerdo de Asociación de España⁴.

Estos enfoques integrados debieran quedar garantizados a través de la potenciación de la participación local (a través de Estrategias de Desarrollo Local Participativo – CLLD-, basadas en la experiencia del LEADER en las zonas rurales) y de Inversiones Territoriales Integradas (ITI), que es otra de las novedades que se han introducido en la actual reglamentación de la política de cohesión⁵. En todo caso, requisito previo del enfoque integrado será asegurar la cooperación entre los distintos niveles administrativos, la sociedad civil, la economía local y los ciudadanos.

Por su parte, a fin de lograr específicamente un “*enfoque de desarrollo integrado*” mediante la utilización de los Fondos EIE, coordinados con otros instrumentos y políticas de la UE, un Marco Estratégico Común (MEC) deberá proporcionar, con

³ Lo que se traduce en la necesidad de establecer en los citados Acuerdos de Asociación, de conformidad con el art. 15.2.a) del Reglamento (UE) 1301/2013: “i) las medidas que garanticen un enfoque integrado del uso de los Fondos EIE para el desarrollo territorial de zonas concretas subregionales, acompañadas de los principios que determinen las zonas urbanas en las que deban ejecutarse acciones integradas para un desarrollo urbano sostenible. ii) los principales ámbitos prioritarios para la cooperación en virtud de los Fondos EIE, habida cuenta, cuando proceda, de las estrategias macrorregionales y de las estrategias de las cuencas marítimas; iii) cuando proceda, un enfoque integrado para abordar las necesidades específicas de las zonas geográficas más afectadas por la pobreza o de grupos destinatarios que corren mayor riesgo de discriminación o exclusión social, prestando especial atención a las comunidades marginadas, a las personas con discapacidad, a los desempleados de larga duración y a los jóvenes que no trabajan, estudian ni siguen ninguna formación; iv) cuando proceda, un enfoque integrado para abordar los retos demográficos de las regiones o las necesidades específicas de las zonas geográficas que padecen desventajas naturales o demográficas graves y permanentes a tenor del artículo 174 del TFUE”.

⁴ http://www.dgfc.sepg.minhafa.gob.es/sitios/dgfc/es-ES/ipr/fcp1420/p/pa/Documents/20141022_AA_spain_2014_2020.pdf

⁵ A las ITI se refiere el artículo 36 del Reglamento (UE) 1303/2013, a desarrollar mediante un programa operativo específico o mediante un eje prioritario específico, de conformidad con el artículo 96, apartado 1, párrafo primero, letra c), del Reglamento (UE) 1303/2013.

WPSReview International on Sustainable Housing and Urban Renewal (RI-SHUR)

arreglo al artículo 10 del Reglamento UE 1303/2013, los principios rectores estratégicos.

No obstante, es el FEDER el instrumento que apoyará, mediante sus propios Programas Operativos, el enfoque de desarrollo integrado aplicado al desarrollo – valga la redundancia- urbano sostenible, “a través de estrategias que establezcan medidas integradas para hacer frente a los retos económicos, ambientales, climáticos, demográficos y sociales que afectan a las zonas urbanas, teniendo en cuenta al mismo tiempo la necesidad de promover los vínculos entre el ámbito urbano y el rural”⁶.

Los artículos 7 y 8 del Reglamento (UE) 1301/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 17 de diciembre de 2013 acogen un apoyo decidido al desarrollo “sostenible” e “integrado” en el medio urbano: Al menos un 5 % de los recursos del FEDER asignados a nivel nacional en virtud del objetivo temático “inversión en crecimiento y empleo” se asignarán a “medidas integradas para el desarrollo urbano sostenible”, en las que las ciudades, en particular, las “autoridades urbanas” -los organismos subregionales o locales responsables de la aplicación de “estrategias urbanas sostenibles” serán los encargados de las tareas relacionadas, por lo menos, con la selección de las operaciones, de conformidad con el artículo 123, apartado 6, del Reglamento (UE) 1303/2013 o, según corresponda, de conformidad con el artículo 123, apartado 7, de dicho Reglamento.

El carácter integrado, como parte del “acervo urbano”⁷, junto con la proyección de la sostenibilidad al desarrollo urbano (aunque inicialmente muy ligado a una concepción ambientalista de la sostenibilidad), eran las dos ideas clave que venían impregnando

⁶ Artículo 7.1 del Reglamento (UE) 1301/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 17 de diciembre de 2013 sobre el Fondo Europeo de Desarrollo Regional y sobre disposiciones específicas relativas al objetivo de inversión en crecimiento y empleo y por el que se deroga el Reglamento (CE) 1080/2006 (DOUE L 347/289, de 20 de diciembre de 2013).

⁷ Para una aproximación clara a la evolución del “acervo urbano europeo” cfr. E. De Santiago Rodríguez, “El proceso de construcción de la Agenda Urbana de la Unión Europea: de la Declaración de Toledo al Pacto de Amsterdam”, en S. De Gregorio Hurtado (Coord.) *Urban regeneration in the UE*, TRIA 18 (1/2017), pp.23-46.

WPSReview International on Sustainable Housing and Urban Renewal (RI-SHUR)

hasta el actual periodo de programación toda la política urbana europea. La Carta de Leipzig (2007) vinculó las dos ideas como requisito para alcanzar con éxito la sostenibilidad de las ciudades, quedando así acuñado el concepto “desarrollo urbano sostenible e integrado” (DUSI). La Declaración de Toledo y su Documento de referencia sobre regeneración urbana integrada (2010) vinieron posteriormente a dotar de un protocolo común de entendimiento del enfoque integrado aplicado al desarrollo urbano⁸, viniendo ahora la reglamentación del FEDER a facilitar la aplicación del citado enfoque introduciendo la necesidad de disponer de una “Estrategia” de ciudad coherente, equilibrada y con una visión de largo plazo –las EDUSI-, contemplando como específicas herramientas de gestión integrada –las ITI y el CLLD-, fortaleciendo a las “autoridades urbanas”, y aumentando el nivel de la experimentación en este campo, a través de las llamadas “acciones Urbanas Innovadoras” (AUI)⁹, a través de las cuales se podrán apoyar todas las actividades necesarias para alcanzar los objetivos temáticos comunes contemplados en el artículo 9.1 del Reglamento (UE) 1303/2013 y las prioridades de inversión correspondientes establecidas en el artículo 5 del Reglamento (UE) 1301/2013¹⁰. En este contexto, la EDUSI, que tiene un contenido muy reglamentado, se caracteriza por ser:

⁸ Al respecto, puede verse M.R. Alonso Ibáñez, “De la Política Urbanística a la Política Urbana: Los Retos Actuales del Derecho Urbanístico”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, 277, 2012, pp. 13-27.

⁹ De conformidad con el artículo 8 del Reglamento (UE) 1301/2013, a iniciativa de la Comisión, el FEDER podrá apoyar medidas innovadoras en el ámbito del desarrollo urbano sostenible, de conformidad con el artículo 92, apartado 8, del Reglamento (UE) no 1303/2013. Entre esas medidas se incluirán estudios y proyectos piloto para identificar o probar soluciones nuevas en respuesta a cuestiones que están relacionadas con el desarrollo urbano sostenible y que son de interés para la Unión. La Comisión fomentará la participación de los socios pertinentes a que se refiere el artículo 5, apartado 1, del Reglamento (UE) no 1303/2013 en la preparación y ejecución de acciones innovadoras.

¹⁰ Son las siguientes: 1) potenciar la investigación, el desarrollo tecnológico y la innovación; 2) mejorar el acceso, el uso y la calidad de las tecnologías de la información y de la comunicación; 3) mejorar la competitividad de las pymes; 4) favorecer el paso a una economía de bajo nivel de emisión de carbono en todos los sectores; 5) promover la adaptación al cambio climático y la prevención y gestión de riesgos; 6) conservar y proteger el medio ambiente y promover la eficiencia de los recursos, contemplando específicamente las acciones “para mejorar el entorno urbano y revitalizar las ciudades”; 7) promover el transporte sostenible; 8) promover la sostenibilidad y la calidad en el empleo y favorecer la movilidad laboral; 9) promover la inclusión social y luchar contra la pobreza y cualquier discriminación; 10) invertir en educación, formación y formación profesional para la adquisición de capacidades y el aprendizaje permanente, mediante el desarrollo de las infraestructuras de educación y formación; 11) mejorar la capacidad institucional de la administración pública y las partes interesadas y la eficiencia de la

WPSReview International on Sustainable Housing and Urban Renewal (RI-SHUR)

- Un documento, concreto y sistemático, que se elabora anticipadamente para programar y dirigir las actuaciones previstas.
- Tener un carácter estratégico, lo que implica una reflexión a largo plazo sobre la entera ciudad.
- Define prioridades, lo que supone una elección y una jerarquización de retos a abordar y de objetivos a alcanzar.
- Tener un componente territorial, es decir, se desarrolla sobre un territorio con actuaciones o proyectos urbanos concretos
- Debe integrar las diferentes aproximaciones sectoriales: físicas, ambientales, urbanísticas, económicas, sociales, culturales, etc.

Con la EDUSI se supera claramente la metodología de las anteriores iniciativas URBAN, basadas en un enfoque “*area-based*”, de intervenciones sobre áreas concretas especialmente delimitadas, pasándose a financiar estrategias a nivel de ciudad, tomando en consideración la complejidad de formas urbanas en que ésta hoy se desenvuelve.

España ha aprobado en el actual periodo de programación, entre otros, el Programa Operativo de Crecimiento Sostenible 2014-2020¹¹, concentrando en cuatro ejes prioritarios, más uno de asistencia técnica, dirigidos a cubrir las necesidades identificadas en las siguientes temáticas: Eje 4: Economía baja en Carbono; Eje 12: Desarrollo urbano integrado y sostenible; Eje 6: Calidad del agua; Eje 7: Transporte sostenible, y Eje 13: Asistencia Técnica. Al Eje 12 se ha llevado el desarrollo del art. 7 del Reglamento (UE) 1301/2013, destinando más de 1.000 millones de euros para el desarrollo de EDUSIs en las ciudades o áreas funcionales urbanas de más de 20.000

administración pública mediante medidas de refuerzo de las capacidades institucionales y de la eficiencia de las administraciones públicas y de los servicios públicos relacionados.

¹¹ http://www.dgfc.sepg.minhfp.gob.es/sitios/dgfc/es-ES/ipr/fcp1420/p/Prog_Op_Plurirregionales/Documents/PO_CrecimientoSostenible_FEDER_2014-2020.pdf

WPS RI-SHUR, nº6, 2017, vol.2, ISSN: 2387-1768
MONOGRÁFICO SOBRE LAS ESTRATEGIAS DE DESARROLLO URBANO
SOSTENIBLE E INTEGRADO (EDUSI)

WPSReview International on Sustainable Housing and Urban Renewal (RI-SHUR)

habitantes. La primera convocatoria, ya finalizada, distribuyó el 70% de los fondos¹². En una segunda convocatoria se distribuyó el 30% restante¹³. Una tercera convocatoria, con aportación de fondos adicionales, está pendiente de resolución¹⁴.

¹² Orden HAP/2427/2015, de 13 de noviembre, por la que se aprueban las bases y la primera convocatoria para la selección de estrategias de Desarrollo Urbano Sostenible e Integrado que serán cofinanciadas mediante el programa operativo FEDER de crecimiento sostenible 2014-2020. Mediante la Resolución de 29 de septiembre de 2016, de la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos, se conceden las ayudas de la primera convocatoria para la selección de estrategias de Desarrollo Urbano Sostenible e Integrado que serán cofinanciadas mediante el Programa Operativo FEDER de crecimiento sostenible 2014-2020 (BOE 3 de octubre 2016).

¹³ Orden HAP/1610/2016, de 6 de octubre, por la que se aprueba la segunda convocatoria para la selección de estrategias de Desarrollo Urbano Sostenible e Integrado que serán cofinanciadas mediante el Programa Operativo de Crecimiento Sostenible FEDER 2014-2020. Mediante Resolución de 18 de mayo de 2017, de la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos, se conceden ayudas de la segunda convocatoria (BOE 22 de mayo 2017).

¹⁴ Orden HFP/888/2017, de 19 de septiembre, por la que se modifica la Orden HAP/2427/2015, de 13 de noviembre, por la que se aprueban las bases y la primera convocatoria para la selección de estrategias de Desarrollo Urbano Sostenible e Integrado que serán cofinanciadas mediante el programa operativo FEDER de crecimiento sostenible 2014-2020; y por la que se aprueba la tercera convocatoria para la selección de las citadas estrategias.

EL DESARROLLO DE LOS MODELOS URBANÍSTICOS EN IBEROAMÉRICA DESDE UN PRISMA DE SOSTENIBILIDAD

Autor Fernando García Rubio
Técnico de administración general del Ayuntamiento de Madrid
Profesor titular de derecho administrativo URJC

Artículo Recibido: 20/11/2017

Artículo Aceptado: 23/12/2017

RESUMEN

El presente trabajo es una introducción a los efectos de la sostenibilidad en el ordenamiento jurídico urbanístico iberoamericano partiendo del análisis comparado de cuatro países: España como primer país regulador desde el punto de vista jurídico del urbanismo en ese ámbito, ya desde las leyes de Indias y la Ley del suelo de 1956; Colombia como país con un desarrollado pero no "europeo", sistema jurídico-urbanístico; República Dominicana cuyas previsiones constitucionales aún no fueron plasmadas en una Ley específica en la materia; y, Uruguay con una reciente legislación que se impregna de los principios de la sostenibilidad.

PALABRAS CLAVE

Planificación, urbanismo, sostenibilidad, ordenación del territorio, función social y medio ambiente

Key words

Planning, urban planning, sustainability, spatial planning, social function and the environment

I INTRODUCCIÓN

La planificación urbana es un elemento común a la mayor parte de los países de nuestro planeta como técnica de ordenación de los desarrollos de las poblaciones, esta técnica que se incorpora lógicamente a los ordenamientos jurídicos, tiene diversas manifestaciones en los correspondientes estados soberanos, pero en el entorno iberoamericano mantiene una conjunción de determinaciones en cuanto a la técnica muy asimilables independientemente de las manifestaciones concretas de cada país.

WPSReview International on Sustainable Housing and Urban Renewal (RI-SHUR)

Ahora bien, la planificación se incorpora a un conjunto de determinaciones de derecho de la ordenación territorial y más concretamente con el derecho urbanístico junto a otras modalidades de técnicas como son la ejecución de planeamiento, más o menos regladas, y el control sobre la edificación, uso del suelo y la lucha contra la informalidad en la edificación.

El objeto de esta aproximación es realizar un aspecto comparado entre lo que es el régimen jurídico urbanístico en cuatro países iberoamericanos, a los efectos de tomar un análisis desde el punto de vista del desarrollo de la normativa urbanística y por tanto los modelos de ejecución del planeamiento en un marco de sostenibilidad.

Para ello, y partiendo de una madurez de un sistema que tiene más de 61 años desde la aprobación de la ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, de 12 de mayo de 1956, en España, tomaremos al citado Reino, como modelo de desarrollo urbano ya consolidado y sometido a diversas reformas, y por lo tanto equiparable a un modelo urbanístico desarrollado.

Por otro lado, partiremos igualmente del modelo de la Ley colombiana 388 del año 1993, de ordenación territorial y sus sucesivas modificaciones con la existencia de los planes de ordenación territorial y los planes parciales así como un incipiente control ambiental como un modelo de ordenación urbana en vía de desarrollo, puesto que, tiene bastantes elementos normativos perfectamente homologables a las Naciones con planificación urbanas más desarrolladas, pero que por otra parte, carece de algunas fallas técnicas susceptibles de desarrollo o perfección y lógicamente de una consolidación general en cuanto al modelo por bastantes elementos de informalidad. Que no menoscaban al funcionamiento del sistema puesto que tiene un alto nivel de congregación jurídica en base no solo a la función social de la propiedad, si no, de la función ecológica pero que requieren de correcciones y desarrollos.

Y en tercer lugar, tomaremos de ejemplo la República Dominicana, que pese a las previsiones Constitucionales en relación con la limitación de la propiedad determinadas por la Carta Magna de 2010, carece de un modelo homogéneo al no tener a fecha de hoy aprobada una ley de ordenación territorial que permita una regulación y habilitación de los Planes de Ordenación Territorial y su desarrollo, el análisis de estos tres modelos pretende darnos un marco de comparación sobre los posibles modelos de ordenación urbana existentes en Iberoamérica.

WPSReview International on Sustainable Housing and Urban Renewal (RI-SHUR)

Cabe en un apartado final analizar las determinaciones del Uruguay. Como país con más ferviente incorporación a su ordenamiento jurídico de los principios de la sostenibilidad en la ordenación urbana, al menos en la teoría.

Debe indicarse en esa línea recordarse que Naciones Unidas en su Conferencia Hábitat III, celebrada en Quito en octubre de 2016, aprobó la Nueva Agenda Urbana, que contribuirá a la aplicación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, la cual fija 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), de carácter integrado e indivisible que conjugan las tres dimensiones del desarrollo sostenible: económica, social y ambiental.

El Objetivo 13, Acción por el Clima, resalta la necesidad de adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos y poner en práctica el Acuerdo de París.

Que el VII programa de Acción Comunitaria en Materia de Medio Ambiente hasta 2020 persigue estimular los esfuerzos encaminados a contribuir a que las ciudades de la Unión Europea sean más sostenibles, concentrándose en la planificación medioambiental integrada, la movilidad sostenible, la calidad de vida y la salud pública. Con el fin de proteger la naturaleza y consolidar la capacidad de recuperación ecológica y de impulsar un crecimiento sostenible, hipocarbónico y eficiente en el uso de los recursos.

Que la Comisión Europea respalda el Pacto de los Alcaldes para el Clima y la Energía, que en 2015 amplió sus objetivos de reducción del CO₂ al 40% para 2030 e incluye la adaptación al cambio climático. El Pacto está abierto a todas las autoridades locales, independientemente de su tamaño y del estadio de implantación de sus políticas e materia de energía y clima.

II EL DERECHO URBANISTICO ESPAÑOL E IBEROAMERICANO.

A la hora de analizar los modelos urbanísticos español, dominicano, uruguayo y colombiano desde una perspectiva comparada, hemos de hacer una breve introducción al régimen jurídico-administrativo de la nación española, en tanto en cuanto España en virtud del art. 137 de la Carta Magna de 1978, se articula como Estado descentralizado en tres niveles territoriales, el nivel nacional con unas competencias que tiene con carácter exclusivo tanto el gobierno como las Cortes Generales como poder legislativo, fundamentalmente recogidas en el art. 149 de la

WPSReview International on Sustainable Housing and Urban Renewal (RI-SHUR)

constitución, por otro lado el nivel autonómico de las comunidades autónomas, entidades homologables aunque con diferencias sustanciales a los estados federados en los países de naturaleza federal como la república brasileña o los Estados Unidos Mejicanos o los Estados Unidos de Norte América, que a diferencia de por ejemplo los departamentos colombianos gozan igualmente de dicha potestad legislativa y finalmente el nivel local que carece de capacidades legislativas pero que tiene un importante ámbito y funciones de carácter ejecutivo especialmente en la materia que nos ocupa, que es la ejecución urbanística, en tanto en cuanto son las entidades competentes en materia de urbanismo.

La regulación derivada de esa particularidad organizativa del régimen legislativo del urbanismo en España se diferencia en dos ámbitos, por un lado la legislación básica en relación con el estatuto de la propiedad inmobiliaria vinculada al título competencial del art. 149.1.8ª de la Carta Magna, así como el régimen de responsabilidad y de la expropiación forzosa que le corresponde a las Cortes Generales y por tanto es igual en todo el territorio nacional y las que por otra parte, en relación con las técnicas sustantivas urbanísticas, las figuras del planeamiento, los instrumentos de equidistribución de beneficios y cargas del planeamiento, el régimen de la disciplina urbanística o de la intervención administrativa sobre el uso del suelo y la edificación, los patrimonios públicos del suelo, donde la regulación correspondiente de todas esas instituciones, compete en su legislación a las comunidades autónomas con carácter exclusivo, y por tanto excluyente de la legislación estatal, que en base a la determinación del art. 149.3 de la Constitución, tiene un carácter meramente supletorio de las comunidades autónomas, legislación además estatal que debe ser previa a la asunción con carácter exclusivo del título competencial en los diversos estatutos de autonomía.

Las competencias en materia urbanística en Colombia (al igual que en la República Dominicana y Uruguay), lógicamente se distribuyen de una manera muy diferente en España, en tanto en cuanto Colombia es un Estado unitario cuya descentralización territorial carece de potestades legislativas por parte de los departamentos de la república, puesto que tal y como señala la STC C-540 de 2001, Colombia es una *“república unitaria descentralizada con autonomía de sus entidades territoriales”* significando la definición constitucional tal y como apunta Younes Moreno¹ la unidad es como el todo que necesariamente se integra por las partes y no la unidad como un bloque.

¹ YOUNES MORENO Diego. Curso de Derecho Administrativo. Editorial Temis S.A. Bogotá, 2004. 7ª edición. Pág. 79.

WPSReview International on Sustainable Housing and Urban Renewal (RI-SHUR)

En ese sentido igualmente el Tribunal Constitucional Colombiano, en su Stc. C-579 de 2001, indica que *“.....la autonomía no equivale a autarquía o soberanía de las entidades territoriales: debe entenderse como la concordancia de la actividad de estas con un órgano superior, que no rompe el modelo del Estado Unitario”*.

Por tanto las entidades territoriales colombianas, departamento, regiones, provincias y municipios tendrán competencias y funciones asignadas en la ley nacional no disponiendo de capacidades legislativas propias como así ocurre en las comunidades Autónomas españolas, para establecer modelos diferenciados urbanísticos con rango de ley.

Así, los departamentos gozan de competencias en materia de planificación conforme al art. 300 de la Constitución en sus apartados 2 y 3 establece:

2. Expedir las disposiciones relacionadas con la planeación, el desarrollo económico y social, el apoyo financiero y crediticio de los municipios, el turismo l el transporte, el ambiente, las obras públicas, las vías de comunicación y el desarrollo de sus zonas de frontera.

3. Adoptar acuerdo con la ley los planes y programas de desarrollo económico y social y los de obras públicas, con la determinación de las inversiones y medidas que se consideren necesarias para impulsar su ejecución y asegurar su cumplimiento. E igualmente el punto 8: las Asambleas de los departamentos tendrán capacidad para: “dictar normas de policía en todo aquello que no sea materia de disposición legal”.

Por otro lado los concejos municipales, tienen conforme al art. 313 de la Constitución, la capacidad para: *b) adoptar los correspondientes planes y programas de desarrollo económico y social y de obras públicas c) reglamentar los usos del suelo y, dentro de los límites que fije la ley, vigilar y controlar las actividades relacionadas con la construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda i) dictar las normas necesarias para el control, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural del municipio.*

Partiendo de esta distinción competencial debemos señalar que las leyes a aplicar serán siempre las estatales, pudiendo los departamentos y municipios aprobar planes y reglamentar usos siempre con estricta sujeción a la ley nacional, que además podrá ser objeto solo por la republica del correspondiente desarrollo reglamentario.

III EL DERECHO URBANISTICO COLOMBIANO

Partiendo de dicha distribución competencial y de la existencia de la ley nacional, podemos hablar de un derecho urbanístico colombiano, tal y como recoge SANTOFIMIO GAMBOA² con unas características propias que suponen una reciente formación y que en el ámbito local gira en torno a los contenidos del plan de ordenamiento territorial. Ahora bien, ese derecho urbanístico colombiano parte de una regulación constitucional previa que como afirma GALVIS GAITÁN³ establece un ordenamiento constitucional del territorio municipal, puesto que los artículos 51, 58 párrafo 2º y 3º, 82 y 313.3, 339 párrafo 2º de la Carta Magna disponen un ordenamiento territorial municipal, al recoger entre otras cuestiones la función social de la propiedad con las obligaciones que ello conlleva: la institución expropiatoria, el deber del Estado de aprobar planes de vivienda de interés social y de velar por la protección de la integridad del espacio público, por su destino al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular, por la regulación de la utilización del suelo y del espacio aéreo y urbano, por el control de las actividades de construcción y enajenación de inmuebles para vivienda y por la utilización de plusvalías para establecer planes de desarrollo y territoriales.

Pero no es objeto de este estudio la determinación y análisis de todo el derecho urbanístico colombiano, que fundamentalmente se regula en la Ley 388 de 1997, ni hablar de la zonificación en la planificación, sino de la ejecución de los planes, esto es, la concreción en la realidad tanto técnica como jurídica de las determinaciones previstas en la previa planificación.

La ley 388 de 1997 fue expedida como una reforma de la ley novena de 1989, en su elaboración se afirma una preocupación por el tema de ordenamiento o planeación territorial, traduciéndose en una reivindicación del mismo articulado, a la gestión, y junto al desarrollo económico y social, como instrumentos inspirados en la ley del suelo española.

Se prevé un sistema de planeación a la manera de planes que se articula con la gestión del suelo de manera que dependen entre si, siendo los primeros la base para la aplicación de los instrumentos de gestión que permite cumplir los objetivos del ordenamiento. Los planes concretan, objetivos, directrices, mecanismos de distribución de las cargas y beneficios urbanísticos, así como las normas urbanísticas

² SANTOFIMIO GAMBOA Jaime Orlando "Derecho urbanístico". Bogotá. Universidad Externado de Colombia. 2004. Págs. 36 a 44.

³ GALVIS GAITÁN Fernando "El municipio colombiano". 4ª Edición. Themis. Bogota 2007. Págs 120.

WPSReview International on Sustainable Housing and Urban Renewal (RI-SHUR)

ya no concebidas de manera estática sino como los elementos centrales de dicho sistema, porque son las que concretan los aprovechamientos urbanísticos en términos de índices de edificabilidad. La articulación entre el sistema de planeación y de gestión esta dada por los principios que estructuran la ley y por las decisiones de carácter político.

Partiendo de la ley 388 de 1997 debemos destacar los siguientes principios:

1. La función social y ecológica de la propiedad.
2. La prevaencia del interés público sobre el particular.
3. El urbanismo como función publica.
4. La distribución equitativa de las cargas y beneficios.
5. Participación democrática.

Los deberes impuestos a la propiedad son:

- a. La obligación de urbanizar y construir en los tiempos y bajo las condiciones definidos por los instrumentos de ordenamiento territorial.
- b. Traslado a la colectividad de la tierra correspondiente a áreas libres de recreación, redes e infraestructuras y equipamientos colectivos.
- c. Obligación de obtener licencia aun para loteos subdivisiones o parcelaciones.
- d. Deber de participar a la colectividad de un porcentaje de los incrementos de los precios del suelo producido por las decisiones del planeamiento o por la ejecución de obras públicas.
- e. Deber de conservar el patrimonio arquitectónico, histórico y ambiental.

Estos principios generales y deberes se traducen además en las siguientes premisas:

1. El derecho de urbanizar y de construir no esta incorporado per se en el derecho de propiedad sino que es un derecho que se adquiere en la medida e que se asuman las cargas a favor de la colectividad determine el plan. Más que simples limitaciones a la propiedad se trata de una redefinición profunda de su contenido la que se ha producido en nuestro país, ya que condiciona el ejercicio de los derechos urbanísticos a la asunción de cargas, en lugar de una asignación de normas de manera general contenida en los planes de ordenamiento o los códigos de urbanismo.
2. El Plan de Ordenamiento Territorial Colombiano, que es adoptado a nivel municipal, es un plan vinculante, es decir, que define derechos y deberes tanto de la administración municipal como de los propietarios y, por tanto, concreta el régimen

WPSReview International on Sustainable Housing and Urban Renewal (RI-SHUR)

urbanístico de la propiedad hasta el punto de definir el contenido patrimonial de la misma.

3. No hay lugar a patrimonialización por efecto de las normas generales, en tanto, sólo se concretan o consolidan derechos urbanísticos, previa la asunción de las cargas que definan la ley y el plan de ordenamiento territorial

Así debe destacarse que en la Ley 388/1997, norma de cabecera del ordenamiento territorial Colombiano no se concretan técnicas ni instrumentos para plasmar en la realidad un cumplimiento de los principios del desarrollo sostenible, pero que la Constitución colombiana y los grandes principios legales si se ajustan a ese marco de objetivos, en gran medida.

IV EL DERECHO URBANÍSTICO EN REPÚBLICA DOMINICANA

Cabe empezar afirmando que para elaborar cualquier argumentación sobre el derecho territorial en general y urbanístico en particular de la Republica Dominicana, deberemos de acudir en primer lugar en virtud de las determinaciones lógicas de cualquier ordenamiento jurídico basado en la jerarquía normativa, a la norma máxima de dicha República, esto es, la Constitución Dominicana dada en Santo Domingo distrito nacional en 2010, y en ese sentido, al ser una Constitución todavía reciente incorpora en buena medida las determinaciones y sensibilidades de carácter ambiental hidrológico y de derechos sociales que en los tiempos actuales devengan con carácter general con respecto a dicho ordenamiento territorial, por lo menos hasta julio de 2010 fecha de la aprobación de la citada constitución.

La sensibilidad ambiental y la reserva de estado de recursos naturales el carácter demanial de los recursos hídricos y la existencia de áreas protegidas se recogen expresamente en los artículos 14 a 17 de la Constitución regulándose los aprovechamientos de los recursos naturales en el artículo 17, esto es, una ubicación importantísima dentro del título I, referida a la nación de los estados de su gobierno y de sus principios fundamentales, no mete una incorporación en derechos y deberes o en principios rectores o en la regulación de la economía como otras muchas constituciones que incorporan sus determinaciones lo realizan.

Los preceptos generales dirigidos con carácter más sustantivo hacia el mundo inmobiliario y urbanístico, los encontramos en la Sección II del Capítulo I, sobre los derechos fundamentales englobada en el Título II de los derechos garantías y deberes

WPSReview International on Sustainable Housing and Urban Renewal (RI-SHUR)

fundamentales diferenciándose de la Sección I de los derechos civiles y políticos, que aunque se denominan bajo la característica común de derechos fundamentales, podemos entender que serían equiparables en nuestro ordenamiento jurídico español a los derechos y deberes, o a los principios rectores aunque la garantía es mayor reconociéndose no obstante un régimen de garantías específico para estos, aunque el artículo 68 de la Constitución Dominicana garantiza la efectividad de los derechos fundamentales a través de los mecanismos de tutela o protección que ofrecen a la persona la posibilidad de obtener la satisfacción de sus derechos frente a los sujetos obligados o deudores de los mismos, vinculando a los poderes públicos, los poderes los cuales den garantizar su efectividad los términos establecidos por la constitución y por la ley.

Existiendo una acción de amparo, prevista en el artículo 72, que no diferencia, dentro de los derechos fundamentales, a los civiles de los económicos sociales, incluso de los deportivos y culturales, ni del cuarto poder derechos fundamentales que son los derechos productivos y de medio ambiente.

Así debemos destacar dentro de este segundo grupo de derechos económicos y sociales junto a la libertad de empresa que recoge junto al derecho, capacidad para recrear y organizar empresas, sin más limitaciones que las previstas por las constituciones que establezcan las leyes, la posibilidad de administrado tiene que dictar medidas para regular la economía y promover las actuaciones de actividad impulsar el desarrollo integral del país. Junto a ello debemos señalar el derecho a la propiedad, pero con una función social que implica obligaciones de interés social la dedicación de las fincas a fines útiles incluso en grado del latifundio.

El derecho específico a la vivienda se recoge en el artículo 59 de la Constitución, señalándose que toda persona tiene derecho a una vivienda digna, con servicios básicos esenciales, el estado deberá fijar las funciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promover los planes de viviendas y asentamiento humanos de interés social.

El acceso legal a la propia inmobiliaria titulada es una prioridad fundamental de las políticas públicas de la promoción de vivienda.

Las determinaciones se complementan como ya hemos señalado en derechos colectivos y del medio ambiente, recogidos en el artículo 66 y 67 de la Constitución, con conservación de equilibrio ecológico, protección del medio ambiente y la

WPSReview International on Sustainable Housing and Urban Renewal (RI-SHUR)

preservación del patrimonio cultural, histórico, urbanístico, artístico, arquitectónico, y arqueológico.

Las citadas funciones sobre el patrimonio histórico, le corresponde al Congreso Nacional conforme a lo dispuesto en el artículo 93.1 c) de la Constitución.

Todas las determinaciones recogidas en el Título IX, de la constitución, sobre ordenamiento del territorio y de la Administración Local, debe destacarse lo previsto en el artículo 194 sobre un plan de ordenamiento territorial, en el cual se atribuye como prioridad del estado, la formulación y ejecución mediante ley de un plan de ordenamiento territorial, que asegure el uso eficiente y sostenible de los recursos naturales de la nación, acorde con la necesidad de adaptación al cambio climático.

Actualmente debe recordarse la importancia en el conjunto del derecho territorial dominicano, las determinaciones recogidas en el Título XI, de la Constitución, sobre Régimen Económico Financiero y de la Cámara de Cuentas, y así en ese sentido el artículo 217 sobre orientación y fundamento establece la orientación del régimen económico hacia la búsqueda del desarrollo humano fundamentándolo en el crecimiento económico, la redistribución de la riqueza, la justicia social, la equidad, la eclosión social y territorial, y la responsabilidad ambiental, todo ello en un marco de libre competencia, igualdad de oportunidades, responsabilidad social, participación y solidaridad, como consecuencia de ello se establece en el artículo 218, la necesidad de un crecimiento sostenible, puesto que la iniciativa privada libre debe junto con el estado procurar un crecimiento equilibrado y sostenible de la economía, manteniendo equilibrio precios, y con una utilización racional de los recursos disponibles, así el reconocimiento de iniciativa privada, bajo un principio de subsidiariedad del estado, debe ser reconocido expresamente en el artículo 219.

No obstante se recoge expresamente en la planificación en los artículos 241 y 242 de la Carta Magna. En dicho Título XI, pero dentro de la Sección II del Capítulo II, de las Fianzas Públicas de la Planificación.

Así, en la estrategia de desarrollos debe aprobarse mediante el Congreso Nacional mediante la ley correspondiente, que regulará el proceso de planificación existiendo un plan nacional plurianual del sector público con sus correspondientes actualizaciones, de la segunda legislatura del año en que se inicia el periodo del gobierno con obligación de remitirse.

WPSReview International on Sustainable Housing and Urban Renewal (RI-SHUR)

Desde un punto de vista estrictamente municipal, la ordenación territorial y la regulación jurídica del urbanismo se debe centrar las determinaciones de la Ley 177-2007, del Distrito Nacional y los Municipios, la cual fue aprobada por el Congreso Nacional, y que dedica su Título IX a la Planificación y Gestión Municipal, con dos capítulos, dedicado a la Planificación Municipal, y el dedicado a la Gestión Ambiental Municipal.

Así, el artículo 122 de la citada Ley 177-07, se ocupa de los Planes Municipales de desarrollo, atribuyéndose la capacidad para aprobar y no capacidad puesto que se utiliza un término imperativo, aprobarán, de los Planes Municipales de desarrollo, la cual será a iniciativa de los síndicos y con participación de la comunidad.

Dichos Planes tienen como determinación establecer una utilización de la inversión adecuados a los recursos municipales, propulsado en el desarrollo equitativo y sostenible, así como un ordenamiento racional del territorio.

A tal fin la elaboración del I Plan Municipal de desarrollo se debe efectuar por el Consejo municipal.

Planificación de carácter municipal, tras su coordinación con las de carácter nacional y sectorial incluso nacionales, las cuales, a los efectos de planificación pública deben de garantizar la participación de los ayuntamientos, tanto si son nacionales, provinciales, regionales, municipales, etc.

Por otra parte, es obligado la existencia de oficinas municipales de planificación y programación entre cuyos fines estarán los de garantizar la coordinación, integración de las planificaciones sectoriales, con las municipales así como la valoración de resultados de la gestión. E igualmente oficinas de planeamiento urbano, por cada ayuntamiento cuyo objetivo central será asistencia técnica entre el ayuntamiento y las comunidades en el diseño, elaboración y ejecución de los planes de desarrollo del municipio y gestionar el planeamiento urbanístico, uso del suelo y edificación en las áreas urbanas y rústicas del territorio municipal, desde criterios de inclusión y equidad.

Así, en cualquier caso, los ayuntamiento deben disponer la formación coordinada de los planes de desarrollo, con los planes y programas de desarrollo regional, provincial y nacional, en cualquier caso para municipios que no tengan posibilidad de tener su oficina de planeamiento urbanístico, deben de hacerlo coordinados o asociados con otros municipios contando la asistencia de los órganos sectoriales correspondientes.

WPSReview International on Sustainable Housing and Urban Renewal (RI-SHUR)

Partiendo de esta regulación constitucional y de las normativas legales en desarrollo de la misma el derecho de la organización territorial y el urbanismo de la República Dominicana se articula, al igual que el Español, en torno a la ciudad del plan, esto es a la planificación de la ordenación urbana, siendo el plan la figura central tal y como hemos visto desde cualquier municipio o a nivel supramunicipal, puesto que las oficinas técnicas correspondientes para la planificación urbana que deben existir en cada municipio deberán asesorar a las diferentes corporaciones municipales para el diseño y ordenación de sus términos territoriales.

Partiendo de esa circunstancia, debemos destacar, que el planeamiento urbanístico es la técnica de diseño de la ordenación territorial en cada término municipal con un carácter normativo, esto es, dibujos o voluntades de consecución de objetivos que tienen carácter normativo y que vinculan tanto a los poderes públicos como a las entidades particulares.

Así la planificación urbanística y territorial, puede ser muy diversa, en primer lugar, partiendo del tamaño del ámbito a planificar desde la región la provincia o el municipio, partiendo de realidades metropolitanas o meras poblaciones urbanas o la ordenación de poblados menores, así por otra parte debemos destacar la diferenciación entre la zonificación, frente a la planificación basada en la forma preexistente puesto que por ejemplo una ciudad histórica, un casco ya consolidado protegido constitucionalmente desde el punto de vista cultural, es muy difícil proceder a una transformación radical, sin perjuicio de que se puedan realizar actuaciones planificadoras de renovación urbana.

Por otro lado, esta el Transecto Urbano -rural, entre las zonas de carácter puramente urbano y las zonas preservadas o protegidas como ámbitos naturales, existiendo un término intermedio sobre zonas rurales en las cuales no se podrá permitir la urbanización con carácter general, pero sí determinados usos y establecimientos humanos.

Igualmente a la hora de plantear una planificación urbanística existen multitud de modalidades de ordenación urbana y así, un crecimiento disperso con edificación unifamiliar aislada y zonas verdes, o un crecimiento compacto mediante bloques y manzanas cerradas, todo ello sin perjuicio de las correspondientes y necesarias dotaciones de zonas verdes equipamientos públicos, escolares, sanitarios, administrativos y culturales.

WPSReview International on Sustainable Housing and Urban Renewal (RI-SHUR)

Igualmente la libertad de planificación dentro de los conceptos urbanos tiene que tener unos límites lógicos, no solo la ley y el texto constitucional, sino también, en realidades físicas, y subrayables por ejemplo, las zonas sometidas a riesgos naturales, ya sean de carácter sísmico o inundaciones hidrológicas u otros aspectos, que deben de tenerse en cuenta a la hora de diseñar no pudiéndose obviar la realidad física salvo consecuencias imprevisibles.

A la hora de tener en cuenta una Planificación debemos de distinguir la existencia de diversas tipologías Planificadoras, sectoriales, territoriales, y urbanísticas como posteriormente veremos, que tal y como se recoge en la guía para la conducción de procesos de ordenamiento territorial⁴, podemos diferenciar entre los siguientes tipos:

- a) Planes locales de desarrollo, y planes estratégicos municipales.
- b) Planes directores, planes municipales de ordenamiento territorial, planes reguladores y planes urbanísticos.
- c) Planes sectoriales y planes transversales.
- d) Los planes operativos anuales y multianuales.

Partiendo de esta circunstancia, vamos a proceder lógicamente a un análisis de los conceptos de planificación en sí misma para posteriormente analizar la planificación territorial y general urbanística desde el punto de vista de la legislación española.

V MARCO JURÍDICO DEL URUGUAY EN LA MATERIA

1 Introducción y evolución histórica

La república oriental del Uruguay mediante la Ley Nº 18.308 sobre ordenamiento territorial y desarrollo sostenible, marco regulador general, de 18 de junio de 2008 estableció un régimen jurídico específico de lo que en España se conoce por ordenación territorial y urbanismo.

Con carácter previo en Uruguay las Leyes de Indias mantuvieron su vigencia, al menos teórica, hasta 1877. Entonces se adoptó el decreto que estableció el reglamento “*para el trazado de nuevos pueblos y colonias en el territorio de la República*”. Desde un punto de vista conceptual este nuevo reglamento representó un claro retroceso en relación a las primeras, particularmente por su restringida visión del

⁴Guía para la conducción de procesos de ordenamiento territorial Ademuca 2009.

WPSReview International on Sustainable Housing and Urban Renewal (RI-SHUR)

ordenamiento territorial. Se perdió la riqueza del concepto de ciudad-territorio, así como los distintos estatutos sobre el uso y la propiedad que lo caracterizaron. En efecto, la organicidad del concepto indiano, donde el clima, la salubridad, la producción o la forma son aspectos de un mismo problema, desapareció en favor de una idea del territorio que se focaliza exclusivamente en la ciudad. La colonización del territorio dejó de ser un proyecto de naturaleza socio-cultural, vinculado a un saber que provenía de la experiencia y de la dimensión concreta de sus desafíos, fueran estos políticos o físicoterritoriales, para convertirse en una serie de prescripciones geométricas que pretendían habilitar el crecimiento infinito de las ciudades. El Reglamento de 1877 *"fracasó en el intento de imponer un trazado único geométrico abstracto, sustitutivo del tradicional, y también en la pretensión de establecer un método de conducción del crecimiento orgánico de los pueblos. En efecto, muy pocos núcleos urbanos se ciñeron a su trazado y ninguno desarrolló su crecimiento por los mecanismos que preceptuaba"*⁵ Probablemente la poca fortuna del nuevo reglamento haya sido la mejor.

En 1859 el presidente G. Pereira atribuía funciones urbanísticas a las Juntas Económicas Administrativas, apoyándose en *"las disposiciones legales que rigen la materia y son las consignadas en las leyes llamadas de Indias"*⁶ expresión del espíritu liberal que lo animaba. En este sentido, *"el no cumplimiento de las prescripciones se debe fundamentalmente a la inadecuación del modelo a los intereses de los especuladores de tierra, a causa de las dimensiones otorgadas al espacio público (plaza y calles), que disminuye la rentabilidad del fraccionamiento. El incumplimiento es avalado por la aprobación por parte de los organismos competentes, de nuevos pueblos transgresores del modelo"*⁷ El decreto de 1877 dio inicio a una tradición nacional muy consolidada que afirmó en la inobservabilidad de las leyes territoriales el mecanismo básico de su ordenamiento real. Esta tradición, con mecanismos y argumentos similares, ha sobrevivido ininterrumpidamente hasta nuestros días*.

La Ley de Centros Poblados, aprobada en 1946, sustituyó al Reglamento de 1877. Puede considerarse la conclusión de un largo proceso donde la formación y transformación del territorio, tradicionalmente asociados a la iniciativa privada y al mercado, se convirtieron en una preocupación de interés general necesariamente vinculada a una activa participación reguladora del estado. Se trató de una ley moderna en términos técnicos, sin dudas progresista en su afán de transformar la

⁵ÁLVAREZ LENZI, Ricardo: Fundación de poblados en Uruguay, Montevideo, Farq-UdelaR, 1986. Pág 36, 1986

⁶BARACCHINI, H. y ALTEZOR, C. (2008): Historia del ordenamiento territorial en el Uruguay, Montevideo, Trilce 82). Pág 5.

⁷CARMONA, L. y GÓMEZ, M.L. (1999): "Montevideo, proceso planificador y crecimientos", Montevideo, Farq-UdelaR. 28).

construcción real de los territorios, particularmente los urbanos. Fomentaba la formación de centros urbanos apoyados en estudios profundos del territorio (desde la topografía o la naturaleza geológica del suelo considerado hasta las necesidades infraestructurales o de equipos sociales requeridos por su adecuado ordenamiento), no imponía modelos formales preconcebidos y se proyectaba tanto a los territorios existentes como a su transformación futura. Sin embargo, ya en su proceso de concreción legislativa se generaron los mecanismos para su inobservancia real, evidenciando de manera temprana las dificultades para hacer del territorio algo más que un mero negocio especulativo. Su ignorancia en los departamentos vecinos a la capital produjo efectos territoriales decisivos, y a la vez inesperados, que aun hoy determinan uno de los problemas más trascendentes del ordenamiento del territorio en nuestro país, como es el desarrollo y la expansión descontrolada del área metropolitana montevideana.

Su experiencia, sin duda, debe evaluarse a la luz de las difíciles aunque ineludibles relaciones entre política y ordenamiento territorial. Aunque no sólo. Porque también proyectó una visión del territorio como objeto novedoso, no acumulativo, y a la vez capaz de regenerarse a través de su mera pertinencia técnica, que se demostró inoperante. Su voluntarismo técnico, en realidad, no estaba muy alejado de cierto optimismo moderno asociado a la supuesta inevitabilidad del progreso y a la idea de la tabla rasa. *“Debe reconocerse que no se lograron los resultados que con su sanción se perseguían. El proceso fundacional, con posterioridad al año 1946, en la generalidad de los casos no acusa diferencias respecto a las características que presentaba con anterioridad a la puesta en vigencia de la ley. La iniciativa fundacional continuó a cargo del sector privado que se condujo como antes tras el exclusivo objetivo de la obtención de lucro... Se continúa loteando tierras que muchas veces no son aptas para el establecimiento de un pueblo, y también otras que estando en explotación agrícola, su desafectación a ese uso para darle destino urbano, apareja un grave perjuicio para la economía general del país. Además se sigue procediendo por retaceo de dotación de instalaciones y servicios públicos, los más indispensables, a los núcleos urbanos creados”* (Álvarez Lenzi, 41*). La década de los 70 marcó una inflexión que dio inicio a profundas transformaciones en la sociedad uruguaya. Estos procesos de cambio no fueron indiferentes, en particular, para los territorios urbanos. Por el contrario, tuvieron consecuencias trascendentes y desencadenaron trayectorias que caracterizan fuertemente nuestra realidad socio-territorial presente.

Probablemente en julio de 1974, con la aprobación de la nueva Ley de Alquileres (en realidad llamada de Arrendamientos Urbanos), pueda ubicarse el corte simbólico entre un antes y un después en nuestra problemática territorial. En primera instancia esta ley introdujo la libre contratación en materia de alquileres, desmantelando cualquier atisbo

WPSReview International on Sustainable Housing and Urban Renewal (RI-SHUR)

de protección social en relación a los inquilinos. Con ello, sin embargo, consolidó un proceso que tuvo diversas y profundas consecuencias en múltiples problemáticas que de una manera u otra conciernen al territorio y sus ordenamientos (transformaciones urbanas, políticas de inversión pública en la materia, valores del suelo, déficit de vivienda, fragmentación socio-urbana, etc.). Los impactos socio-territoriales de esta ley en el largo plazo fueron decisivos. Sintéticamente pueden visualizarse, claramente en el caso montevideano, a través de un proceso que tiene dos caras, a la vez distintas y complementarias. Por un lado el vaciamiento sostenido de las áreas urbanas consolidadas y servidas, que desde entonces o se ha mantenido o se ha profundizado. Por el otro, la consolidación estructural de una expansión periférica creciente que extiende la mancha urbana de manera irracional y a la vez imparable. Sin mayores crecimientos poblacionales, el área metropolitana tuvo una expansión 7 que además no fue respaldada por inversiones en infraestructuras, servicios, equipamientos sociales, etc. El déficit de vivienda se profundizó notablemente y las estrategias informales se convirtieron en regla de la expansión metropolitana.⁴ La fragmentación social asociada a tal proceso terminó por consolidar una territorialización de la sociedad según sus posibilidades de consumo. Comenzó la sustitución del barrio por el gueto y el territorio se convirtió en el mejor aliado de una sociedad cada vez más fragmentada y distante.

2 Régimen jurídico vigente

Por lo que se refiere a la normativa vigente, tras la aprobación parlamentaria de la Ley 18.308, de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sustentable⁸, debe reseñarse que esta llenó un vacío que la creación del Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, en 1990, hacía aun más evidente. La ley aprobada no es una ley marco que simplemente proponga grandes orientaciones en la materia. Por el contrario, se trata de una ley exhaustiva y sumamente precisa en sus disposiciones. Consta de 83 artículos ordenados en 8 títulos que definen, entre otros, los fines y la naturaleza del ordenamiento territorial, los derechos y deberes territoriales de las personas y de la propiedad inmueble, los instrumentos de la planificación en sus diversas escalas, los criterios generales que ordenan los usos de suelo y controlan su sostenibilidad y los mecanismos de participación social y de coordinación institucional. Las novedades que presenta la nueva ley en relación al marco jurídico nacional son trascendentes. Interesa señalar cuatro aspectos básicos: *la definición del ordenamiento territorial como una función pública* -que se materializa en un conjunto

⁸Sobre esta vid URRUZOLA. Juan Pedro" A propósito de la nueva Ley de Ordenamiento Territorial y sus directrices nacionales" Págs 107 a 121 de la Revista Pampa nº 5, 2009.

de acciones transversales cuya finalidad es la mejora de la calidad de vida de la población, la integración social en el territorio y el uso sustentable de los recursos naturales y culturales- *la incorporación del conjunto del territorio* -urbano, rural y marítimo- en los procesos de planificación territorial- *la regulación del ejercicio de los derechos de propiedad sobre el suelo en función del interés general*-que se desprende de los objetivos perseguidos por la propia Ley- *la introducción de un nuevo instrumento de planificación territorial a escala nacional* -capaz de potenciar una lógica proyectual desconocida hasta ese momento en el acervo cultural territorial tradicional del Uruguay.

Partiendo de ese marco jurídico básico debemos destacar que la figura clave son las llamadas Directrices Nacionales de Ordenamiento Territorial, reguladas en el segundo Capítulo del tercer Título de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible, donde se determinan los instrumentos previstos en el ámbito nacional y regional para la planificación y ejecución de la misma.

Las Directrices Nacionales, en particular, *“constituyen el instrumento general de la política pública en la materia”*. Se trata, de acuerdo al artículo diez, del único instrumento de ordenación cuya elaboración corresponde al Poder Ejecutivo y cuya aprobación es potestad del Poder Legislativo. Tanto el concepto como los procedimientos propuestos para la definición de las Directrices Nacionales ponen en evidencia la trascendencia asignada por la Ley a dicho instrumento. Las Directrices Nacionales exigen una visión integral y unitaria del territorio nacional que debe asociarse estrechamente con las múltiples aproximaciones parciales del mismo, tanto en términos regionales como en términos sectoriales y tanto en términos nacionales como internacionales. Su alcance, por lo tanto, las transforma en el instrumento privilegiado de una visión proyectual de largo plazo que, es bueno recordarlo, nunca existió de manera explícita en la historia de las políticas públicas nacionales. Los ámbitos de elaboración y aprobación propuestos para las Directrices evidencian que en la visión de la Ley un proyecto de largo plazo para el territorio nacional no es meramente un desafío técnico. Su construcción política, en este sentido, parece una perspectiva de trabajo imprescindible para que el mismo trascienda su condición meramente teórica y se convierta en un instrumento de transformación real de nuestro territorio.

3 La plasmación de los principios de desarrollo sostenible

Específicamente en relación al ordenamiento territorial y el desarrollo sostenible, en 2008, el parlamento uruguayo aprobó la indicada ley 18.308. En la exposición de

motivos del Proyecto de Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (LOTDS, 2008) se menciona que: “(...) *La planificación para el desarrollo territorial sostenible se funda en el establecimiento de un claro régimen jurídico para el territorio.*”

La ley aprobada en su artículo 4 “Materia del Ordenamiento Territorial” establece que: “*El ordenamiento y desarrollo territorial sostenible comprende: a) La definición de estrategias de desarrollo sostenible, uso y manejo del territorio en función de objetivos sociales, económicos, urbanísticos y ecológicos, a través de la planificación. (...) c) La identificación y definición de áreas especiales de protección, por su interés ecológico, patrimonial, paisajístico, cultural y de conservación del medio ambiente y los recursos naturales. d) La identificación de zonas de riesgo por la existencia de fenómenos naturales o de instalaciones peligrosas y asentamientos humanos vulnerables (...).*” Las citas precedentes evidencian varios aspectos relevantes, entre los que se destaca la incorporación de la dimensión ecológica en la materia del ordenamiento territorial y específicamente “*La identificación y definición de áreas especiales de protección, por su interés ecológico, patrimonial, paisajístico, cultural y de conservación del medio ambiente y los recursos naturales*”.

El Decreto 221-009 derivado de la LOTDS y que la desarrolla, define el Informe Ambiental Estratégico, que supone identificar las problemáticas que son de especial relevancia en la materia ambiental para la elaboración de objetivos específicos, cursos de eventos (estrategias) y toma de decisiones de actuación, en el contexto de un proceso de gestión planificada. El objetivo es que los aspectos ambientales y la calidad del hábitat, sean evaluados desde las primeras fases de la preparación de planes urbanos (entre otros ámbitos territoriales de actuación).

La LOTDS, reconoce una especial protección a los suelos rurales, a través de restricciones a su transformación, en especial hacia modalidades de uso u ocupación diferente a las de producción agropecuaria o extractiva “pura” (Art.31). La propia clasificación del suelo rural es un instrumento de protección específica, clasificándolo en 2 subcategorías: a) rural productivo y b) rural natural (con el fin de mantener el medio natural, y proteger el medio ambiente en general). En un apretado resumen de las normas analizadas, se destacan por su significación y por su relacionamiento conceptual y potencialmente sistémico-operativo: La Constitución de la República Oriental del Uruguay en su artículo 47 establece: “*La protección del medio ambiente es de interés general*” y que “*La política nacional de aguas y saneamiento estará basada en: a) el ordenamiento del territorio, conservación y protección del Medio Ambiente y la restauración de la naturaleza*”. La Ley General Protección del Medio Ambiente (LGPA,

Nº 17.283) institucionaliza el principio precautorio, y la prevención y previsión como criterios prioritarios, sumado a la presunción de daño como suficiente para adoptar medidas de protección. En su artículo 7 establece los instrumentos de gestión ambiental, incluyendo los Estudios de Impacto Ambiental (EsIA) y los procesos de autorización correspondientes. Por vía de interpretación legítima la LGPA definió como “daño grave” al ambiente (concepto adjetivado incluido en el artículo 47 de la Constitución), a aquellos impactos que superen los parámetros admitidos por las normas de referencia. Si bien establecer límites cuantitativos a la contaminación u otras afectaciones ambientales es un criterio que debería ser modificado en función del conocimiento de los ecosistemas, los servicios ambientales, sus sinergias, las redes tróficas y sus presiones-respuestas, hoy aportan un marco de referencia para establecer parámetros medibles de impacto ambiental. Esos indicadores están disponibles o pueden construirse, y de allí el Informe Ambiental Estratégico debería tomar los valores de referencia para aplicar a los factores que definen su modelo territorial. La Ley de Evaluación de Impacto Ambiental (Nº 16.466) y su reglamentación (Decreto 435/94) establecen el régimen de Evaluación de Impacto Ambiental, aplicable a la ejecución de ciertos proyectos que requerirán Autorización Ambiental Previa que otorgará (o no) el Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente. La Ley sobre Políticas Nacional de Aguas (Nº 18.610/2009) establece los principios rectores para la gestión de los recursos hídricos, de los que se destacan por su interés general: 1) la gestión sustentable y solidaria con las generaciones futuras de los recursos hídricos y 2) la preservación del ciclo hidrológico. La gestión integrada de los recursos hídricos deberá contemplar entre otros aspectos la cuenca hidrográfica como unidad de actuación para la planificación, control y gestión de los recursos hídricos, en las políticas de descentralización, ordenamiento territorial y desarrollo sustentable. La ley regula la existencia de Comisiones de Cuencas con el cometido de efectuar la gestión local de los recursos naturales (Art. 29). Introduce la dimensión ambiental que se orientan a preservar la calidad del agua y evitar que su uso no produzca efectos nocivos que puedan alterar el equilibrio ecológico y dañar el ambiente natural. La Ley 15.695 de 1984 protege especialmente al monte nativo prohibiendo su tala, mientras que Ley Nº 16.736 prohíbe la caza, tenencia, transporte, comercialización e industrialización de cualquier especie silvestre salvo autorización con previo informe técnico de la autoridad competente; y establece que la introducción al país de especies exóticas deberá ser previamente autorizada por el estado (Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca-MGAP).

Con respecto a áreas y biodiversidad objeto de protección, la Ley 13.776/69 aprueba la Convención para la Protección de la Flora, de la Fauna y de las Bellezas Escénicas Naturales de los Países de América y la Ley 16.062 aprueba la adhesión del Uruguay

WPSReview International on Sustainable Housing and Urban Renewal (RI-SHUR)

a la Convención sobre la conservación de las Especies Migratorias de Animales Silvestres (Bonn- Alemania, 1979). El Decreto 238/998, adopta las medidas pertinentes para reducir la mortalidad incidental y caza ilegal de mamíferos marinos, manteniéndose en vigor la prohibición de la persecución, caza, pesca y cualquier tipo de apropiación de ejemplares de todas las especies de pinnípedos y de cetáceos, que se encuentren en islas, costas y aguas de jurisdicción nacional, así como la prohibición de todo acto de retención, agresión o molestia que conduzca a la muerte intencional de dichos mamíferos marinos, así como cualquier otra forma de cambio, destrucción, daño o contaminación de todas aquellas zonas que fueren sus áreas naturales de reproducción, de cría o de asentamiento poblacional, lo que especifica la Ley N° 19128 (2013), al crear un Santuario de Ballenas y Delfines en el mar territorial uruguayo. A lo antes mencionado se debe agregar un extenso marco jurídico sectorial, que regula los recursos, agua, suelo, biodiversidad, etc., que se desarrollan en la investigación pero exceden el alcance del artículo.

Por tanto parece que al menos desde la voluntad política y legislativa el Uruguay es en tierras americanas un pionero en el desarrollo sostenible.

VI EL URBANISMO EN ESPAÑA SU EVOLUCION HACIA LA SOSTENIBILIDAD

Abordados ya los aspectos generales de carácter competencial en la materia que nos ocupa, deberemos antes de profundizar en precisar este concepto en un contexto en el cual diferenciemos el urbanismo de otros ámbitos como es singularmente la ordenación del territorio, circunstancia esta que nos servirá de pauta para distinguir la atribución de competencias entre unas entidades y otras en base dichos conceptos.

En ese sentido el texto refundido de la ley de suelo y rehabilitación urbana 7/2015 al establecer el marco estatal en materia de suelo y urbanismo, recoge de forma expresa esta distinción, al remitir constantemente a la legislación territorial por un lado y a la legislación urbanística por otro, diferenciándose por tanto entre el concepto de lo urbanístico y lo territorial.

Esta diferenciación sin perjuicio de una mayor profundización en la materia, la podemos encontrar en su origen en la ley 19/1975 de reforma del régimen del suelo y ordenación urbana, que dio como consecuencia a la promulgación del texto refundido de la ley sobre el régimen del suelo y ordenación urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 1346/1976 de 9 de abril. En dicha norma se incorporaron los denominados planes directores territoriales de coordinación, configurando un planeamiento territorial

WPSReview International on Sustainable Housing and Urban Renewal (RI-SHUR)

por debajo del nonato plan nacional y por encima de los planeamientos generales, ya fueran municipales o los planeamiento generales de conjunto de carácter supramunicipal, pero ambos de carácter urbanístico.

Estas figuras de planificación territorial en virtud de la expresa distinción que realiza la propia Constitución en la competencia recogida en el art 148.1.3ª entre urbanismo y ordenación del territorio, han sido igualmente asumidas por las Comunidades Autónomas conforme a la habilitación de dicho precepto constitucional por todos y cada uno de los Estatutos de Autonomía ya desde su primera redacción, incorporándose como competencia exclusiva de las diferentes CCAA.

Ahora bien, estas figuras de planificación territorial suponen en principio la ordenación de todos los elementos que incorporan por su propia naturaleza aspectos de carácter supramunicipal, no sólo porque afecten a diversos términos municipales, sino por el verdadero interés general alejado del interés local que tienen con incidencia en relación con las infraestructuras y servicios generales, los equipamientos aeroportuarios, ferroviarios, vías de comunicación, la ubicación de los abastecimientos de aguas y energía y sus líneas de transporte, la incidencia general sobre el medio ambiente, de los correspondientes crecimientos y su planificación general en un marco conjunto.

Dichas planificaciones territoriales no han sido objeto de un desarrollo tan pormenorizado y específico, por ser simplemente suaves en relación con la capacidad atribuida con carácter general para prácticamente todas las Comunidades Autónomas desde 1983 y ya con carácter previo todas las Comunidades Autónomas que accedieron a la autonomía con anterioridad a dicha fecha.

En ese sentido debemos destacar que son escasas las leyes de ordenación territorial y mucho más escasas las figuras de planificación territorial aprobadas al amparo de dichas leyes de ordenación territorial.

En primer lugar debemos destacar la importancia en sí misma de la ordenación territorial tal y como en su momento ya destacara LÓPEZ RAMÓN⁹, en tanto en cuanto esta supone una adecuada consignación de los recursos naturales de las demandas sociales y de las administraciones, así como de carácter productivo y económico interrelacionando unas y otras y estableciendo una auténtica planificación en el sentido original de la técnica de planificación en su momento reafirmada por MARTÍN

⁹ LÓPEZ RAMÓN Fernando "Estudios jurídicos sobre ordenación del territorio" Aranzadi 1995.

WPSReview International on Sustainable Housing and Urban Renewal (RI-SHUR)

RETORTILLO¹⁰, esto es la ordenación, sistematización y previsión de multitud de elementos a los efectos de la consecución de objetivos genéricos y específicos en unos plazos determinados.

En sí misma, la ordenación territorial aunque sólo fuera como instrumento de coordinación de las actuaciones de las diversas administraciones públicas con competencias sectoriales que inciden sobre el territorio, materia de infraestructuras, medio ambiente, abastecimiento de agua a poblaciones, de suministro energético y de comunicaciones, etc., tiene en sí mismo una verdadera significación y un loable y encomiable fin.

Ahora bien una verdadera planificación territorial, pese a la evidente competencia exclusiva de que gozan las Comunidades Autónomas en la materia, debe ser objeto de un necesario consenso y ponderación dada la pluralidad de intereses afectados y de competencias concurrentes en la materia por parte de la administración general del Estado, de las Entidades locales supramunicipales y de los ayuntamientos.

En segundo lugar debemos destacar que la ordenación territorial no sólo tiene como fin el anteriormente anunciado aspecto, puesto que su incidencia directa en virtud del principio de vinculación del planeamiento territorial sobre el planeamiento urbanístico general, tiene un carácter esencial de elemento de seguridad jurídica, principio consagrado por el art. 9.3 de la Constitución Española de 1978 y que supone el marco a considerar y cumplimentar por parte de las ordenaciones y planeamientos urbanísticos sobre su extensión y límites desde un punto de vista de concreción material al margen de las determinaciones legales genéricas reguladas por las leyes urbanísticas y sectoriales de la ordenación territorial aplicables a cada supuesto.

Así en los casos de existencia de una planificación territorial debidamente aprobada, dado el carácter vinculante de esta hacia los planeamientos generales, existirá un marco evidente de objetividad en relación con el ejercicio de la facultad de aprobación definitiva por parte de las Comunidades Autónomas sobre los planeamientos generales y en su caso parciales de desarrollo, que se sometan a la aprobación definitiva del órgano autonómico correspondiente para garantizar la objetividad y neutralidad de la decisión administrativa correspondiente. Puesto que el ejercicio de dichas competencias autonómicas estará limitado por el carácter reglado de la norma establecida por el planeamiento territorial correspondiente, eliminándose márgenes de discrecionalidad que normalmente incurren en la arbitrariedad derivada de cuestiones políticas, económicas, de competencia administrativa subjetiva, etc.

¹⁰ MARTÍN -RETORTILLO BAQUER Sebastián "derecho administrativo económico" La ley 1988. Tomo I

Ahora bien la ausencia de una planificación territorial adecuada da lugar a la sublimación de las capacidades autonómicas para controlar el urbanismo municipal en base no a criterios objetivos y previamente determinados en una norma, sino al menos en un carácter subjetivo de la interpretación de estas y en buena parte de las ocasiones de un carácter meramente político de consagración de la supremacía del órgano autonómico sobre el municipal, en su conocimiento y decisión final sobre el territorio concreto.

Dicha habilitación genérica, que sí pudiera ser perfectamente entendible e incluso loable desde un punto de vista de la ejecución de políticas públicas específicas, no debe desprenderse del contexto de luchas de poderes que el urbanismo genera y por tanto se convierte en un claro instrumento para condicionar el modelo que pretenda adoptar un municipio de su ordenación territorial. Modelo que corresponde en cuanto a la ordenación territorial, a un marco general autonómico, pero que entra en contradicción con la concreción de políticas urbanísticas que hacen posible los planeamientos generales. Estableciéndose por tanto un ámbito subjetivo importante para la determinación de ese modelo para la Comunidad Autónoma mediante el referido informe de impacto territorial.

Por tanto una ordenación territorial previa es una materia de especial sensibilidad, en nuestra opinión, a la hora de configurar un modelo u otro de ubicación de las competencias urbanísticas, puesto que la extensión y control de dicha capacidad de ordenación territorial en manos de las Comunidades Autónomas, supondrá necesariamente la adopción de un modelo u otro por vía indirecta en la detentación de competencias urbanísticas, puesto que no sólo nos encontramos ante un juego nominativo de dónde se ubican las competencias, sino qué intensidad tienen estas a la hora de su desarrollo. Dado que en caso contrario; esto es vaciamiento de la capacidad de ordenación por la vía de la determinación casuística de lo que es o no ordenación territorial, da lugar a una competencia vacua que es igual por quien se ejerza en este caso no sólo por las entidades locales municipales, sino incluso podría ejercerse en dicho aspecto, por entidades locales de ámbito inframunicipal o menor.

Partiendo de una ordenación territorial existente y por tanto vinculante hacia el urbanismo por el carácter de planificación en cascada que tiene todo el conjunto de la ordenación sobre el territorio, ya sea territorial y en su caso urbanística, debemos tener en cuenta que el urbanismo no sólo corresponde a la figura comentada de la planificación, en este caso de la planificación general como instrumento de ordenación integral de un término municipal, sino también implica la ejecución o cumplimentación

WPSReview International on Sustainable Housing and Urban Renewal (RI-SHUR)

de dicha planificación a través de la gestión urbanística y el control de la intervención sobre el uso del suelo y la edificación, y la conservación de las edificaciones, mediante las técnicas de disciplina urbanística.

Ahora bien, en el conjunto de la extensión de las competencias urbanísticas, no debemos olvidar que conforme al principio de legalidad que orienta toda la actuación de las administraciones públicas en virtud de las determinaciones constitucionales recogidas en los arts. 9º.3 y 103.1º de la Carta Magna, tiene especial importancia la figura de la planificación como norma jurídica de concreción de la ordenación urbanística, tanto en desarrollo de los preceptos legales conferidos a la potestad legislativa, en este caso autonómica, como por la vinculación de las determinaciones territoriales sobre el desarrollo y regulación de los modelos urbanísticos concretos que pretendan realizar las entidades administrativas competentes desde los puntos de partida de dichas ordenaciones territoriales marco.

Así por tanto, una competencia sobre planificación en esta materia urbanística es normalmente la única que es objeto de cuestionamiento sobre la ubicación de esta en una u otra entidad administrativa, puesto que las competencias de gestión y en su caso de disciplina urbanística, son sólo cuestionadas parcialmente y en relación con posibilidades subrogatorias o de intervención subsidiaria de las administraciones autonómicas sobre las administraciones municipales.

Junto a las tradicionales funciones del planeamiento, gestión y disciplina urbanística, no debemos olvidar que la existencia de un Estado social, conforme a las determinaciones del art. 1º de nuestra Carta Magna, supone la intervención de las administraciones en la actividad económica de los particulares y su incidencia en el territorio, generándose unas capacidades de regulación e intervención que contemplan valores diferentes a los verificados mediante la clásica licencia municipal.

En ese sentido las diversas Comunidades Autónomas han regulado la materia de ordenación territorial optando, o bien por integrarlo en una regulación integral junto con el urbanismo mediante una ley única, o bien mediante leyes singulares o específicas, opción esta última mayoritaria, lo cual ha dado lugar a figuras de ordenación territorial como los Planes Regionales de Estrategia Territorial (figura prevista como ya hemos señalado por la ley 9/1995 de 28 de marzo, de medidas en materia de política territorial, suelo y urbanismo de la Comunidad de Madrid), los planes territoriales comarcales de la Comunidad Autónoma Catalana, o el Plan territorial andaluz aprobado en el año 2008.

WPSReview International on Sustainable Housing and Urban Renewal (RI-SHUR)

Todas y cada una de estas figuras de planificación territorial son muy escasas en cuanto a su ordenación general y su publicación, no tanto por su laboriosidad y prolijidad en extensión, lo que implica ingentes esfuerzos y largo tiempo, sino más bien por la necesidad de que tengan elementos de seguridad jurídica para establecer un ámbito de distinción entre lo que es el urbanismo como competencia municipal y la ordenación territorial como competencia autonómica, que supone la existencia de un ámbito autonómico específico de función. Por lo tanto, pudiéndose reconducir las aprobaciones definitivas de los planeamientos generales que se atribuyen por el carácter bifásico del planeamiento urbanístico, a la entidad autonómica, un aspecto de seguridad jurídica que evitaría discrecionalidades y arbitrariedades ingentes, en su momento analizadas por DELGADO BARRIO¹¹.

Así en estos casos, el urbanismo y sus plasmaciones en el planeamiento se supeditará, en virtud de una vinculación estricta a la previa ordenación territorial y supondrá el desarrollo de las previsiones de esa ordenación territorial y de la legislación sectorial aplicable, así como la legislación urbanística, en un espacio concreto de un término municipal, o de varios si se sigue la técnica del texto refundido de la Ley del suelo de 1976 de los planes de conjunto, circunstancia hoy difícilmente viable por la propia autonomía municipal, vinculada a una exclusividad de cada municipio.

En ese sentido debemos destacar que por su parte el municipio en sus capacidades y competencias, deberá fundamentalmente formular las figuras de planificación general y por supuesto tutelar o ejercer la gestión y ejecución del indicado planeamiento, así como la intervención sobre el uso del suelo y la edificación y la disciplina urbanística, en relación con las previas determinaciones urbanísticas.

En todo caso, se establece una concurrencia en la competencia del planeamiento urbanístico, puesto que todas las legislaciones urbanísticas, siguiendo el modelo supletorio estatal, establecen la aprobación definitiva del planeamiento general por parte de la Comunidad Autónoma, variándose en la más reciente legislación urbanística la ya asentada jurisprudencia del Tribunal Supremo en su doctrina de que dicho control sólo podría operar en las cuestiones de supramunicipalidad y de control de legalidad. Modificándose esta situación que había sido precisada de forma específica, por ejemplo en la anteriormente referida ley 9/1995 de 28 de marzo de medidas de política territorial del suelo y urbanismo de la Comunidad de Madrid, por un control mucho más difuso y amplio que pueda redundar en la discrecionalidad y a veces incluso en la arbitrariedad, en las determinaciones y de las legislaciones

¹¹ DELGADO BARRIO Javier. "El control de discrecionalidad del planeamiento urbanístico". Civitas 1993.

WPSReview International on Sustainable Housing and Urban Renewal (RI-SHUR)

autonómicas que posibilitan la revisión del planeamiento general en todos sus aspectos, a los efectos del control por las correspondientes entidades autonómica.

Tras la catarsis que supuso la Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de marzo, sobre el conjunto del derecho urbanístico estatal, circunstancia ésta especialmente ratificada por la STC 164/2001 y asumida por el propio legislador estatal en la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo, nos encontramos con que a excepción de algún precepto con incidencia más bien “orientativa” sobre la equidistribución de beneficios y cargas de la ordenación territorial y urbanística a que hace referencia el propio texto refundido de la ley de suelo 2/2008 de 20 de junio, el conjunto del derecho urbanístico y específicamente la gestión urbanística como técnica urbanística corresponde con carácter exclusivo y excluyente a la legislación autonómica. No siendo por tanto aplicables las disposiciones estatales en esta materia más que con carácter supletorio en defecto de ley autonómica y tan sólo de forma directa a las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, por carecer las Asambleas de estas ciudades de potestad legislativa.

Así por el término gestión urbanística se viene entendiendo tradicionalmente el conjunto de técnicas, tanto jurídicas, como propiamente constructivas para la puesta en realidad de las determinaciones fijadas por el planeamiento, esto es la ejecución del planeamiento.

El concepto gestión tiene principalmente su origen en el Reglamento de Gestión Urbanística, aprobado por Real Decreto 3288/1978, de 25 de agosto, en el cual se regulaban ese conjunto de procedimientos, que están fundamentalmente vinculados a los procedimientos de equidistribución de beneficios y cargas que genera el planeamiento en los casos de mantenimiento de los derechos de propiedad, o a la mera tramitación de la sucesión de parcelas existentes anteriores por unas parcelas reales novedosas por su creación en base al planeamiento, en el supuesto de actuación por sistema público, singularmente el de expropiación.

Así la gestión tiene una connotación especialmente jurídica, aunque como habíamos dicho, la ejecución del planeamiento en su conjunto requiere también de un acompañamiento de medidas técnicas condicionadas fundamentalmente en torno al proyecto de urbanización y a la ejecución material de dichas obras, esto es la transformación de los terrenos mediante la implantación de los servicios que convierten el suelo en situación rural en un suelo ya urbanizado, en la terminología del texto refundido 2/2008 de 20 de junio, de la ley del suelo estatal.

WPSReview International on Sustainable Housing and Urban Renewal (RI-SHUR)

Desde que el Tribunal Constitucional en las ya referidas sentencias 61/1997 y 164/2001, consagró la definitiva capacidad exclusiva de las Comunidades Autónomas en relación con la regulación del urbanismo, se ha producido un claro fenómeno en cuanto a la autonomización del derecho urbanístico¹² y en ese sentido debemos destacar que los tres grandes ámbitos clásicos de la legislación urbanística (siguiendo los reglamentos ejecutivos del texto refundido de la Ley del Suelo de 1976), esto es el planeamiento, la gestión y la disciplina urbanística, han sido asumidos en las legislaciones por las Comunidades Autónomas con un carácter exclusivo, quedando desplazadas las disposiciones estatales existentes en la materia, a mero derecho supletorio.

En cuanto al régimen de la intervención urbana en el derecho estatal, lo podemos estructurar, tal y como afirma SÁNCHEZ GOYANES¹³, como tres círculos concéntricos. Siendo el primero el de la ciudadanía en general que son derechos de orden socioeconómico y medioambiental, independientemente de su relación subjetiva de propiedad u otro aspecto con respecto al suelo, así como su derecho para la creación de acceso igualitario de las dotaciones de servicios y espacios colectivos que en opinión del legislador demandan la calidad y cohesión del mismo.

Un segundo círculo concéntrico es la configuración de la actividad urbanística como una actividad económica de interés general, que afecta tanto al derecho de propiedad recogido en el Art. 33 de la Constitución, como al derecho de libertad de empresa contemplado en el Art. 38 de la ley de leyes.

Pues bien, ese segundo círculo concéntrico nuclear, que GOYANES define como complementario y adicional, implica un título habilitante para la ejecución material y jurídica del planeamiento, que obviamente en la configuración de la ley, tiene un carácter más extenso que el propio derecho de propiedad, en tanto en cuanto la iniciativa privada en la urbanización, construcción y edificación previsto por el art. 6º del Texto Refundido de la ley de Suelo 2/2008, supone un derecho no sólo para el propietario concretado en el apartado d), derecho de construcción, sino un derecho de iniciativa de los particulares, sean o no titulares de los terrenos, en ejercicio de la libre empresa para actividades de ejecución de la urbanización, cuando esta no debe o vaya a realizarse por la propia administración competente.

¹²PARADA Ramón lo describe como "jibarización" al respecto vid "Ramón Parada Vázquez "Derecho Urbanístico". Marcial Pons. 2008

¹³SÁNCHEZ GOYANES Enrique. "El derecho estatal del suelo tras la refundición de 2008" Pags. 5 a 58 de Especial texto refundido de la ley del suelo. La Ley. 2008

WPSReview International on Sustainable Housing and Urban Renewal (RI-SHUR)

En ese margen, el régimen general estatal, establece una expresa habilitación y para la introducción de un principio de concurrencia empresarial en la ejecución del planeamiento, privando del derecho directo a urbanizar a los propietarios, siempre en defecto de la actuación administrativa que comprende el ejercicio de la función pública urbanística.

Finalmente nos encontramos, siguiendo lo que Sánchez Goyanes ha señalado como círculos concéntricos, el tercer círculo a los anteriores que es el estatuto propio del ciudadano que ostenta el título de propiedad del suelo, que continua en el régimen jurídico estatal del Texto Refundido del 2008(y ahora del 2015), con la línea clásica sobre la concepción estatutaria del derecho de propiedad.

Ahora bien, limitando el derecho de propiedad con respecto a normativas anteriores, puesto que como ya hemos indicado anteriormente se le priva de un derecho a urbanizar que queda en manos de la administración, siendo el propietario simplemente un agente de la administración en cuanto urbanice, sea él directamente, sea a través de las figuras anteriormente relatadas previstas por las diversas legislaciones autonómicas que podemos unificar simplifícadamente bajo el término de “agente urbanizador”.

Partiendo de esos tres círculos concéntricos, la regulación estatal del TRLS 7/2015, mantienen la absoluta competencia autonómica en relación con el proceso urbanístico, incluso en la clasificación del suelo, por tanto en mayor medida con respecto a la determinación de las concretas fórmulas de gestión urbanística.

Ahora bien, sí se establecen una serie de principios y directrices generales en relación con la gestión, como la ya indicada de la privación del derecho subjetivo de urbanizar de los propietarios y su configuración como una capacidad de promoción de la urbanización, tanto para los particulares propietarios, como para otros particulares, siempre y cuando la administración no decida ejercer dicha facultad de forma directa, esto es, dejando al libre albedrío de la administración, la determinación de lo que hoy conocemos como sistemas de ejecución, ya sea la expropiación como forma característica de gestión directa, u otras fórmulas, configuradas todas ellas por la legislación urbanística.

Debemos por tanto partiendo de la realidad actual observar el futuro inmediato de la ordenación urbana, que en nuestra opinión y tras la etapa desarrollista del urbanismo, que tan acertadamente denunciara MARTIN MATEO¹⁴, se centra cada vez más en los

¹⁴ MARTIN MATEO, Ramón “*La gallina de los huevos de cemento* “ Civitas , 2007

WPSReview International on Sustainable Housing and Urban Renewal (RI-SHUR)

modelos de sostenibilidad que preconizan una ciudad compacta, eso si modelo no exento de críticas, tal y como demuestra AMENOS¹⁵.

Esa nueva perspectiva de la ordenación urbana caracterizada por la sostenibilidad económica, social y ambiental tiene su plasmación concreta en los dos fenómenos que se han pretendido analizar en el trabajo que ahora se publica la rehabilitación y las técnicas que se incorporan al fenómeno de *smart cities*.

Esta materia de la ordenación urbana, es salvo algunas cuestiones vinculadas a competencias concurrentes sobre la misma una competencia que el ordenamiento jurídico español atribuye a las Comunidades autónomas y por tanto además de la diversidad de origen geográfico de los ponentes (Andalucía, Asturias, Cataluña, Castilla-La Mancha y, Canarias) contó con un referente madrileño en la figura del proyecto de nueva Ley del Suelo de dicha Comunidad.

En esa línea el nuevo prisma de ordenación urbana y su imprescindible sostenibilidad tanto económica¹⁶, como social (materia ya analizada en otros trabajos por el profesor Juli PONCE) y ambiental exigen contar con todos los medios que las tecnologías actuales permiten para disminuir el impacto que el desarrollo urbano tiene en nuestro entorno.

Estos medios están necesariamente unidos al municipio como espacio de convivencia y entidad administrativa detentadora.

En cualquier caso lo nuevo debe de partir de la existencia de unos fundamentos tradicionales del urbanismo, esto es la regulación del entorno urbano, que se adaptan a las nuevas necesidades y recursos tecnológicos.

Este bagaje tradicional del urbanismo, como ciencia pluridisciplinar, no impide que se incorporen nuevas tecnologías y desde luego las tecnologías de la información y la comunicación a su análisis, gestión y desarrollo, tal y como ya en su día describimos y como para el supuesto de nuestros días se pretende destacar en esta obra.

¹⁵ AMENÓS ÁLAMO, Joan *El mito legal de la ciudad compacta*, Universitat Autònoma de Barcelona, Barcelona, 2015,

¹⁶ Al respecto vid ALONSO IBAÑEZ Rosario "La viabilidad económica de los procesos de regeneración urbana". Págs 05 a 110 , de la obra colectiva "Las nuevas perspectivas de la ordenación urbanística y del paisaje: *smart cities* y rehabilitación. Una perspectiva hispano-italiana GARCIA RUBIO, Fernando (Director), fundación Democracia y gobierno local, 2017.

WPSReview International on Sustainable Housing and Urban Renewal (RI-SHUR)

De hecho no se puede entender el urbanismo de nuestros días sin los sistemas de información y análisis geográfico no solo para el diagnóstico, sino también para formar parte de la propia documentación que configura el planeamiento urbanístico.

Pero debemos recordar que la moderna ordenación urbana no solo es el planeamiento tradicional en sus tres vertientes (territorial, general y de desarrollo), sino que debe contemplar toda una serie de estudios y requisitos de carácter sectorial que permitan la sostenibilidad de nuestro modelo de convivencia ciudadana.

En esencia, lo limitado de los recursos territoriales como el suelo y el agua requiere que la ordenación de las relaciones humanas con su entorno ambiental, bajo un prisma de sostenibilidad, lo que exige que las poblaciones existentes se ordenen de forma inteligente y preservando y recuperando las edificaciones y actuaciones ya realizadas.

Pero partiendo de esos fundamentos tradicionales si debe reconocerse que tras la Ley de suelo 8/2007 y especialmente con la denominada Ley de las tres erres (Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas), sin olvidar el periodo intermedio¹⁷¹⁸, se ha producido una nueva perspectiva del urbanismo, que junto al necesario endurecimiento de las normas y procedimientos ambientales y la gravísima crisis económica del sector inmobiliario en el periodo 2007-2015, ha propiciado un innegable desarrollo de las técnicas rehabilitadoras.

Esas funciones y técnicas rehabilitadores son de carácter urbanístico, máxime tras la integración de la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas), en la legislación urbanística estatal con el vigente Texto refundido de la Ley de suelo, esto es el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana.

Pero la perspectiva de conservación y lo que GONZALEZ-VARAS IBAÑEZ¹⁹ denominó estado de la cultura, no es por si solo el fundamento de la rehabilitación urbana, puesto que esta no solo supone conservar las edificaciones preexistentes, sino

¹⁷ Sobre esto vid BASSOLS COMA, Martín "Genesis y evolución del derecho urbanístico español", Montecorvo

¹⁸ Al respecto ALONSO IBAÑEZ, Rosario "La intervención en la ciudad existente: las actuaciones de rehabilitación en las reformas legislativas del periodo 2010-2011", en *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, 174, 2012, pp. 639-654.

¹⁹ GONZALEZ-VARAS IBAÑEZ, Santiago "La rehabilitación urbanística "Aranzadi", 1998, pags 33 y ss

WPSReview International on Sustainable Housing and Urban Renewal (RI-SHUR)

mejorarlas, regenerarlas, cambiarlas de uso, mejorando problemas de movilidad limitaciones “gentrificadoras”, posibilitando una mejor y más viable convivencia urbana.

Así, parece evidente que la rehabilitación no es una mera restauración, materia ya muy desarrollada en Italia²⁰, tal y como el estudio del profesor Tanda²¹ en esta obra se encarga de resaltar, sino que supone un avance y generalización de una técnica que se había limitado a las edificaciones de valor histórico, ya desde la Instrucción de 1802, tal y como constato FERNANDEZ RODRIGUEZ²².

De hecho la rehabilitación ha sido ya abordada de manera exhaustiva por nuestra doctrina administrativa de forma muy exhaustiva y desde ya antiguo, por autores como LOPEZ RAMON²³ y QUINTANANA LOPEZ²⁴, pero todos ellos y el concepto mismo, suponen , como ya explicara PORTO REY²⁵ , el paso de una perspectiva de mera conservación e incluso adaptación a nuevos tiempos y realidades de meros inmuebles aislados a una revisión integrada en el planeamiento urbano.

De hecho, tal y constata GONZÁLEZ-VARAS²⁶ rehabilitar supone superar la concepción de la mera conservación vinculada a los centros históricos equiparándose para todo el territorio de la ciudad con la sustitución, el saneamiento y la modernización, nivelándose en los términos de SERRANO GUIRAO²⁷ a la renovación, puesto que comprende, tal y como hemos apuntado no solo las edificaciones (y no tan solo los edificios, sino también estatuas, mobiliario urbano, fuentes, etc.), sino el espacio mismo.

Pueden dentro de ese ámbito de la renovación producirse actuaciones que la rehabilitación implique conservación con meras sustituciones parciales, o por otro lado

²⁰ Así SPERONI, M, La tutela dei beni culturali negli stati italiani preunitari. L'Età delle riforme I" Giuffré . Milan 1988 y

²¹ TANDA Paolo “Realización de reestructuración de edificios y remodelación urbana en Italia tras el Decreto legislativo 222/2016” pags 45 a 58 de GARCIA RUBIO, Fernando (coordinador) “Las nuevas perspectivas de la ordenación urbanística y del paisaje ;smart cities y rehabilitación .Una perspectiva hispano –italiana”, Fundación Democracia y gobierno local , 2017.

²² FERNANDEZ RODRIGUEZ, Tomas Ramón “La legislación española sobre Patrimonio histórico-artístico . Balance de la situación de cara al futuro “Revista de derecho urbanístico (1978) nº69

²³ LÓPEZ RAMÓN Fernando [Perspectivas jurídicas de la rehabilitación urbana](#) [Revista española de derecho administrativo](#),, Nº 43, 1984, págs. 535-562

²⁴ QUINTANANA LOPEZ, Tomás “Régimen competencial del urbanismo, vivienda y rehabilitación urbana” REALA nº 239, 1988 pags 1471-1490 .

²⁵ PORTO REY, Enrique. De la conservación individualizada del patrimonio inmobiliario a su rehabilitación integrada en el planeamiento urbano “ Revista de derecho urbanístico nº109 , 1988, pags 13 y ss.

²⁶ GONZALEZ-VARAS IBAÑEZ, Santiago Op cit “La rehabilitación... pag

²⁷ SERRANO GUIRAO, E. “La administración local y los problemas de renovación urbana” RAP nº 36, 1972, pags 13 y siguientes.

WPSReview International on Sustainable Housing and Urban Renewal (RI-SHUR)

actuaciones rehabilitadoras que para regenerar un ámbito concreto requieran de previas demoliciones.

Estas distinciones ya fueron analizadas por la doctrina italiana desde antiguo²⁸, pero a nuestro juicio desde una perspectiva meramente conservacionista y no rehabilitadora, aunque progresivamente y tal y como describe GONZALEZ-VARAS²⁹, de forma superpuesta a la legislación urbanística (al menos hasta la ya indicada Ley 8/2013 de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas). Han ido ganando sustantividad propia.

Estas determinaciones sobre rehabilitación hacen que el ya clásico deber de conservación de edificaciones y urbanizaciones venga ahora complementado por el de rehabilitación, tal y como se determina en el vigente TRLSRU estatal y las diversas leyes de las CCAA, cuyo ejemplo en transformación analizado en esta obra es el de la Comunidad de Madrid, pero que los diferentes trabajos abordan desde muy diversas perspectivas autonómicas.

Pero las funciones y técnicas de regeneración de los territorios ya sometidos a actuación o explotación humana no solo se deben centrar en meros aspectos de rehabilitación o recuperación de edificaciones, sino que deben tener una óptica integral del espacio, ya sea desde los aspectos(hoy claves) energéticos, pasando por la necesaria limitación y tratamiento de los residuos hasta los ámbitos sometidos a antiguas explotaciones industriales o mineras.

Esta nueva perspectiva de la regeneración y recuperación posibilita fenómenos como Tribeca en Nueva York, los Docklands londinenses, o Cabárceno en Cantabria.

En cualquier caso como todas las actuaciones administrativas y en especial las de ordenación urbana exigen de una valoración que tiene un imprescindible componente económico, sobre todo por la complementación del art 31 CE hace la nueva redacción desde 2011 del art 135 de la Carta Magna, lo que es destacado en este aspecto de la renovación urbana por la profesora Alonso.

En cualquier caso, y tal y como se extrae de la experiencia italiana, y de nuestro devenir histórico, es evidente que el moderno derecho urbanístico independientemente del enfoque autonómico correspondiente, debe trasladar los esfuerzos desde una

²⁸ Un panorama histórico lo encontramos en CASSESE, Sabino *“I beni culturali da Bottai a Spadolini”* pags 116 a 142 de *Rassegna degli archivi di Stato*, Roma, Enero-diciembre 1975(nº 1,2 y 3 año XXXV).

²⁹ GONZALEZ-VARAS IBÁÑEZ, Santiago Op cit *“La rehabilitación...”* pag 170

WPSReview International on Sustainable Housing and Urban Renewal (RI-SHUR)

planificación y edificación *ex novo* hacia una labor rehabilitadora y regeneradora de espacios ya urbanizados o explotados, como parte de la consolidación de un modelo de desarrollo urbano y humano sostenible, tal y como apunta para el caso español GIFREU³⁰.

Pero eso reduplicará el papel de las poblaciones y sus organizaciones administrativas por excelencia, los ayuntamientos, en sentido de generar soluciones y los correspondientes recursos y servicios para destacar de forma inteligente (*Smart*) esa nueva perspectiva y su gestión facilitando la vida en un mismo espacio a un creciente número de seres humanos que requieren más y mejores servicios, como son los ya referidos aspectos del suministro y tratamiento de aguas, la retirada y tratamiento de residuos o la clave movilidad urbana.

Junto a esta dimensión tecnológica no debe dejarse al margen un aspecto estético, la búsqueda de la belleza, por la que el ser humano ha realizado a lo largo de su existencia tantos esfuerzos y actuaciones, desde Altamira y Lascaux en el paleolítico, hasta la capilla Sixtina del Vaticano o los nenúfares de Monet, que se pueden contemplar en la Orangerie de París, la humanidad ha estado siempre en la búsqueda de la belleza y su consecución en el entorno que le rodea.

La convivencia en el seno de las poblaciones, tanto entre los seres humanos, como de estos con su entorno exige, dada la naturaleza del propio ser humano, una serie de reglas que establezcan una adecuada preservación de esta y del entorno inmediato en el que las poblaciones se asientan y dentro de los asentamientos su impacto visual. Dicha concepción visual del entorno, con los matices que a continuación desarrollaremos, es lo que podemos considerar como el paisaje, circunstancia sobre la que ya hemos realizado unas reflexiones generales en otros trabajos³¹.

³⁰GIFREU FONT Judith” Las actuaciones sobre el medio urbano como nueva frontera de las políticas públicas al servicio de las de la sostenibilidad territorial y urbanística de la obra colectiva” pags 59 a 94 de “Las nuevas perspectivas de la ordenación urbanística y del paisaje :smart cities y rehabilitación.Una perspectiva hispano-italiana GARCIA RUBIO, Fernando (Director) , fundación Democracia y gobierno local , 2017.

³¹GARCIA RUBIO, Fernando “Régimen jurídico particular del paisaje urbano. Entre las determinaciones de adaptación al ambiente, las normas sectoriales y la regulación de la estética en el ámbito de la autonomía local”. Dentro de [El derecho de la ciudad y el territorio](#): estudios en homenaje a Manuel Ballbé Prunés / [Judith Gifreu i Font](#) (dir.), [Martín Bassols Coma](#) (dir.), [Angel Menéndez Rexach](#) (dir.), 2016, , págs. 448-473.

WPSReview International on Sustainable Housing and Urban Renewal (RI-SHUR)

Así son muchas las disciplinas que abordan el estudio del paisaje, tal y como especificó BLÁZQUEZ JIMÉNEZ ³² (biólogos, ecólogos, arquitectos, geógrafos, sociólogos, estudiosos del arte, o incluso los autodenominados paisajistas (de hecho existe una asociación española de paisajistas), que diseñan entornos ajardinados e incluso operaciones urbanas, algo que da pie a que el término paisaje adquiera muchos matices, todos ellos con su validez mayor o menor y siempre con campos de investigación propios: paisaje visual, paisaje geográfico, paisaje ecológico, paisaje cultural, etc. El carácter interdisciplinar de este concepto tiene sus ventajas, al quedar abierto a múltiples ideas, pero a su vez existe el reconocimiento de que este hecho puede crear ciertas interferencias en su análisis e interpretación, de modo que ciertas tipologías diferentes de paisaje pueden interpretarse de distinta manera según la disciplina que lo trate.

Igualmente el paisaje implica una percepción visual de un hecho físico lo que da lugar a una mezcla de elementos subjetivos (percepción) y objetivos (el hecho físico) que genera una mezcla a veces controvertida sobre que paisajes proteger, o no.

Esta circunstancia, la percepción subjetiva de hechos implica la necesidad de abordar el parámetro de análisis de esa percepción, que es la anteriormente descrita estética.

Desde esta óptica, algunos autores consideran que el concepto de paisaje está integrado por tres elementos: el espacio físico, la referencia visual, y el factor estético. Y aluden a dos realidades distintas: por un lado, el ámbito físico natural, que reúne ciertas características singularmente protegidas por su fragilidad, rareza o belleza; y, por otro, el paisaje cultural, que puede predicarse de las áreas urbanas especialmente cualificadas por la presencia de un conjunto histórico-artístico.

En estos supuestos, el paisaje preexistente es considerado un bien jurídico que debe preservarse. En suma, la concepción subjetiva del paisaje nos conduce a su construcción conceptual como expresión estética sustentada por percepciones subjetivas y de armonía estética propias de cada tiempo y lugar que se apoyan en los más variados elementos materiales e inmateriales.

Este renovado enfoque del paisaje hace que sea objeto de preservación no sólo a través de las políticas ambientales sino también de las territoriales. Y no sólo eso. Hace que la defensa del paisaje sea también una defensa de las percepciones y no sólo de los bienes que lo integran.

³²BLÁZQUEZ JIMÉNEZ, Antonio "Las dimensiones del paisaje urbano" revista Práctica Urbanística 13 .1 - 2016 Wolters Kluwer España.

WPSReview International on Sustainable Housing and Urban Renewal (RI-SHUR)

En cualquier caso debe resaltarse que el paisaje, como noción, es un concepto antropocéntrico, pues presupone que alguien va a verlo o mirarlo, porque las personas van a transitar por allí para admirarlo. La protección ambiental en sí misma, el concepto centrado en la naturaleza salvaje de medio ambiente, queda al margen del paisaje, sobre todo cuando el paisaje existente no es digno de protección por sus características estéticas de paisaje

Asumiendo ya una concepción jurídico-positiva, de forma previa y con carácter general debemos entender como paisaje, tal y como se recoge en el convenio europeo del paisaje, celebrado en el Consejo de Europa y ratificado por España³³, lo siguiente: "«paisaje» se entenderá cualquier parte del territorio tal como la percibe la población, cuyo carácter sea el resultado de la acción y la interacción de factores naturales y/o humanos" (como veremos literalmente tomado del convenio europeo) Este concepto es asumido, como es lógico por nuestros poderes públicos distinguiéndose normalmente a los efectos de su regulación entre paisaje natural y monumental, no existiendo una regulación general estatal sobre la materia de paisaje urbano, por lo que las normas aplicables son de materias concurrentes sobre el propio paisaje, o de carácter autonómico y local.

En ese sentido y tal y como apunta CARBALLEIRA³⁴ el paisaje es una preocupación reciente en el Derecho español. Históricamente la mayoría de las normas sectoriales que incidían sobre el territorio, la cultura y el medio natural albergaban medidas puntuales de carácter paisajístico. Sin embargo, esto no fue sino una pequeña pincelada jurídica que en algunos casos se reveló como contraproducente al impedir dotar de sustantividad propia a la materia. La toma de conciencia internacional sobre el paisaje junto con la reciente legislación paisajística autonómica que desde la última década se promulgó en nuestro país, ayudó sobremanera a emancipar la disciplina, así como diseñar un régimen jurídico autónomo que acoge la creación de estructuras organizativas, técnicas e instrumentos dirigidos específicamente a tutelarlos.

³³ (BOE de 5 de febrero de 2008), al respecto vid FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, C., "El paisaje, el medio rural y el patrimonio natural en las recientes iniciativas legislativas estatales. (A propósito de la ratificación por España de la Convención europea del Paisaje, la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural y la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad)", en Civitas Revista española de Derecho Administrativo núm. 140/2008 y MATA OLMO [Rafael](#) "Convenio europeo del paisajedel Consejo de Europa. Notas sobre su aplicación en España" [Patrimonio cultural y derecho](#), N° 18, 2014, págs. 175-206

³⁴CARBALLEIRA RIVERA Maria Teresa "El paisaje como bien cultural" dentro de la obra colectiva "El camino de santiago y otros itinerarios Cultura, historia, patrimonio, urbanismo, turismo, ocio y medio ambiente" LIBER AMICORUM ENRIQUE GÓMEZ-REINO Y CARNOTA" Coordinadores Juan Ramón Fernández Torres Jesús Prieto de Pedro Joan Manuel Trayter Jiménez, Tirant lo Blanch , Escola Galega de administración pública , 2014

WPSReview International on Sustainable Housing and Urban Renewal (RI-SHUR)

Pero debemos señalar una falta de regulación específica y general estatal del paisaje, que ha sido subsanada por algunas CCAA y así como define el art 6.1 de la Ley 5/2014, de 25 de julio, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, de la Comunitat Valenciana: *paisaje es cualquier parte del territorio, tal y como es percibido por sus habitantes, cuyo carácter resulta de la interacción de factores naturales y humanos*

Como resalta la indicada CARBALLEIRA³⁵ El paisaje es un elemento o paraje natural mitificado. De ese modo lo recoge la primera ley italiana que lo reguló, la Ley 1497/1939 (anterior a la Ley del suelo de 1942), al definirlo como expresión de una belleza natural o artificial que se goza estéticamente, inseparable de los elementos que lo conforman³⁶. Así pues, en esta primera etapa, el paisaje en tanto que belleza natural se concibe como parte del medio ambiente, como un recurso natural que exige una utilización racional y un deber de los poderes públicos de protegerlo, para lo cual se conecta al artículo 45 CE.

Siguiendo a PEREZ GONZALEZ³⁷ por otra parte el Derecho Urbanístico español y la propia conciencia social han ido avanzando desde una permisividad generalizada del ejercicio del Derecho a la propiedad, sin límites o limitaciones que lo acotaran a una conciencia cada vez más notable de protección del medio ambiente y singularmente del paisaje. Todo ello, en el marco del derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado enunciado por el art. 45 de nuestra Carta Magna, debiendo significarse la creciente interrelación entre lo ambiental y lo territorial y la necesidad de su adecuada coordinación, hasta el punto de que la reciente Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, ha llegado a proclamar en su Exposición de Motivos *«la prevalencia de la protección ambiental sobre la ordenación territorial y urbanística»*. Y ello a pesar de que esta transformación ha sido más dilatada en el tiempo de lo deseado y evocando al anteriormente citado Martín Mateo³⁸, podría decirse que: *«El hombre tiene aproximadamente 2 millones de años, la Era Cristiana, 2000, la Revolución Industrial, 200 y la Reacción Ambiental 20»*.

El concepto del Derecho del paisaje ha evolucionado hacia posiciones sociales y participativas, partiendo a principios del siglo XX de una «concepción elitista».

³⁵ CARBALLEIRA RIVERA, María Teresa Op cit "El paisaje como bien cultural

³⁶ Sobre esto vease CARTEI, GIANFRANCO "Autonomia locale e pianificazione del paesaggio" pags 703 a 743 de [Rivista trimestrale di diritto pubblico](#), N° 3, 2013, ed Giuffrè, Milan. Y en concreto pags 704-706.

³⁷ PEREZ GONZALEZ, Carlos "Relaciones entre la ordenación urbanística y la protección del paisaje" El Consultor de los Ayuntamientos, N° 13, Sección Colaboraciones, Quincena del 15 al 29 Jul. 2008, Ref. 2322/2008, pág. 2322, tomo 2, Editorial LA LEY

³⁸ MARTÍN MATEO, Ramón "Manual de derecho ambiental" Aranzadi, 2005.

WPSReview International on Sustainable Housing and Urban Renewal (RI-SHUR)

En el marco de las actuaciones públicas encaminadas a la protección y mejora de la calidad de vida se encuentra de forma singular la protección y mejora del paisaje como «*un elemento esencial para el bienestar individual y social, cuya protección, gestión y planeamiento comportan derechos y deberes para todos*», en la definición utilizada por el Convenio europeo del paisaje, aprobado por el Consejo de Europa el día 20 de octubre de 2000 en Florencia, que ha entrado en vigor en nuestro país el 1 de marzo de 2008.

Esa concepción del paisaje que ha sido de forma tradicional vinculada a las zonas rurales y a la protección de cascos históricos debe bajo la nueva perspectiva anteriormente explicada de una ciudad compacta, mas habitable, disfrutable e inteligente.

Cabe por tanto a la vista de los conceptos anteriormente apunados y destacando los paralelismos e influencias del derecho italiano sobre el español, la necesidad de resaltar, tal y como se ocupan de abordar los trabajos incluidos en este volumen, la importancia clave del uso de técnicas y actuaciones rehabilitadoras e “inteligentes” para poder desarrollar una ordenación urbana “inteligente” que posibilite una concepción del urbanismo actual y de futuro bajo un nuevo prisma, que pondere la disminución del consumo energético, la disminución y valoración de la emisión de residuos y gases contaminantes, el uso más racional y eficiente del agua y la racionalización del uso de los vehículos limitando el uso de los de carácter privado y en especial los propulsados mediante combustibles fósiles.

Todo ello posibilitará la recuperación de espacios ya vividos, pero no necesariamente perdidos, regenerando los paisajes urbanos existentes.

VII METODOLOGÍA

Para el desarrollo del presente trabajo se ha seguido el sistema de una previa visita *in situ* de los cuatro países con análisis de la bibliografía científica, búsqueda en webs oficiales y tras la lectura y examen de estas fuentes se ha procedido a la elaboración de un texto en la línea clásica del derecho comparado.

VIII RESULTADOS Y CONCLUSIONES

Conforme todo lo anteriormente expuesto, podemos destacar que pese a la diversidad geográfica todos los países y sus ordenamientos plasman si no de forma expresa si en

WPSReview International on Sustainable Housing and Urban Renewal (RI-SHUR)

cuanto lo que podríamos denominar “filosofía” el principio del desarrollo sostenible, incluso con un nivel de reconocimiento constitucional, pero expresamente vinculado al medio ambiente y olvidando, en dichos preceptos constitucionales los otros dos ejes de la sostenibilidad (el social y el económico).

Ahora bien esta plasmación constitucional requiere de un adecuado desarrollo legislativo no realizado (por ejemplo la República Dominicana carece de ley de ordenación territorial) y especialmente de un cambio real en las prácticas administrativas y ciudadanas.

Desde luego los objetivos del desarrollo sostenible no han sido implementados en ningún país en la versión de la agenda urbana de la II cumbre de ONU Habitat celebrada en Quito en 2017, pero aún hay tiempo si hay voluntad.

IX REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALONSO IBAÑEZ , Rosario “*La intervención en la ciudad existente: las actuaciones de rehabilitación en las reformas legislativas del periodo 2010-2011*”, en *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, 174, 2012, pp. 639-654.

“La viabilidad económica de los procesos de regeneración urbana” , pags 05 a110 , de la obra colectiva “Las nuevas perspectivas de la ordenación urbanística y del paisaje: *smart cities* y rehabilitación. Una perspectiva hispano-italiana GARCIA RUBIO, Fernando (Director) , fundación Democracia y gobierno local , 2017.

ÁLVAREZ LENZI , , Ricardo (1986): Fundación de poblados en Uruguay, Montevideo, Farq-UdelaR.,

BARACCHINI, H. y ALTEZOR, C. (2008): “Historia del ordenamiento territorial en el Uruguay”, Montevideo, Trilce 82).

BASSOLS COMA, Martín “Genesis y evolución del derecho urbanístico español “, Montecorvo, 1974

CARBALLEIRA RIVERA, Maria Teresa “El paisaje como bien cultural” dentro de la obra colectiva “El camino de santiago y otros itinerarios Cultura, historia, patrimonio, urbanismo, turismo, ocio y medio ambiente” LIBER AMICORUM ENRIQUE GÓMEZ-REINO Y CARNOTA” Coordinadores Juan Ramón Fernández Torres Jesús Prieto de

WPSReview International on Sustainable
Housing and Urban Renewal (RI-SHUR)

Pedro Joan Manuel Trayter Jiménez, Tirant lo Blanch , Escola Galega de administración pública , 2014

CARMONA, L. y GÓMEZ, M.L. (1999): “Montevideo, proceso planificador y crecimientos”, Montevideo, Farq-UdelaR. 28).

CARTEI , GIANFRANCO “Autonomia locale e pianificazione del paesaggio” pags 703 a 743 de [Rivista trimestrale di diritto pubblico, N° 3, 2013](#), ed Giufré, Milan. Y en concreto pags 704-706.

DELGADO BARRIO, Javier. “El control de discrecionalidad del planeamiento urbanístico”. Civitas 1993.

FERNANDEZ RODRIGUEZ, Tomas Ramón “La legislación española sobre Patrimonio histórico-artístico. Balance de la situación de cara al futuro “Revista de derecho urbanístico (1978) nº69.

FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, C., “El paisaje, el medio rural y el patrimonio natural en las recientes iniciativas legislativas estatales. (A propósito de la ratiicación por España de la Convención europea del Paisaje, la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural y la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad)”, en Civitas Revista española de Derecho Administrativo núm. 140/2008

GALVIS GAITÁN Fernando “El municipio colombiano”. 4ª Edición. Themis. Bogota 2007.

GARCIA RUBIO, Fernando “Régimen jurídico particular del paisaje urbanoRégimen jurídico particular del paisaje urbano. Entre las determinaciones de adaptación al ambiente, las normas sectoriales y la regulación de la estética en el ámbito de la autonomía local”. Dentro de [El derecho de la ciudad y el territorio](#): estudios en homenaje a Manuel Ballbé Prunés / [Judith Gifreu i Font](#) (dir.), [Martín Bassols Coma](#) (dir.), [Angel Menéndez Rexach](#) (dir.), 2016, , págs. 448-473

GIFREU FONT Judith” Las actuaciones sobre el medio urbano como nueva frontera de las políticas públicas al servicio de las de la sostenibilidad territorial y urbanística de la obra colectiva” pags pags 59 a 94 de “Las nuevas perspectivas de la ordenación urbanística y del paisaje :smart cities y rehabilitación.Una perspectiva hispano-italiana GARCIA RUBIO, Fernando (Director) , fundación Democracia y gobierno local , 2017.

WPSReview International on Sustainable
Housing and Urban Renewal (RI-SHUR)

GONZALEZ-VARAS IBAÑEZ, Santiago “La rehabilitación urbanística “Aranzadi , 1998, pags 33 y ss

LÓPEZ RAMÓN Fernando “Estudios jurídicos sobre ordenación del territorio” Aranzadi 1995.

[Perspectivas jurídicas de la rehabilitación urbana](#) [Revista española de derecho administrativo](#),, Nº 43, 1984, págs. 535-562

MATA OLMO [Rafael](#) “Convenio europeo del paisaje del Consejo de Europa. Notas sobre su aplicación en España” [Patrimonio cultural y derecho](#),, Nº 18, 2014, págs. 175-206

MARTIN MATEO, Ramón “Manual de derecho ambiental “ Aranzadi , 2005.

MARTÍN -RETORTILLO BAQUER Sebastián “derecho administrativo económico” La ley 1988. Tomo I

PARADA Ramón lo describe como “jibarización” al respecto vid “Ramón Parada Vázquez “Derecho Urbanístico”. Marcial Pons. 2008

PEREZ GONZALEZ , Carlos “Relaciones entre la ordenación urbanística y la protección del paisaje” El Consultor de los Ayuntamientos, Nº 13, Sección Colaboraciones, Quincena del 15 al 29 Jul. 2008, Ref. 2322/2008, pág. 2322, tomo 2, Editorial LA LEY

PORTO REY , Enrique De la conservación individualizada del patrimonio inmobiliario a su rehabilitación integrada en el planeamiento urbano “ Revista de derecho urbanístico nº109 , 1988, pags 13 y ss.

QUINTANANA LOPEZ, Tomás “Régimen competencial del urbanismo ,vivienda y rehabilitación urbana” REALA nº 239, 1988 pags 1471-1490 .

SÁNCHEZ GOYANES Enrique. “El derecho estatal del suelo tras la refundición de 2008” Pags. 5 a 58 de Especial texto refundido de la ley del suelo. La Ley. 2008

SANTOFIMIO GAMBOA Jaime Orlando “Derecho urbanístico”. Bogotá. Universidad Externado de Colombia. 2004. Pags. 36 a 44

SERRANO GUIRAO, E. “La administración local y los problemas de renovación urbana” RAP nº 36, 1972 , pags 13 y siguientes.

WPSReview International on Sustainable
Housing and Urban Renewal (RI-SHUR)

URRUZOLA . Juan Pedro” A propósito de la nueva Ley de Ordenamiento Territorial y sus directrices nacionales”pags 107 a 121 de la revista Pampa nº 5, 2009

YOUNES MORENO Diego. Curso de Derecho Administrativo. Editorial Temis S.A. Bogotá 2004. 7ª edición

WPS RI-SHUR, nº6, 2017, vol.2, ISSN: 2387-1768
MONOGRÁFICO SOBRE LAS ESTRATEGIAS DE DESARROLLO URBANO
SOSTENIBLE E INTEGRADO (EDUSI)

**LAS EDUSI EN EL CONTEXTO DE LAS POLÍTICAS DE REGENERACIÓN
URBANA EN ESPAÑA (1994-2018)**

Sonia De Gregorio Hurtado
Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio
Universidad Politécnica de Madrid

Moneyba González Medina
Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales
Universidad Autónoma de Madrid

Artículo Recibido: 20/11/2017

Artículo Aceptado: 30/11/2017

Resumen

En los inicios de los 90, la actuación en la ciudad existente empezó a alejarse de la mera transformación física y a acercarse a un enfoque integrado que ponía en relación dicha transformación con la dimensión social, económica y medioambiental del desarrollo urbano. Esta evolución se manifestó en el ámbito comunitario con el lanzamiento de la Iniciativa Comunitaria URBAN (1994-1999), que promovió un método de regeneración urbana integrado basado en un enfoque multidimensional, estratégico y participativo. El mismo ejerció una influencia en el marco de la regeneración urbana de los Estados miembros que ha sido reconocida por la literatura. En el caso español, introdujo un modo diferente de abordar los problemas de degradación urbana que iba a tener continuidad en los programas URBAN II (2000-2006), la Iniciativa URBANA (2007-2013) y, en el periodo 2014-2020, en las Estrategias de Desarrollo Urbano Sostenible Integrado (EDUSI). Todos ellos mantienen el “enfoque URBAN”, evidenciando su influencia sobre la acción política del Gobierno de España en materia de desarrollo urbano sostenible. Este trabajo hace una revisión del periodo 1994-2018 con el fin de identificar las influencias y relaciones entre el marco político y los instrumentos mencionados, para entender la evolución que ha dado lugar a las EDUSI y generar un conocimiento que pueda contribuir tanto al avance en el ámbito de la regeneración urbana como a la reflexión sobre la Agenda Urbana para España que el Ministerio de Fomento está desarrollando en la actualidad.

WPSReview International on Sustainable Housing and Urban Renewal (RI-SHUR)

Abstract

In the early 1990s, the intervention on the existing city began to move away from mere physical transformation towards a more integrated approach, which put in relation this transformation with the social, economic and environmental dimensions of urban development. The launching of the URBAN Community Initiative (1994-1999) evidences this evolution at EU level, since it promoted an integrated urban regeneration method based on a multidimensional, strategic and participatory approach. The influence of URBAN-on the urban regeneration frameworks of the Member States has been recognized by the literature. In the Spanish case, it introduced a different way of addressing the problems of urban degradation that would continue in the URBAN II programmes (2000-2006), the URBANA Initiative (2007-2013) and, in during the period 2014-2020, in the so-called Integrated Sustainable Urban Development Strategies (EDUSI). This paper makes a review of the period 1994-2018 in order to identify the influences and relationships between the political framework and the aforementioned instruments, to understand the evolution that has given rise to the EDUSI. The analysis will deliver knowledge aimed to progress in the field of urban regeneration and to reflect about the Spanish Urban Agenda that the Ministry of Public Works is currently developing.

Palabras clave: Regeneración urbana, Estrategias de Desarrollo Urbano Sostenible Integrado–EDUSI, Política Urbana de la Unión Europea, enfoque URBAN

Keywords: Urban regeneration, Integrated Sustainable Urban Development Strategies -EDUSI, Urban Policy of the European Union, URBAN approach.

I Introducción

En 1994, la Comisión Europea (CE) lanzó la Iniciativa Comunitaria URBAN en un contexto socioeconómico y ambiental que había llevado a un número amplio de actores a poner su atención sobre el declive de los barrios urbanos. Desde la segunda mitad de los años ochenta, las instituciones comunitarias ya habían empezado a dar forma a la idea de dedicar recursos económicos de los Fondos Estructurales para ayudar a las ciudades a afrontar sus problemas de degradación urbana. Esta reflexión se dio tanto en el seno de la CE como entre miembros del Parlamento Europeo (PE), derivando en el diseño de una Iniciativa Comunitaria dedicada de manera específica a

WPSReview International on Sustainable Housing and Urban Renewal (RI-SHUR)

la regeneración urbana en el marco de la Política de Cohesión de la Unión Europea (UE) durante el periodo 1994-1999. A esta iniciativa se le dio el nombre de URBAN.

Su desarrollo en los diferentes marcos nacionales fue heterogéneo. Un aspecto que marcó claramente sus resultados fue la existencia (o no) de una política urbana de escala nacional en el Estado Miembro (EM). La contribución de URBAN fue mayor en aquellos países que no contaban con un marco nacional de política urbana (Carpenter, 2013), como era el caso de los países del Sur de Europa (España, Italia, Portugal, Grecia). La literatura que ha abordado la influencia de URBAN en los distintos marcos nacionales (Campagna, 2002; Chrorianopoulos, 2002; Tofarides, 2003; Carpenter, 2006; De Gregorio 2009, 2012a, 2014; Gutiérrez, 2010) ha puesto en evidencia que este instrumento ha hecho una contribución relevante en el marco de la regeneración urbana en los mismos.

En el caso español, URBAN llegó en un momento clave, cuando los Ayuntamientos democráticos salidos de las elecciones de 1979 ya habían desarrollado sus instrumentos de planeamiento (en particular, los Planes Generales de Ordenación Urbana), que guiarían su reforma interior y ordenarían su crecimiento. De este modo, al empezar los años noventa, casi todas las ciudades grandes y medias del país ya habían abordado este tema urgente, lo que permitía a los municipios poner su atención en otras cuestiones urbanas pendientes. Entre ellas aparecía como clave el tema de la degradación urbana, una cuestión que las ciudades habían empezado a abordar de manera sectorial y sin integrar todavía la cuestión central de la sostenibilidad.

En estos años, la emergencia del tema urbano en la agenda comunitaria coincidió con un conjunto de hitos importantes. En particular, la Conferencia sobre Medio Ambiente y Desarrollo de Naciones Unidas (Cumbre de la Tierra), celebrada en Río de Janeiro en 1992, en donde se alcanzó el consenso internacional para proponer a las ciudades el desarrollo de la denominada "Agenda 21 Local". Para avanzar hacia el desarrollo sostenible, las políticas urbanas debían asumir un enfoque que integrase la dimensión social, económica y ambiental, implicando a la comunidad local en dichas políticas. Este enfoque fue ratificado por la UE con la firma de la Carta de las Ciudades Europeas hacia la Sostenibilidad (Carta de Aalborg), adoptada en la Conferencia Europea sobre Ciudades Sostenibles en 1994, para prestar apoyo a las ciudades que

WPSReview International on Sustainable Housing and Urban Renewal (RI-SHUR)

abordaran la elaboración e implementación de su Agenda 21 para la sostenibilidad urbana. De este modo, se va formalizando una nueva manera de orientar la acción en el medio urbano que resulta en una serie de instrumentos explícitos, entre los que se cuenta la mencionada Iniciativa Comunitaria URBAN.

URBAN proponía el desarrollo de programas de regeneración urbana caracterizados por un enfoque integrado (estratégico y participativo)¹ en su metodología de diseño y actuación. En efecto, no solo se planteaba como un programa de regeneración urbana sino, sobre todo, como un método de trabajo² para intervenir sobre los barrios en declive o desfavorecidos: “*URBAN planteó su implementación a través de una metodología de trabajo específica. Caracterizada por asumir la multidimensionalidad de las dinámicas urbanas y, por lo tanto, la necesidad de integrar las acciones urbanísticas, sociales, económicas y medioambientales, pero también por el fomento de las prácticas innovadoras, [...] y la creación de redes de intercambio de conocimientos*” (Gutiérrez, 2010: 163). La metodología de URBAN también promovía la innovación (basada en testar nuevas formas de solucionar los problemas), un enfoque estratégico basado en la consecución de objetivos, y un enfoque *area-based* que concentraba recursos económicos y técnicos, así como atención política en un área de actuación determinada en la que se trabajaba durante un periodo de unos siete años. Además, su filosofía pretendía dar lugar a una gobernanza multi-nivel colaborativa en el marco de la gestión de los programas de regeneración urbana (De Gregorio, 2012 y 2014a). En España, esta circunstancia introdujo una nueva forma de afrontar los problemas de la ciudad consolidada.

El grado de innovación que introdujo esta Iniciativa Comunitaria se desprende de la descripción de la práctica de la regeneración urbana recogida en el Primer Catálogo Español de Buenas Prácticas (MOPTMA, 1996). En particular, en la parte sobre Sostenibilidad y Políticas Urbanas y Locales, Fernando Prats señalaba que se estaba observando la formulación de “*estrategias urbanas integradas (...) en las que se evidencia una sensibilidad generalizada en los poderes locales hacia la problemática urbanística y sociocultural de las ciudades*”. Sin embargo, también apuntaba que en ellas la percepción medioambiental todavía no superaba en muchos casos los aspectos físicos y paisajísticos más superficiales, “*quedando relegados los aspectos*

¹ Comunicación de la Comisión Europea a los Estados Miembros lanzando la Iniciativa Comunitaria URBAN (Diario Oficial nº L 180, de 1/7/94. p 06-09).

² Que más tarde sería denominado “método URBAN” por la Comisión Europea (Comisión Europea, 2003).

WPSReview International on Sustainable Housing and Urban Renewal (RI-SHUR)

más sustantivos relacionados con la sostenibilidad local". Asimismo, añadía que la actuación local en esos años no tenía suficientemente en cuenta la sostenibilidad urbana y territorial, actuándose en base a "*objetivos remediales, y prácticas segmentadas y cortoplacistas en el interior de las ciudades*". El documento también mencionaba que se detectaba una "*insuficiente innovación cultural e instrumental de los patrones de intervención en las ciudades*" y señalaba como novedad que algunas ciudades habían empezado a desarrollar planes estratégicos, aunque casi todos tenían una visión muy sesgada hacia la mejora de la competitividad y la mejor inserción de las ciudades en las nuevas redes y dinámicas económicas a nivel nacional y europeo.

Por otra parte, es relevante señalar que en aquel momento la participación de la comunidad local en los procesos urbanos no era común. Los movimientos sociales y el asociacionismo habían perdido gran parte de su impulso de años anteriores, al quedar muchos de sus representantes de los mismos incorporados en los partidos democráticos presentes ahora en los plenos de los Ayuntamientos (Borja, 2001).

En este escenario, URBAN tenía un gran potencial de transformar la práctica de la regeneración urbana en el país. Algo que después se acentuó cuando la CE impulsó en 2000 la segunda fase de esta Iniciativa Comunitaria, que denominó URBAN II, y que se desarrollaría hasta 2006.

En el periodo 2007-2013 de la Política de Cohesión de la UE, URBAN llegó a su fin, ya que en el seno de la UE se decidió "transversalizar" la dimensión urbana de su política en los Programas Operativos de los EM, fundamentalmente a través del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER). España fue uno de los pocos países que decidió dar continuidad a dicha experiencia a través de un programa que se denominó "Iniciativa URBANA", cuyo nombre recordaba inequívocamente al de la Iniciativa Comunitaria. En el contexto de la Política de Cohesión 2014-2020, se sigue dando continuidad al mismo a través del programa EDUSI (Estrategias de Desarrollo Urbano Sostenible Integrado).

El desarrollo de todos estos instrumentos, y la coherencia que existe entre ellos, hace de España un caso único en el escenario de la UE, al haberse dado en el marco de la dimensión urbana de la Política de Cohesión la continuidad del método URBAN

WPSReview International on Sustainable Housing and Urban Renewal (RI-SHUR)

durante cuatro periodos de programación consecutivos: URBAN (1994-1999); URBAN II (2000-2006); Iniciativa URBANA (2007-2013); y EDUSI (2014-2020) (De Gregorio, 2017b). Esta circunstancia reviste mucho interés si se tiene en cuenta que España es un EM que nunca se ha dotado de una Política urbana nacional de carácter integrado, aun cuando en las últimas décadas ha asistido a la creciente importancia que el tema urbano ha ido adquiriendo en la política comunitaria.

En base a estos hechos, este trabajo profundiza en cada uno de estos instrumentos situándolos en el marco de la política de regeneración urbana en el que se ha desarrollado a nivel nacional. El objetivo es evidenciar la influencia mutua entre dicho marco de política y estos instrumentos, con el fin de generar conocimiento en torno a un tema poco abordado por la literatura e identificar resultados que puedan dar lugar a un conocimiento que potencie la eficacia de instrumentos futuros. Asimismo, se espera que el conocimiento generado por este trabajo pueda contribuir a la reflexión sobre la Agenda Urbana para España, que está siendo elaborada por el Ministerio de Fomento en el momento presente.

El trabajo se ha elaborado a partir de la investigación que las autoras vienen desarrollando sobre el tema en el marco de estudios previos. Al conocimiento que han acumulado se une un trabajo de revisión bibliográfica y de fuentes primarias, y un análisis de la información discursiva obtenida de entrevistas abiertas a autores clave así como de abundantes conversaciones informales con técnicos y académicos de distintos perfiles y con gran conocimiento del tema, tanto en el ámbito nacional como comunitario. La información obtenida se ha sistematizado en una línea temporal que coincide con los periodos de programación de la Política de Cohesión de la UE. La elección de esta estructura temporal ha venido derivada de la claridad con la que permitía abordar el tema, ya que los instrumentos en los que se pone el foco de este estudio han operado en el país en periodos coincidentes con los de la Política de Cohesión al estar co-financiados por el FEDER y el Fondo Social Europeo (FSE). Este criterio de organización del análisis ha permitido poner de manifiesto y profundizar en las relaciones e influencias entre el marco de política y los instrumentos, permitiendo alcanzar el objetivo del trabajo.

El trabajo se ha organizado de la manera siguiente: la parte IV aborda el periodo en el que se desarrolló URBAN (1994-1999), situando el instrumento en el marco de política

WPSReview International on Sustainable Housing and Urban Renewal (RI-SHUR)

en el que se llevó a cabo. En las partes V, VI y VII, dedicadas a URBAN II, a la Iniciativa URBANA y a las EDUSI, respectivamente, se sigue el mismo criterio de análisis. Por último, la parte VIII se dedica al desarrollo de las conclusiones del estudio y a plantear algunos elementos de reflexión futura.

II URBAN y el marco nacional de política urbana en el periodo 1994-1999

URBAN fue el primer instrumento de regeneración urbana de alcance nacional en el país. A su metodología novedosa, se unía la circunstancia de que el Gobierno de España (en adelante, Gobierno) no había puesto en marcha iniciativas de regeneración urbana a escala de país hasta ese momento, a diferencia de otros EM como Reino Unido o Francia. Desde los años 80, la principal política desarrollada en relación al tema urbano era la de vivienda que, aunque tenía un componente de mejora del ámbito donde se actuaba, nacía y se desarrollaba con un objetivo distinto, por lo que en este estudio no se considera como una experiencia relevante (hasta que en la década del 2000 se introduce en ella un enfoque orientado a la regeneración de manera más específica- ver apartado VI).

Es interesante, sin embargo, señalar que en este periodo el Gobierno estaba desarrollando un instrumento que abordaba el tema urbano a escala nacional. Esto se hacía desde las competencias de transporte en el medio urbano que ostentaba el Estado. Se trató del *Plan Director de Infraestructuras 1993-2007* (PDI) aprobado en 1993, un instrumento de planificación para el desarrollo de las infraestructuras en el que se identificaban las necesidades del país y se afrontaban a través de proyectos de reactivación económica a escala regional financiados en parte con los Fondos Europeos. Desde el PDI se dio un intento por parte del Gobierno de ayudar a las ciudades y a las Comunidades Autónomas (CC.AA.) a desarrollar acciones de rehabilitación de gran escalas relacionadas con las infraestructuras de transporte, difíciles de acometer de manera unilateral por parte de los gobiernos locales y regionales. Además, con este instrumento se hizo un esfuerzo por hacer de la concertación multinivel un modo de actuar que pudiera trasladarse a otros ámbitos de política. Las acciones contenidas en el PDI se enmarcaron en cuatro líneas de actuación, siendo una de ellas la denominada “Política de ciudades”. La problemática

WPSReview International on Sustainable Housing and Urban Renewal (RI-SHUR)

urbana recibió atención desde la misma, constituyendo una de las principales aportaciones del instrumento, al ser la primera vez que un plan de ámbito estatal se dirigía específicamente al medio urbano, persiguiendo la rehabilitación e integrando acciones que generalmente se acometían de modo sectorial desde la política de infraestructuras y transporte.

La encargada de implementar la “Política de ciudades” del Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente (MOPTMA) fue la Dirección General de Actuaciones Concertadas en las Ciudades (ente que participaría en el lanzamiento y gestión de URBAN en España en sus primeros años de funcionamiento), dependiente de la Secretaría de Estado de Política Territorial y Obras Públicas. Entre sus funciones principales estaba la concertación con las CC.AA. y las Corporaciones Locales para efectuar actuaciones que integrasen la inversión en infraestructuras de transporte de competencia de la Administración General del Estado con los instrumentos propios del planeamiento urbano, que eran competencia de las CC.AA. y los Ayuntamientos.

El PDI constituyó, por lo tanto, un esfuerzo valioso, a pesar de la sectorialidad que derivaba de su propia naturaleza de plan de infraestructuras a nivel estatal. Con el tiempo ganó reconocimiento porque supuso contar por primera vez con un instrumento que buscaba configurar un ámbito desde el que el Gobierno podía concertar con las CC.AA. y los Ayuntamientos actuaciones de importancia clave en el medio urbano. Sobre el PDI, Arce escribía en 1994: *“se esboza una propuesta de realización de estudios y proyectos piloto, así como un Programa de Mejora del Medio Ambiente Urbano, con participación de diversos organismos implicados, que si se llevan a cabo, puede ser la oportunidad para iniciar una enriquecedora reflexión y el debate pendiente sobre nuestras ciudades, cómo actuar sobre su deterioro y la relación ciudad-desarrollo sostenible”* (Arce, 1994).

Sin embargo, a partir de 1996 la Dirección General de Actuaciones Concertadas en las Ciudades desapareció de la estructura del MOPTMA como consecuencia del cambio político de ese mismo año. El nuevo Gobierno, dirigido por José María Aznar, además de renombrar al MOPTMA con el nombre de Ministerio de Fomento, llevó a cabo una

WPSReview International on Sustainable Housing and Urban Renewal (RI-SHUR)

serie de cambios en su estructura. No consideró la labor que estaba llevando a cabo la Dirección General de Actuaciones Concertadas en las Ciudades dentro de sus objetivos, abandonando el enfoque concertado que había caracterizado al periodo anterior respecto a la acción en el medio urbano desde la competencia en infraestructuras de transporte del Ministerio (De Gregorio, 2012a). A partir de ese momento, los barrios degradados recibieron la atención del Estado principalmente a través de las políticas sectoriales de vivienda y de medio ambiente.

Entretanto, en 1994 había empezado a funcionar la Iniciativa Comunitaria URBAN, gestionada por la Dirección General de Fondos Comunitarios del Ministerio de Economía y Hacienda (MEH), con el apoyo de la Dirección General de Actuaciones Concertadas en las Ciudades del MOPTMA. La labor de la Dirección General de Actuaciones Concertadas en las Ciudades fue relevante en el proceso de preparación de programas presentados por las ciudades y su adecuación al “formato” URBAN, ya que se ocupó de ayudar a Ayuntamientos y CC.AA. a concebir programas basados en un enfoque integrado, en relación al cual no había tradición en el país. Entre sus funciones estuvo también el asesoramiento a las ciudades durante el proceso de implementación de los proyectos y la asistencia al Comité de Seguimiento de URBAN (De Gregorio, 2012a). Aun así, su función fue limitada. Por ejemplo, no pudo ejercer una función “correctora” sobre la metodología presentada por los programas en el ámbito de la participación de la comunidad local para que esta se asemejara más a lo que había quedado plasmado en la Comunicación de la Comisión (Comisión Europea, 1994) y en el resto de la documentación referente a la Iniciativa (entrevista a Félix Arias Goytre³). Tampoco consiguió ejercer una influencia relevante para dotar a URBAN de una visión de regeneración urbana multinivel, que integrase tanto a los tres niveles territoriales de gobierno como a otros actores relevantes (ibid.).

³ Entrevista realizada en el marco de la Tesis Doctoral de Sonia De Gregorio (De Gregorio, 2012a).

WPSReview International on Sustainable Housing and Urban Renewal (RI-SHUR)

URBAN se desarrolló en 31⁴ ciudades españolas. La novedad de su enfoque llevó a que los entes que gestionaron los programas (Ayuntamientos y CC.AA.) encontrasen problemas relevantes en su implementación. Los elementos metodológicos que las ciudades incorporaron en menor medida en sus estrategias fueron el enfoque integrado (entendido como multidimensionalidad o multisectorialidad de los proyectos y la creación de sinergias entre las diferentes acciones) y la participación (De Gregorio, 2012; 2014a). Las ciudades también encontraron limitaciones para adoptar un modo de gestionar los programas y justificar los gastos que les era ajeno (más cercano a la Nueva Gestión Pública y más alejado de la práctica administrativa tradicional) y que venía impuesto desde instancias comunitarias. En la superación de estas barreras se demostró clave la labor de la Dirección General de Fondos Comunitarios y el empeño de los entes gestores en sacar adelante sus programas. Estos últimos llegaron a su fin suponiendo una mejora de las áreas en las que actuaron. En muchos casos esa mejora no estuvo basada en la innovación y carácter demostrativo que se había fijado como objetivos URBAN (ibíd.). Sin embargo, desde una perspectiva general, URBAN inició un aprendizaje que iría calando poco a poco en los actores institucionales involucrados en el desarrollo de los programas, así como en los no institucionales, contribuyendo a dar visibilidad al tema de la regeneración urbana como marco de política pública en el país.

III URBAN II y el marco nacional de política urbana en el periodo 2000-2006

En el periodo 2000-2006, desde el Gobierno se dio continuidad al enfoque de actuación en la ciudad existente asumido desde 1996. Una mirada general al mismo permite decir que se caracterizó por una falta de visibilidad del tema urbano en la acción del Ministerio de Fomento. Más allá del Plan de Vivienda 2002-2005, la actuación principal en las ciudades se dio dentro del Plan de Infraestructuras 2000-

⁴ Programa Operativo URBAN 1994-1999: Badajoz, Badalona, Barakaldo, Cádiz, Cartagena, Huelva, La Coruña, Langreo, Madrid, Málaga, Sabadell, Salamanca, Sevilla, Toledo, Valencia, Valladolid y Vigo; Programa Operativo URBAN 1997-1999: Albacete, Avilés-Corvera, Castellón, Córdoba, León, Murcia, Palma de Mallorca, Pontevedra, Santa Coloma de Gramanet, Santander, Telde y Zaragoza. Dos de los programas de las Islas Canarias se desarrollaron dentro de la Iniciativa Comunitaria REGIS, por lo que de estos 31, 29 fueron programas URBAN y 2 programas REGIS implementados con la misma metodología y objetivos que URBAN.

WPSReview International on Sustainable Housing and Urban Renewal (RI-SHUR)

2007 que sucedió al PDI, pero asumiendo un enfoque marcadamente sectorial centrado en las infraestructuras urbanas de transporte (De Gregorio, 2012b).

En el año 2000 se lanzó la Iniciativa Comunitaria URBAN II. El número total de programas a financiar por el FEDER se redujo en ese periodo, lo que derivó en que en España sólo se llevaran a cabo 10 programas⁵, un número muy inferior al del periodo anterior. Esto tuvo como consecuencia que en muchas CC.AA. no se desarrollara ninguno. En todo caso, la contribución de URBAN II al marco español fue relevante y más visible que la de URBAN I, aun cuando su dotación económica y número de programas fuera reducido. Por un lado, permitió mantener la atención sobre el tema de la regeneración urbana, y por otro, ejerció una influencia metodológica que se manifestó en otras iniciativas impulsadas por algunas CC.AA. como el programa de regeneración IZARTU en el País Vasco (2001) o la Ley de Barrios de Cataluña (2004). En la Comunicación de la CE por la que se lanzó URBAN II (Comisión Europea, 2000) se mantuvieron la misma metodología y objetivos generales que caracterizaron a su predecesor, aunque en este periodo se potenció el interés por la innovación y el intercambio de experiencias (sobre todo buenas prácticas) derivadas de los programas financiados (ibíd.).

Mientras URBAN II estaba en marcha, las Elecciones Generales de 2004 desembocaron en un cambio de color político en España que conllevó una mayor atención hacia el tema urbano. Desde el primer momento de la legislatura, el Gobierno de José Luis Rodríguez Zapatero otorgó una importancia explícita al mismo, que se manifestó principalmente en dos objetivos políticos: abordar los problemas del acceso a la vivienda y reorientar el modelo de desarrollo urbano. Desde este interés se empezaron a desarrollar un conjunto de acciones que derivarían en un conjunto relevante de estrategias y documentos políticos, en gran medida, bajo la coordinación y liderazgo del Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino (MARM), en la que también estuvieron presentes el Ministerio de Fomento y el recién creado

⁵ Cáceres, Gijón, Granada, Jaén, Ourense, Pamplona, Sant Adrià de Besòs, San Cristóbal de La Laguna, San Sebastián-Pasaia y Teruel.

WPSReview International on Sustainable Housing and Urban Renewal (RI-SHUR)

Ministerio de Vivienda (De Gregorio, 2012a; 2012b). Esta actividad se describe a continuación, como parte del periodo 2007-2013, ya que empezó a generar resultados concretos a lo largo del mismo.

IV La Iniciativa URBANA y el marco nacional de política urbana en el periodo 2007-2013

En este periodo concurren varias circunstancias, tanto a nivel nacional como comunitario, que condicionaron decisivamente el devenir de los hechos en relación al tema que nos ocupa. En 2007, el Gobierno publicó la Estrategia Española de Desarrollo Sostenible (MARM, 2007a). En ella se enmarcan un conjunto de documentos sucesivos de aplicación directa al medio urbano, en concreto: la Estrategia Española de Medio Ambiente Urbano (EEMAU) (MAMRM, 2008) y su documento programático, el Libro Verde del Medio Ambiente Urbano (MAMRM, 2007b), o la Estrategia Española de Sostenibilidad Urbana y Local (EESUL) (MAMRM, 2011). Además, en 2007 se aprobó la Ley del Suelo⁶, un paso clave para perseguir el cambio de modelo urbano al introducir el concepto de desarrollo urbano sostenible.

La EEMAU estableció, por primera vez, el modelo de ciudad y de desarrollo urbano recomendado para las ciudades españolas, señalando como objetivo proponer “*las directrices y medidas que han de conducir a los pueblos y ciudades de España hacia escenarios más sostenibles manteniendo su competitividad*” (MARM, 2007a: 6). Potenciaba el modelo de ciudad compacta, compleja, eficiente y cohesionada socialmente con la meta de mejorar la calidad urbana de los pueblos y ciudades y el aumento de la calidad de vida de la ciudadanía. El documento apostaba abiertamente por la regeneración urbana y la recuperación de *brownfields* en el interior de las ciudades, para “*recuperar y rehabilitar la ciudad existente*” (MAMRM, 2007:12). Proponía como una de sus directrices priorizar la recuperación y rehabilitación de la ciudad frente a la creación de nuevos sectores de expansión, absorbiendo el

⁶ BOE núm. 128, de 29 de mayo de 2007.

WPSReview International on Sustainable Housing and Urban Renewal (RI-SHUR)

crecimiento dentro de la misma, rehabilitando las zonas vulnerables y barrios en crisis social y ambiental, fomentando la integración social y la mezcla de usos y rentas en todas las áreas urbanas (MARM, 2007a). Las demás estrategias y documentos mencionados desarrollaron una visión consistente en la descrita en la EEMAU en materia de urbanismo y regeneración urbana. La visión recogida en la EEMAU estaba en línea con el discurso de las instituciones comunitarias en materia de desarrollo urbano, y tuvo su reflejo práctico en tres actuaciones relevantes desarrolladas desde el Gobierno en el periodo que nos ocupa: la definición del Área de Renovación Urbana (ARU) del Plan de Vivienda 2005-2008, el lanzamiento de la Iniciativa URBANA y los proyectos integrales de desarrollo local y urbano -PIDLU- en el año 2007.

Paralelamente, en el ámbito comunitario durante la Reunión Informal de ministros de desarrollo urbano de la UE que se celebró en Leipzig en 2007, se acordó la “Carta de Leipzig sobre Ciudades Europeas Sostenibles”⁷, un documento que *“puede considerarse como la primera institucionalización en la Unión Europea del enfoque integrado en el desarrollo urbano sostenible”* (Instituto Universitario de Urbanística, 2010: 36). La Carta influyó de manera notable en la evolución de la política urbana de la UE en la década siguiente y en la definición de la Iniciativa URBANA, el instrumento a través del que España optó por dar continuidad a URBAN. La penetración en España de la política de desarrollo urbano de la UE, inspirada en el “enfoque URBAN”, se fue articulando en el contexto de la programación de los fondos de la Política de Cohesión de la UE (González, 2013). En primer lugar, a través del establecimiento de un eje dedicado al desarrollo urbano en la programación del FEDER (Eje de Desarrollo local y urbano), recogido en el Marco Estratégico Nacional de Referencia 2007-2013 del Estado español MENR. En segundo lugar, mediante la creación de un programa específico de desarrollo urbano inspirado en URBAN (Iniciativa URBANA). En tercer lugar, a través de los documentos que contenían las directrices metodológicas para la

⁷ A raíz de la Carta de Leipzig, se produjo una mayor visibilidad de la cuestión del desarrollo urbano en la agenda política comunitaria. Junto a la publicación del Informe de expertos “Cities of Tomorrow” (2011), la Dirección General de Política Regional cambió de manera significativa su nombre por el de “Dirección General de Política Regional y Urbana” (2012), visibilizando la creciente importancia que el tema urbano estaba adquiriendo en el marco comunitario.

WPSReview International on Sustainable Housing and Urban Renewal (RI-SHUR)

elaboración de las propuestas para las convocatorias: “Iniciativa URBANA (URBAN). Orientaciones para la elaboración de propuestas” (Ministerio de Economía y Hacienda, 2007b).

La Iniciativa URBANA se desarrolló a través de 46 programas en otras tantas ciudades, en las que se pusieron en marcha estrategias multisectoriales que abordaban cuestiones ambientales, sociales, económicas, turísticas, culturales, patrimoniales, nuevas tecnologías, sociedad de la información, etc. centradas en abordar la desventaja social y económica de un área urbana seleccionada. Las propuestas debían cumplir una serie de requisitos: 1) adoptar un enfoque integrado; 2) estar basadas en un diagnóstico sólido de la zona de intervención; 3) establecer una estrategia, metas y acciones definidas; 4) estar alineadas y ser coherentes con las políticas de la UE, así como con la Estrategia de Lisboa y la Estrategia de Gotemburgo; 5) llevar a cabo una descripción de los sistemas de control y gestión, y 6) establecer una estrategia basada en el principio de asociación (participación ciudadana y colaboración público-privada).

El programa jugó un papel muy importante en continuar el camino iniciado por URBAN, especialmente desde el punto de vista de la gobernanza local (Huete et al., 2016) y visibilizar más el tema de la regeneración a nivel nacional (De Gregorio 2017a). Su análisis ha permitido identificar que se han dado pasos relevantes sobre algunos aspectos que definen el “método URBAN”, particularmente la coordinación dentro de los ayuntamientos con el fin de dar lugar a estrategias integradas al actuar de manera simultánea en diferentes ámbitos sectoriales. Sin embargo, dicho análisis también ha permitido poner a la luz cuestiones relacionadas con el enfoque integrado y la participación de la comunidad local en las que las ciudades no han conseguido avanzar mucho más de lo que se hizo en el contexto de URBAN II (De Gregorio 2017a y b). La Iniciativa URBANA estuvo reforzada por la Red de Iniciativas Urbanas (RIU), una de las redes sectoriales que preveía el Marco Estratégico Nacional de Referencia, y que nacía con los objetivos principales de ser un foro del intercambio de

WPSReview International on Sustainable Housing and Urban Renewal (RI-SHUR)

experiencias y difusión de buenas prácticas en regeneración urbana (Ministerio de Economía y Hacienda, 2007a: 223). La RIU ha jugado un papel muy relevante en relación a estos dos objetivos desde que fue creada en 2009, aunque lejos del potencial que presentaba y los objetivos que se puso inicialmente (De Gregorio, 2017b).

Para completar este marco, hay que recordar que en el primer semestre de 2010 tuvo lugar Presidencia Española⁸ de la UE. Durante la misma el Gobierno español mostró un interés específico en contribuir al avance de la reflexión sobre la cuestión urbana en el marco de la UE, asumiendo un papel activo en esta materia. Este interés hay que entenderlo en el contexto de la mayor atención que el tema urbano había alcanzado dentro de la acción política del Gobierno desde 2004 y que desembocó en la Declaración de Toledo (2010), acordada por Reunión Informal de ministros de desarrollo urbano de la UE. Una de las principales contribuciones de la misma fue aportar una propuesta de elementos clave *“del enfoque integrado en la regeneración urbana en particular y en el desarrollo urbano en general”* con el fin de avanzar hacia un entendimiento común de lo que dicho enfoque significaba en el marco europeo.

En los años finales de este periodo el Ministerio de Fomento y el Ministerio de Medio Ambiente siguieron impulsando diversas iniciativas centradas en avanzar hacia la sostenibilidad del desarrollo urbano. A ello contribuyó el protagonismo que este tema adquirió en la agenda política de la UE en ese momento y la oportunidad que supuso

⁸ En el contexto de la preparación de la Presidencia Española de la UE, el Ministerio de Fomento encargó al Instituto Universitario de Urbanística de Valladolid la elaboración de un informe sobre las políticas de regeneración urbana integrada en la UE, que procurase “una visión panorámica sobre cómo se está enfocando en los diversos países de la UE la “regeneración urbana integrada”, entendida ésta como una estrategia fundamental para alcanzar, entre otros, los objetivos señalados en la Carta de Leipzig”. A la luz de este trabajo, se pone de manifiesto que el concepto de regeneración urbana se relacionaba principalmente con la degradación física de los edificios, seguida de la concentración de problemas sociales y de la demanda de nuevos espacios públicos y equipamientos en los distintos Estados miembros (Instituto Universitario de Urbanística, 2010: 24). Es de interés señalar que las principales conclusiones que arrojaba el informe para el caso español indicaban que, a diferencia de otros marcos nacionales, en el país no se había desarrollado una política nacional de regeneración urbana/desarrollo urbano de carácter específico, considerándose que la atención al tema urbano por parte del Gobierno seguía concentrándose en las políticas de vivienda y de patrimonio cultural (Instituto Universitario de Urbanística, 2010).

WPSReview International on Sustainable Housing and Urban Renewal (RI-SHUR)

la Presidencia Española de la UE. Además de los documentos señalados más arriba, entre estas iniciativas “domésticas” destacan la creación del Sistema de Información Urbana⁹ (SIU), el Observatorio de la Vulnerabilidad Urbana¹⁰ y el “Sistema de Indicadores de Sostenibilidad Local”, que respondían a la necesidad de obtener información sistematizada y datos concretos sobre la realidad urbana española. Sin embargo, el Gobierno no lanzó instrumentos específicos de regeneración urbana, como sí había pasado en Italia y Portugal, en gran medida, debido a la influencia de la política urbana de la UE y en particular de URBAN (De Gregorio et al., 2013). De esta manera la Política de Cohesión de la UE siguió siendo el marco que “suplía” la falta de apoyo específico a la regeneración de los barrios degradados de las ciudades desde el nivel del Gobierno

En contrapartida a esto, hay que recordar que España el único de los países que habían implementado URBAN, dio continuidad a su experiencia a través de un instrumento específico. A la luz de lo mencionado más arriba esto puede aparecer como una paradoja, que se entiende en base al marco competencial vigente en España en relación al tema urbano en virtud de la Constitución de 1978.

En 2011 se produjo un cambio de partido en el Gobierno de España, liderado por Mariano Rajoy. El mismo se distanció de la acción política de su antecesor en relación al tema urbano, reduciendo la atención hacia el mismo. Esto hizo que muchos de los instrumentos lanzados por el Ejecutivo anterior perdieran visibilidad. De manera interesante, esta situación cambió en 2013, cuando en abril el Gobierno aprobó el Plan estatal de fomento del alquiler de viviendas, la rehabilitación edificatoria, y la regeneración y renovación urbanas 2013-2016, y en junio CAMBIAR A ARIAL 11 la Ley 8/2013 de Rehabilitación, Regeneración y Rehabilitación de Áreas Urbanas¹¹. Ambos instrumentos constituían un nuevo marco jurídico a través del que se perseguía potenciar la vivienda en alquiler y continuar el cambio de paradigma en relación al

⁹ https://www.fomento.gob.es/MFOM/LANG_CASTELLANO/DIRECCIONES_GENERALES/ARQ_VIVIENDA/SUELO_Y_POLITICAS/SIU/

¹⁰ http://www.fomento.es/MFOM/LANG_CASTELLANO/DIRECCIONES_GENERALES/ARQ_VIVIENDA/SUELO_Y_POLITICAS/OBSERVATORIO/BOE_núm.153, de 27 de junio de 2013

WPSReview International on Sustainable Housing and Urban Renewal (RI-SHUR)

desarrollo urbano que había iniciado la Ley del Suelo de 2007. Su potencial empezaría a desplegarse en el periodo sucesivo, situándose en el caso de la Ley 8/2013 en el interés en potenciar la colaboración público-privada en la rehabilitación, la regeneración y la rehabilitación.

IV Las EDUSI y el marco nacional de política urbana en el periodo 2014-2020

La progresiva “explicitación” de la política urbana de la UE tuvo su correlato en la Política de Cohesión para el periodo 2014-2020, especialmente a través de dos hitos importantes. Por un lado, la obligatoriedad de que al menos un 5% de los recursos del FEDER se destinase a financiar estrategias integradas de desarrollo urbano sostenible (artículo 7 del Reglamento FEDER¹²); por otro, la re-dinamización del proceso de elaboración de una “Agenda urbana para la Unión Europea”, que conduciría a la aprobación del Pacto de Ámsterdam, en la Reunión Informal de Ministros de Desarrollo Urbano, celebrada el 30 de mayo de 2016.

La continuidad del “enfoque URBAN”, y la importancia del FEDER en este proceso, habían sido reconocidas en el informe “Cities of Tomorrow” (2011). Como se ha venido señalando, la singularidad del enfoque radica en su metodología, que se concreta en una serie de requisitos procedimentales dirigidos a garantizar la aplicación del enfoque integrado (estratégico y participativo). Dicha metodología, compleja y muy distinta de la gestión ordinaria de las Administraciones locales españolas, exige un gran “esfuerzo pedagógico¹³ y técnico por parte de las instituciones y una inversión en recursos humanos especializados que puedan encargarse del diseño y la implementación de los proyectos.

Del mismo modo que había ocurrido en el periodo anterior, España dio continuidad¹⁴ al enfoque URBAN, en primer lugar, a través del establecimiento de un eje

¹² Reglamento (UE) nº 1301/2013.

¹³ Una evidencia de este condicionamiento se puede observar en el siguiente titular: “La UE marca las directrices a los concellos para que ejecuten los fondos Edusi” [La Voz de Galicia. 09/09/2017. Enlace: <https://www.lavozdeg Galicia.es/noticia/coruna/artexio/2017/09/09/ue-marca-directrices-concellos-ejecuten-br-fondos-edusi/00031504974827670587347.htm>]

¹⁴ A esta continuidad hace mención expresa el Considerando 4 de la Orden HAP/2427/2015, de 13 de noviembre, por la que se aprueban las bases y la primera convocatoria para la selección de estrategias de Desarrollo Urbano Sostenible e Integrado que serán cofinanciadas mediante el programa operativo FEDER de crecimiento sostenible 2014-2020, al señalar “*La voluntad de dar continuidad a la provechosa*

WPSReview International on Sustainable Housing and Urban Renewal (RI-SHUR)

específicamente dedicado al desarrollo urbano dentro del Programa Operativo de Crecimiento Sostenible¹⁵ del FEDER (Eje 12: Desarrollo urbano integrado y sostenible¹⁶), en virtud de lo establecido en el “Acuerdo de Asociación de España para el periodo 2014-2020”, aprobado el 30 de octubre de 2014. En segundo lugar, mediante la creación de un programa específico de desarrollo urbano denominado “Estrategias de Desarrollo Urbano Sostenible Integrado” (EDUSI 2014-2020). En tercer lugar, a través de las directrices metodológicas para la elaboración de las estrategias, recogidas en el documento “Orientaciones para la definición de Estrategias de Desarrollo Urbano Sostenible Integrado en el periodo 2014-2020” (Red de Iniciativas Urbanas, 2015), en línea con el documento elaborado por la Comisión Europea en 2015 “Orientaciones para los Estados miembros Desarrollo sostenible integrado en el medio urbano Reglamento del FEDER”.

El programa EDUSI se dirige a municipios o áreas funcionales con una población de al menos 20.000 habitantes. La primera¹⁷ convocatoria fue publicada en el mes de noviembre de 2015, a la que siguieron otras dos, publicadas en octubre de 2016¹⁸ y septiembre de 2017, respectivamente. Esta última se caracterizó por dar un mayor peso a la dimensión de inclusión social (OT 9), de acuerdo con las recomendaciones de la Comisión Europea. Las principales diferencias respecto a la Iniciativa URBANA se concretan en que se financian estrategias (no proyectos) y se introduce la posibilidad de que el ámbito de actuación sea un área funcional. En la orden de la primera convocatoria se describen los elementos de orden metodológico que ha de incluir la estrategia (art. 8.1). Estos son:

- 1) La **identificación inicial de los problemas** o retos urbanos del área, que constituyen un obstáculo para lograr un verdadero desarrollo urbano sostenible. Para ello, deben tenerse en cuenta los cinco retos del artículo 7

experiencia española derivada del desarrollo de la Iniciativa URBANA, la Iniciativa Comunitaria URBAN y los Proyectos Pilotos Urbanos, cuyos inicios se remontan a principios de los años 90”.

¹⁵ En el POCS, los retos urbanos se relacionan con los Objetivos Temáticos (OT) siguientes: OT2 Mejora del acceso, del uso y de la calidad de las tecnologías de la información y la comunicación; OT4 Apoyo de la transición hacia una economía de bajas emisiones de carbono (obligatorio); OT6 Preservación y protección del medio ambiente y fomento de la eficiencia de los recursos; y OT9 Fomento de la inclusión social y la lucha contra la pobreza y contra cualquier tipo de discriminación (obligatorio).

¹⁶ Este Eje está dotado con 1.012.754.015,00 euros, según lo aprobado en el POCS del FEDER.

¹⁷ Se presentaron 256 propuestas EDUSI y fueron seleccionadas 83 (709.037.163,09 euros).

Enlace: <https://www.boe.es/boe/dias/2016/12/14/pdfs/BOE-A-2016-11863.pdf>

¹⁸ Se presentaron 185 propuestas EDUSI y fueron seleccionadas 40 (297.484.353 euros). Enlace: <http://www.boe.es/boe/dias/2017/05/22/pdfs/BOE-A-2017-5678.pdf>

WPS RI-SHUR, nº6, 2017, vol.2, ISSN: 2387-1768
MONOGRÁFICO SOBRE LAS ESTRATEGIAS DE DESARROLLO URBANO
SOSTENIBLE E INTEGRADO (EDUSI)

WPSReview International on Sustainable Housing and Urban Renewal (RI-SHUR)

del Reglamento FEDER (económicos, ambientales, climáticos, demográficos y sociales)

2) Un **análisis** del conjunto del área urbana **desde una perspectiva integrada**, que abarque el ámbito físico, medioambiental y climático, energético, económico, demográfico, social, el contexto territorial, el marco competencial, los instrumentos de planificación y un análisis de riesgos.

3) Un **diagnóstico de la situación** del área urbana (por ejemplo, un análisis DAFO), así como la definición de los resultados esperados y su cuantificación: valor actual y valor objetivo al final del 31 de diciembre de 2022 en base a los indicadores de resultado definidos. También deben definirse las prioridades, a partir de una jerarquización de los retos y objetivos;

4) La **delimitación del ámbito de actuación** (que puede ser geográfica o funcional), además de la población afectada. Esta delimitación debe estar basada en indicadores y en una justificación de que la escala a la que se propone actuar es la adecuada para afrontar los retos identificados.

5) Un **Plan de Implementación** de la Estrategia, que incluirá los siguientes elementos: a) descripción de las líneas de actuación a llevar a cabo por cada Objetivo Temático; b) descripción, para cada línea de actuación, de los criterios y procedimientos para la selección de las operaciones; c) cronograma orientativo de las líneas de actuación; d) presupuesto indicativo del Plan de Implementación y e) indicadores de productividad.

6) La descripción de los **mecanismos de participación** ciudadana y de los agentes sociales;

7) La garantía de la **capacidad administrativa** para su implementación; y

8) Referencia a los **principios horizontales y objetivos transversales**: igualdad entre hombres y mujeres y no discriminación; desarrollo sostenible; accesibilidad; cambio demográfico; y mitigación y adaptación al cambio climático.

WPSReview International on Sustainable Housing and Urban Renewal (RI-SHUR)

Figura 1. Directrices para la elaboración de una EDUSI



Fuente: Red de Iniciativas Urbanas (2015: 5)

Si bien no se cuenta aún con perspectiva temporal para poder valorar el impacto del programa EDUSI, lo que sí puede confirmarse es que este instrumento está contribuyendo a continuar la reflexión y la acción de las ciudades en relación a la regeneración de sus áreas en declive en el momento presente. Es de interés señalar que desde la Dirección General de Fondos Comunitarios, ente que gestiona a nivel nacional las EDUSI, se considera que en base a las mismas se ha dado “*un cambio de 180º en la planificación local de España*”¹⁹, en tanto que el 100% de los municipios de al menos 50.000 habitantes ha presentado una estrategia a la primera convocatoria y las estrategias propuestas se consideran de “*mucha calidad*”. En relación a esto, será clave el análisis de las mismas desde un enfoque crítico en el medio plazo, focalizando entre otras cuestiones en cómo han sido elaboradas dichas estrategias para entender si son el resultado de la capacidad administrativa de los propios municipios o de cosultoría externa.

Por otra parte, cabe afirmar que más allá del contexto de la programación de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeo y de la Política de Cohesión, el Gobierno de España no ha desplegado una política nacional de desarrollo local, razón por la que

¹⁹ Afirmación recogida en una presentación de un representante del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas durante el VI Pleno de la RIU, celebrado los días 3-4 de noviembre de 2016.

WPSReview International on Sustainable Housing and Urban Renewal (RI-SHUR)

también en este último periodo la dimensión urbana de la política de la UE vuelve a aparecer como un elemento clave de transformación del escenario de la regeneración urbana en el país. Además, hay que considerar que su capacidad de influir el marco nacional aumentará respecto a instrumentos anteriores, ya que el incremento de la financiación comunitaria permitirá que se desarrollen más de 150 estrategias EDUSI, una cifra muy por encima del número de programas financiados por URBAN, URBAN II, o la Iniciativa URBANA. A esto se une una intención de potenciar el papel que viene desarrollando la Red de Iniciativas Urbanas, entre otras cosas reforzando su capacidad de difusión y de intercambio de buenas prácticas entre las ciudades.

Para completar este marco, hay que considerar que en el momento presente el Gobierno de España ha iniciado el proceso de construcción de una Agenda Urbana para el país, en base a lo comprometido por España frente a la UE en el Acuerdo de Asociación de España 2014-2020. (Ministerio de Hacienda y Función Pública, 2014). Tras un periodo inicial en el que la tarea de la preparación de dicha Agenda se situó en el Ministerio de Hacienda y Función Pública, en la primavera de 2017 esta responsabilidad fue asumida por el Ministerio de Fomento que en la actualidad ha formado un Grupo de Expertos²⁰ que está trabajando en un primer documento que previsiblemente saldrá a participación pública en la primavera de 2018. Este instrumento y el “gesto” político que conlleva tienen el potencial de generar una reflexión sobre el tema de la “Ciudad” que venga a sustituir la falta de visibilidad de este tema en el escenario político de nuestro país. El hecho de que una acción tan significativa se haya dado como resultado de un compromiso del Gobierno de España frente a la UE permite reafirmar la capacidad de influencia de la política comunitaria en el caso español, situando al país como un caso interesante en el marco de lo que se ha venido denominando Europeización de las políticas nacionales (González y Fedeli, 2015).

V Conclusiones

El análisis realizado ha puesto de relieve la capacidad de la política comunitaria de influir en el marco nacional de la regeneración urbana a lo largo de todo el periodo de estudio. Esta circunstancia ha tenido lugar aun cuando la UE no tiene competencias

²⁰ <https://www.fomento.gob.es/MFOMBPremsa/Noticias/Fomento-impulsa-la-elaboraci%C3%B3n-de-la-Agenda-Urbana/a370d7a2-a47d-4176-a346-2b1fc3309877>

en relación a este tema, y ha sido propiciada, sobre todo, por la puesta a disposición de los EM de fondos para ayudar a las ciudades a frenar los procesos de degradación de sus áreas urbanas vulnerables. En este sentido, España ha mostrado un comportamiento muy parecido al de otros EM que no se habían dotado de una política urbana de ámbito nacional, si no fuera porque en el periodo 2007-2013 se desmarca del comportamiento de la mayor parte de los países miembros de la UE al lanzar con el apoyo del FEDER (artículo 8) un instrumento específico de regeneración, la Iniciativa URBANA, orientado explícitamente a dar continuidad a la Iniciativa Comunitaria URBAN. Ello se explica, en gran medida, por la atención política que el tema urbano recibió por parte del Gobierno en ese momento. El desarrollo de la Iniciativa URBANA permitió que un gran número de ciudades (46) siguieran diseñando e implementando estrategias integradas de regeneración y que el tema continuara contando con visibilidad y con la implicación de un número importante de actores institucionales y no institucionales que participaron en los programas.

La experiencia ganada en ese periodo emerge como clave para explicar la “facilidad” con la que desde nuestro país la Dirección General de Fondo Comunitarios del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas pudo dar respuesta a la obligatoriedad impuesta desde la UE de dedicar al menos el 5% de los recursos del FEDER a financiar estrategias de desarrollo urbano sostenible integrado (EDUSI) en el periodo 2014-2020. Su diseño y su gestión están basados en gran medida en la experiencia obtenida en el periodo precedente, cuestión que sitúa a las EDUSI como claras continuadoras del enfoque URBAN. En efecto, aun teniendo en cuenta los cambios que las EDUSI han introducido en su convocatoria respecto a la Iniciativa URBANA (mencionados más arriba), están propiciando una continuación de la práctica de la regeneración urbana en línea con los principios de desarrollo urbano sostenible auspiciados por la UE. Esta circunstancia, que emerge al comparar las EDUSI con los instrumentos que las han precedido, está también presente en el discurso asumido por los principales actores institucionales que están trabajando en su implementación.

Tanto las EDUSI como el conjunto de elementos de transformación que la política urbana de la UE habría ido introduciendo en el país, o dicho de otro modo, la acomodación de España a la política de desarrollo urbano promovida por la UE, permiten afirmar que en el país se está avanzando hacia un mayor interés en torno al tema de la regeneración urbana. Aun así, la continuidad en la implementación del “método URBAN” sigue contrastando con la falta de una política urbana a nivel nacional acordada entre los tres niveles de gobierno (Gobierno de España, CCAA, y Ayuntamientos). Una política que, a pesar del interés que en ciertos momentos ha mostrado el Gobierno hacia el tema de la “Ciudad”, nunca ha llegado a cristalizar en

WPSReview International on Sustainable Housing and Urban Renewal (RI-SHUR)

un marco específico²¹. Esta circunstancia, podría explicarse en gran medida por las reducidas competencias del Gobierno en relación al tema urbano, a diferencia de otros países de la UE menos descentralizados o que, contando con un grado de descentralización relevante, sí han conseguido dotarse de marcos comunes sobre el tema urbano a nivel nacional. Nuestro marco se caracteriza por el protagonismo que ocupan en la agenda política nacional las tensiones territoriales entre los diferentes niveles de gobierno (sobre todo entre CC.AA. y Gobierno), cuestión que dificulta el avance hacia escenarios consensuados en campos de competencias complementarias o concurrentes como el que nos ocupa. La recentralización que ha supuesto la aprobación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (BOE, núm. 312, de 30 de diciembre), no ha implicado una mejora de esta situación.

La observación de los últimos acontecimientos, a la luz del devenir anterior, parece mostrar un posible cambio de rumbo hacia un marco consensuado en relación a la actuación en la ciudad existente, y en general en relación al desarrollo urbano sostenible. En efecto, en los últimos meses la “cuestión urbana” parece estar haciéndose un hueco en la agenda política nacional. En el mes de junio de 2017, el Ministro de Fomento, Íñigo de la Serna, comunicó el impulso del proceso de elaboración de la Agenda Urbana española. Como se ha explicado, su origen no se sitúa en una iniciativa de “cuño nacional” sino que se encuentra entre los compromisos adquiridos en el Acuerdo de Asociación de España 2014-2020, al que se suma el interés que el tema está ganando también en otros foros supranacionales²². Todo ello nos permite afirmar que los principales cambios que, en materia urbana, se están produciendo en nuestro país están fuertemente influenciados por la Política de Cohesión de la UE, y que los mismos podrían estar dando paso a cambios importantes en relación al tema que nos ocupa si son capaces de desplegar todo su potencial.

VI Referencias bibliográficas

Atkinson, R. y C. Rossignolo (2009). “An ‘explicit’ EU urban policy alter a ‘learning’ phase?”. Ponencia presentada en la II European Urban Research Association Conference, Madrid (3-5 junio).

²¹ Desde un punto de vista sustantivo se puede decir que el desarrollo urbano ha estado dominado por interpretaciones provenientes fundamentalmente de los ámbitos del urbanismo y la vivienda. Desde un punto de vista procedimental, ha estado condicionado por una Administración municipal “escuálida”, alejada, en gran medida, de las exigencias y la sofisticación del tipo de gestión que requieren problemas cada vez más complejos.

²² Por ejemplo, la implementación de la Agenda 2030 de Naciones Unidas con la que España se ha comprometido.

WPSReview International on Sustainable
Housing and Urban Renewal (RI-SHUR)

Campagna, L. (2002). "Un bilancio del primo programma Urban, orientamento per i programmi futuri". En PASQUI, G. y VALSECCHI, E. (coord.), *Il programma Urban e l'innovazione delle politiche urbane, Apprendere dall'esperienza: pratiche, riflessioni, suggerimenti* (pp. 9-12). Milán: Terso Quaderno.

Carpenter, J. (2013). "Sustainable Urban Regeneration within the European Union. A case of 'Europeanization'?". En LEARY E.M. y J. McCARTHY: *The Routledge Companion to Urban Regeneration*, Londres: Routledge.

Carpenter, J. (2006). "Addressing Europe's Urban Challenges: Lessons from the EU URBAN Community Initiative". *Urban Studies*, 43(12), 2145-2162.

Chorianopoulos, I. (2002). "Urban Restructuring and Governance: North-South Differences in Europe and the EU URBAN Initiative", *Urban Studies*, 39(4), 705-726.

Comisión Europea (1994). "Notice to the Member States laying down guidelines for operational programmes which Member States are invited to establish in the framework of a community initiative concerning urban areas (URBAN)". DOCE no. L 180/37, de 01-07-1994 , 06–09

Comisión Europea (2000). "Communication from the European Commission to the Member States laying down guidelines for a Community Initiative concerning economic and social regeneration of cities and of neighborhoods in crisis in order to promote sustainable urban development (URBAN II)". Bruselas, Publicaciones de la Comisión Europea.

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

Comisión Europea (2011). "Cities of tomorrow. Challenges, visions, ways forward", Informe de Expertos Externos, Bruselas.

Comisión Europea (2015). "Orientaciones para los Estados miembros Desarrollo sostenible integrado en el medio urbano Reglamento del FEDER (artículo 7)". Disponible en: http://ec.europa.eu/regional_policy/es/information/publications/guidelines/2015/guidanc-e-for-member-states-on-integrated-sustainable-urban-development-article-7-erdf-regulation (último acceso 10-01-2018).

De Gregorio Hurtado, S. (2009). "El desarrollo de las Iniciativas Comunitarias URBAN y URBAN II en las periferias degradadas de las ciudades españolas", *Ciudades*, 13, 39-59.

De Gregorio Hurtado, S. (2012a). "Políticas urbanas de la Unión Europea desde la perspectiva de la Planificación Colaborativa. Las Iniciativas Comunitarias URBAN y URBAN II en España". Tesis Doctoral. Departamento de Urbanística y Ordenación

WPSReview International on Sustainable
Housing and Urban Renewal (RI-SHUR)

del Territorio, Escuela Técnica Superior de Arquitectura, Universidad Politécnica de Madrid.

De Gregorio Hurtado, S. (2012b). "La regeneración urbana en la acción estatal en España durante el periodo 2004-2011. Una historia a continuar". *Perspectivas*, 1, 27-51.

De Gregorio Hurtado, S. (coord.), Dobson, S., Wyckmans, A., Coelho, D. (2013). "Urban regeneration as driver of adaptive capacity of cities". En *IFLA Europe Journal*, 2, 40-47.

De Gregorio Hurtado, S. (2014). "La Iniciativa Comunitaria URBAN como factor de transformación de la práctica de la regeneración urbana: aproximación al caso español", *Ciudad y Territorio*, 180, 253-275.

De Gregorio Hurtado, S. (2015). "Una reflexión crítica sobre la transposición de la política urbana de la Unión Europea al marco español". *Cuadernos de Investigación Urbanística*, 100, 19-23.

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

De Gregorio Hurtado, S. (2017b). "La Política Urbana de la Unión Europea en España: de URBAN a las EDUSI", *TRIA –Territorio della Ricerca su Insediamenti e Ambiente-*, 18, 47-74.

Del Castillo, J. and S.N. Haarich (2013). "Desarrollo Urbano Sostenible cofinanciado por el FEDER en España 2014-2020: Directrices Estratégicas y Prioridades de Inversión", final Report for the DG Regio.

González Medina, M. (2011). "Elementos de una política urbana europea. Experiencias de gestión del desarrollo urbano en Alemania y España". *Revista Española de Ciencia Política*, 27, 45-67.

González Medina, M. (2013). "La europeización urbana a través de la Política de Cohesión". *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 104, 133-154.

González Medina, M. y V. Fedeli (2015). "Exploring European Urban policy: Towards an EU-national urban agenda?", *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 14 julio-diciembre.

Gutiérrez Palomero, A. (2009). *La Unió Europea i la regeneració de barris amb dificultats*. Tesis Doctoral. Departament de Geografia i Sociologia, Universitat de Lleida.

WPSReview International on Sustainable
Housing and Urban Renewal (RI-SHUR)

Gutiérrez Palomero, A. (2010). "La Iniciativa Comunitaria URBAN y la construcción inconclusa de una Política urbana para la Unión Europea", *Papeles de Geografía*, 51-52, 159-167

Huete García, M.A.; Merinero Rodríguez, R. y Muñoz, R. (2016). "Urban regeneration policy from the Model of Integrated Urban Development in the European Union: an analytical approach based on the study of Spanish cities". *Local Government Studies*, 42(2), 267-286.

Instituto Universitario de Urbanística (2010). "Regeneración urbana integrada en Europa. Documento de Síntesis". Universidad de Valladolid, Disponible en: https://www.fomento.gob.es/nr/rdonlyres/94c72eb1-d0e7-428a-9039-a73588c47866/95964/urban_regene_spanish.pdf (último acceso 10-12-2017).

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

Ministerio de Economía y Hacienda (2007b). "Iniciativa URBANA (URBAN) Orientaciones para la elaboración de propuestas". Madrid: MEH

Ministerio de Hacienda y Función Pública (2014). Acuerdo de Asociación de España 2014-2020. Madrid: Ministerio de Hacienda y Función Pública.

Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino (2007a). Estrategia española de medio ambiente urbano (Borrador de noviembre de 2007). Madrid: MAMRM

Ministerio de Medio Ambiente y Medios Rural y Marino (2007b). Libro verde de medio ambiente urbano. Tomo I. Madrid. MAMRM.

Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino [MAMRM] (2011). Estrategia española de sostenibilidad urbana y local. Madrid: MAMRM.

Ministerio de Obras Públicas Transporte y Medioambiente (1996). Primer Catálogo Español de Buenas Prácticas. I Conferencia ONU Asentamientos Humanos. Madrid: MOPTMA.

Ministerio de la Presidencia (2007). *Estrategia Española de Desarrollo Sostenible*. Madrid. Ministerio de la Presidencia.

Parkinson, M. (2005). "Urban Policy in Europe. Where have we been and where are we going?". Documento para el NODE Project on European Metropolitan Governance for Austrian Federal Ministry of Education, Science & Culture.

Red de Iniciativas Urbanas (2015). "Orientaciones para la definición de Estrategias de Desarrollo Urbano Sostenible Integrado en el periodo 2014-2020". Disponible en: <http://www.rediniciativasurbanas.es/NR/rdonlyres/EFED876C-9E2C-4C89-9880->

WPSReview International on Sustainable
Housing and Urban Renewal (RI-SHUR)

[C17D7D3BACB2/135389/1_20150803_OrientacionesEstrategiasIntegradas20149.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/themes/urban/leipzig_charter.pdf)
(último acceso 10-01-2018).

Reunión Informal de ministros de desarrollo urbano de la UE (2007). Leipzig Charter. Leipzig. Disponible en:
http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/themes/urban/leipzig_charter.pdf (último acceso 10-01-2018).

Reunión Informal de ministros de desarrollo urbano de la UE (2010). Declaración de Toledo. Disponible en:
http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/newsroom/pdf/201006_toledo_declaration_en.pdf (último acceso 10-01-2018).

Tofarides, M. (2003). *Urban Policy in the European Union: A multi-level gatekeeper system*. Ashgate: Aldershot/Burlington.

WPSReview International on Sustainable
Housing and Urban Renewal (RI-SHUR)

PROPUESTAS DE ACTUACIÓN

WPS RI-SHUR, nº6, 2017, vol.2, ISSN: 2387-1768
MONOGRÁFICO SOBRE LAS ESTRATEGIAS DE DESARROLLO URBANO
SOSTENIBLE E INTEGRADO (EDUSI)

**THE PROMOTION OF INTEGRATED SUSTAINABLE URBAN
DEVELOPMENT BY THE EUROPEAN UNION AND ITS APPLICATION IN
ARAGÓN¹**

Carmen de Guerrero Manso
Universidad de Zaragoza

Artículo Recibido: 30/11/2017

Artículo Aceptado: 23/12/2017

SUMMARY

Europe 2020, a strategy for *Smart*, sustainable and inclusive growth, wants to mark a new beginning in which Europe emerges stronger from the economic and financial crisis. This strategy aims at a different type of growth, smart, sustainable and inclusive, and it seeks to create the right conditions to achieve such kind of growth. All these aspects are especially involved in cities, because they are spatial concentrations of human activity and interactions between their inhabitants. In line with this importance of cities in implementing the Europe 2020 strategy, the urban dimension of Cohesion Policy has been significantly strengthened for the 2014-2020 period.

In the case of the ERDF, Member States are now obliged to allocate at least 5% of their national ERDF budget to support integrated sustainable urban development strategies. In this paper we analyse the regulation of this new tool aimed at achieving sustainable and integrated urban development and its implementation in the Autonomous Community of Aragon.

KEY WORDS: Integrated, Sustainable, Urban, Development, Strategy

¹ El presente trabajo se ha realizado en el marco del Proyecto de Investigación titulado: "La regulación de los mecanismos de mercado para la protección ambiental en Derecho Administrativo", DER2015/67348-P, Ministerio de Economía y Competitividad.

WPSReview International on Sustainable Housing and Urban Renewal (RI-SHUR)

I Introduction: Europe 2020 Strategy

“Europe 2020 A strategy for Smart, sustainable and inclusive growth COM (2010) 2020 final” wants to mark a new beginning in which Europe emerges stronger from the economic and financial crisis. This strategy sets three priorities: smart growth, sustainable growth and inclusive growth, and sets up the definition and the clues for each one of these priorities. According to the Strategy 2020, smart growth is based on the development of knowledge and innovation as drivers of the future growth. This requires improving the quality of the education, reinforcement of the research performance, promoting innovation and knowledge transfer throughout the Union, making full use of information and communication technologies and ensuring that innovative ideas can be turned into new products and services that create growth, quality jobs and help address European and global societal challenges. In order to succeed, this must be combined with entrepreneurship, finance, and a focus on user needs and market opportunities².

By sustainable growth the European Union means the promotion of a resource efficient, greener and more competitive economy. That involves exploiting Europe's leadership in the race to develop new processes and technologies, including green technologies, accelerating the roll out of smart grids using Information and Communication Technologies', exploiting EU-scale networks, and reinforcing the competitive advantages of businesses, particularly in manufacturing and within Small and medium-sized enterprises, as well through assisting consumers to value resource efficiency. Such an approach will help the EU to prosper in a low-carbon, resource constrained world while preventing environmental degradation, biodiversity loss and unsustainable use of resources. It will also reinforce economic, social and territorial cohesion³.

Finally, inclusive growth fosters a high-employment economy delivering economic, social and territorial cohesion. Inclusive growth means empowering people through

² The Commission has putted forward several flagships initiatives to catalyse progress under each priority theme. For smart growth there are three of them: Innovation Union, Youth on the move, and A digital agenda for Europe.

³ The flagships initiatives for this objective are: Resource efficient Europe, and An industrial policy for the globalization era.

WPSReview International on Sustainable Housing and Urban Renewal (RI-SHUR)

high levels of employment, investing in skills, fighting poverty and renovating labour markets, training and social protection systems so as to help people anticipate and manage change, and build a cohesive society. It is also essential that the benefits of economic growth spread to all parts of the Union, including its outermost regions, thus strengthening territorial cohesion. It is about ensuring access and opportunities for all throughout the lifecycle. Europe needs to make full use of its labour potential to face the challenges of an ageing population and rising global competition. Policies to promote gender equality will be needed to increase labour force participation thus adding to growth and social cohesion⁴.

So, Europe 2020 aims at a different type of growth, smart, sustainable and inclusive, and it seeks to create the right conditions to achieve such kind of growth.

This is in line with Article 3 (3) of the Treaty on European Union (consolidated version), which is one of the underlying objectives of the Union's economic and social policy:

“The Union shall establish an internal market. It shall work for the sustainable development of Europe based on balanced economic growth and price stability, a highly competitive social market economy, aiming at full employment and social progress, and a high level of protection and improvement of the quality of the environment. It shall promote scientific and technological advance.

It shall combat social exclusion and discrimination, and shall promote social justice and protection, equality between women and men, solidarity between generations and protection of the rights of the child.

It shall promote economic, social and territorial cohesion, and solidarity among Member States.

It shall respect its rich cultural and linguistic diversity, and shall ensure that Europe's cultural heritage is safeguarded and enhanced.”

All these aspects are especially involved in cities, because they are spatial concentrations of human activity and interactions between their inhabitants. As it is said in the Cohesion Policy 2014-2020 (European Commission, March 2014), cities are the engines of the European economy providing jobs and services and they work as promoters for creativity and innovation throughout the EU. Nowadays, most of the EU

⁴ The flagship initiatives for this objective are: An agenda for new skills and jobs, and European Platform against poverty.

WPSReview International on Sustainable Housing and Urban Renewal (RI-SHUR)

population lives in an urban area. Some studies set that this amount is around 70% of population. Besides, cities generate more than two thirds of EU's Gross domestic product. Nevertheless, in the cities there are concentrated some persistent and important challenges, such as unemployment, segregation, gentrification and poverty, as well as severe environmental pollution problem.

Indeed, Urban areas face different challenges related with economy, environment, climate, society and demography, which cannot be dealt with separately. Success in urban development requires an integral perspective of the different problems. For these reasons, in the Integrated Sustainable Urban Development Regional policy of the EU is considered that policies pursued in relation to urban areas have a wider significance for EU as a whole. And measures relating to physical urban renewal must be combined with measures promoting economic development, environmental protection, education and social inclusion. Moreover, in order to achieve real change, it will be essential to involve civil society, the local economy and the various levels of government. Only in this way will it be possible to achieve successful, sustainable and citizen-accepted results.

According with de European Union, this approach is particularly important nowadays, given the seriousness of the challenges facing European cities today. They range from specific demographic changes, through the consequences of economic stagnation in terms of job creation and service provision, to the impact of climate change. The smart, sustainable and inclusive society envisaged in the Europe 2020 Strategy will only be possible if effective responses to these challenges are identified.

In line with this importance of cities in implementing the Europe 2020 strategy, the urban dimension of Cohesion Policy has been significantly strengthened for the 2014-2020 period. As we have mentioned, this is particularly evident in the case of the European Regional Development Fund (ERDF), where Member States are now obliged to allocate at least 5% of their national ERDF budget (under the Investment for Jobs and Growth goal) to support integrated sustainable urban development strategies in which urban authorities shall be responsible for at least tasks relating to the selection of operations. In addition, new tools have been introduced to promote innovation and experimentation in the field of urban development (Urban Innovative Actions, Article 8

WPSReview International on Sustainable Housing and Urban Renewal (RI-SHUR)

ERDF) and to deepen the debate on the implementation of the urban dimension (Urban Development Network, Article 9 ERDF).

In the same way, article 5 of the ERDF regulation contains a number of investment priorities within the thematic objectives supported by the European Structural and Investment (ESI) Funds with urban-specific approach e.g. promoting low-carbon strategies for urban areas, including the promotion of sustainable multimodal urban mobility and mitigation-relevant adaptation measures (art. 5.4, e); improving the urban environment, in order to revitalize cities, regenerate and decontaminate of brownfield sites, reduce air pollution and promote noise-reduction measures (art. 5.6, e); promoting social inclusion, combating poverty and any discrimination through supporting the physical, economic and social regeneration of deprived areas (art. 5.9, b). These investment priorities could be embedded in the integrated urban development strategy of an urban area (Article 7 ERDF regulation), complemented by actions supported by the European Social Fund (ESF) under its investment priorities (Article 3 of the ESF regulation).

While the scope of the EU-funded investments in urban areas is quite broad (e.g. at least 50% of the ERDF and other Commission initiatives focusing on urban areas), European Commission approved the Guidance for Member States on Integrated Sustainable Urban Development in order to answer the questions and to solve the doubts from national, regional and local authorities concerning the implementation of integrated sustainable urban development as laid out in Article 7 ERDF. It reviews the key elements to be defined in the programmes, and provides information linked to delegation to urban authorities, the design of integrated strategies and the monitoring and evaluation of progress.

II Spain Partnership Agreement and Operational Programme for Sustainable Growth 2014-2020

In Spain, the Spain Partnership Agreement 2014-2020, approved by the European Commission on 30 October 2014, and the Urban Axis within the Operational Programme for Sustainable Growth (POCS stands for Spanish acronym “Programa Operativo de Crecimiento Sostenible”) 2014-2020, define the framework under which

WPSReview International on Sustainable Housing and Urban Renewal (RI-SHUR)

the European Structural and Investment Funds have planned to support the development of Sustainable and Integrated Urban Development Strategies in cities and functional areas in the 2014-2020 programming period.

In them, it was intended to give continuity to the experience in regeneration and urban development actions co-financed by European Union Structural and Investment Funds. These are mainly actions implemented since 1989, both within the framework of the Community initiative URBAN (pilot projects, URBAN I and URBAN II), as well as the Urban Initiatives and Other Local and Urban Development projects for the period 2007-2013.

According to the Integrated territorial and urban strategies: how are ESIF adding value in 2014-2020? Final report (pages 6-7) "Territorial provisions have played a relatively small but significant role in previous programme periods". For example, the Urban Community Initiative, encouraged urban areas and neighbourhoods to design innovative, integrated urban development measures. It was launched in 1994-99, continued in a second period (2000-06), and was finally integrated into the Investment for Growth and Jobs programmes in 2007-13 period. As part of the European Territorial Cooperation programme, URBACT was set up in 2003 and has sought to foster sustainable integrated urban development in cities across Europe. URBACT was mainly a knowledge-exchange platform, enabling networking between cities and identifying good practice. The LEADER approach was established in 1991 and has become an important element of rural development, and since 2007 it has also been used within the European Maritime and Fisheries Fund to support sustainable development in fishing communities. Community-Led Local Development was introduced for the 2014-20 period, based on the LEADER instrument.

The new emphasis on integrated place-based approaches under Cohesion policy in the 2014-20 period follows from the formalisation of territorial cohesion as an objective for the EU in the Treaty on the Functioning of the EU (TFEU) and the subsequent regulations for European Structural and Investment Funds approved in 2013. According to the Territorial Agenda of the European Union⁵, territorial development

⁵ Territorial Agenda of the European Union 2020 (2011) Towards an Inclusive, Smart and Sustainable Europe of Diverse Regions. Informal Ministerial Meeting of Ministers responsible for Spatial Planning and Territorial Development. 19 May 2011, Gödöllő, Hungary.

WPSReview International on Sustainable Housing and Urban Renewal (RI-SHUR)

policies should address the following issues: 1) increased exposure to globalisation and structural changes caused by the global economic crisis; 2) new challenges for European integration and growing interdependence of regions, territorially diverse demographic and social challenges, and spatial segregation of vulnerable groups; 3) climate change and environmental risks that have geographically diverse impacts; 4) growing energy challenges threatening regional competitiveness; and 5) loss of biodiversity, and growing vulnerability of natural, landscape and cultural heritage.

The nature of these challenges is thought to require an integrated mix of interventions in order to increase their impact and to exploit fully the development potential of different types of territories. There is a particular focus on fostering sustainable urban development through integrated strategies in order to strengthen the resilience of cities.

We have previously mentioned the previous funding periods that had an impact on urban development. In the 2014-20 period, there are a number of important differences compared to previous periods, which are mentioned in Integrated territorial and urban strategies: how are ESIF adding value in 2014-2020? Final report (pages 7-8), Overview of territorial provisions in the 2014-20 period.

First, the overall allocation of funds for integrated site-based approaches has increased. According to the indicated territorial implementation mechanisms in the Operational Programmes, around nine percent of the Cohesion policy budget (EUR 31 billion) will be spent through the various territorial provisions. Second, there is a regulatory requirement for integrated site-based approaches in cities. Third, emphasis is placed on the integrated approach in general. Fourth, there is a need for more information on the implementation of integrated place-based approaches at the programme level. Fifth, more attention is given to the dissemination of knowledge (e.g. guidance, scenarios, participation in urban networks, peer review, etc.).

The use of Article 7 for the implementation of the ERDF makes integrated urban development a mandatory feature of the ESIF regulation. One of the main objectives of the approach is to empower cities. As such, a novel feature of the regulation is the requirement to delegate implementation tasks to cities for programmed interventions as part of the minimum five percent participation of the ERDF in implementing Sustainable Urban Development (SUD). In addition, the regulation encourages the introduction of

WPSReview International on Sustainable Housing and Urban Renewal (RI-SHUR)

innovation and experimentation (Urban Innovative Actions, Article 8 of Regulation 1301/2013) and the introduction of an Urban Development Network to deepen the discussion on the implementation of the urban dimension (Article 9 of Regulation 1301/2013).

Once we have drawn up the general European framework, it is time to refocus on its implementation in Spain. The Spanish Central Administration, through the Directorate General of Community Funds of the Ministry of Finance and Public Administrations, programmed an Urban Axis within the Sustainable Growth Operational Program (POCS) 2014-2020, entirely dedicated to financing lines of action for Sustainable and Integrated Development.

The approach of the Strategies for integrated sustainable urban development (EDUSI according to the Spanish acronym) is new. It has progressed from the concept of urban regeneration to the broader concept of sustainable and integrated urban development. Under this approach, it is necessary to analyze and identify the challenges and diverse objectives present in the city that the strategy must address for the whole urban complex, from which a strategic approach must be proposed and a scope of action defined, which can range from a very specific aspect to the whole town.

The POCS for the period 2014-2020 was launched in October in order to channel funding from the ERDF in Spain. The launching of the POCS was followed by the launch of the call for proposals, made by the Ministry of Finance and Public Administrations, for the presentation of EDUSI. This is a prerequisite for financing actions and projects within the Thematic Axis of Sustainable Urban Development whose fundamental objective is to improve the quality of life of cities in an integrated way. That is to say, including aspects ranging from social cohesion and the fight against poverty to the promotion of the low-carbon economy, environmental sustainability and the optimisation of resource use.

According to the information published in Lamoncloa.gob.es, a total of 123 Spanish cities already have an EDUSI.

The first round of funding showed that the development of EDUSI was an unprecedented success for local authorities in Spain, not only because of the amount

WPSReview International on Sustainable Housing and Urban Renewal (RI-SHUR)

of resources allocated but also because of the value contributed by the EDUSI selected.

Practically all municipalities with more than 50,000 inhabitants and 44% of those with 20,000 to 50,000 inhabitants presented strategies in the first round of financing, resulting in almost 70% of municipalities with more than 20,000 inhabitants being able to propose and implement EDUSIs. From the second round of financing, it should be noted that practically all municipalities with more than 20,000 inhabitants that could apply for this funding have presented strategies.

As in the first round of funding, all strategies were independently evaluated by the State Secretary's Office for Budgets and Expenditure, the State Secretary's Office for Regional Authorities and the Ministry of Public Works. They were also examined by three sectoral departments with experience in the areas of Information and Communication Technologies (Red.es), Transition towards a Low-Carbon Economy (Energy Diversification and Saving Institute [Spanish acronym: IDAE]) and Social Inclusion and the Fight against Poverty (European Social Fund), as well as by the specific networks responsible for Environment Affairs and Equal Opportunities. The meetings of the Assessment Committee were also attended by more than 30 specialists and representatives from the European Commission.

The last round of financing includes financial support for 30% of the total allocation foreseen in the ERDF's POCS, amounting to 297.5 million euros. Therefore, the total amount of both rounds is practically EUR 1,010 million of ERDF funding under the urban axis for this programming period.

This second round of funding maintained the three funding categories of the first round of funding:

- For cities or functional areas with more than 100,000 inhabitants, the co-financed ceiling was 15 million euros
- For cities or functional areas with more than 50,000 inhabitants and less than 100,000 inhabitants, the co-financed ceiling was 10 million euros
- For cities or functional areas with more than 20,000 inhabitants and less than 50,000 inhabitants, the co-financed ceiling was 5 million euros

WPSReview International on Sustainable Housing and Urban Renewal (RI-SHUR)

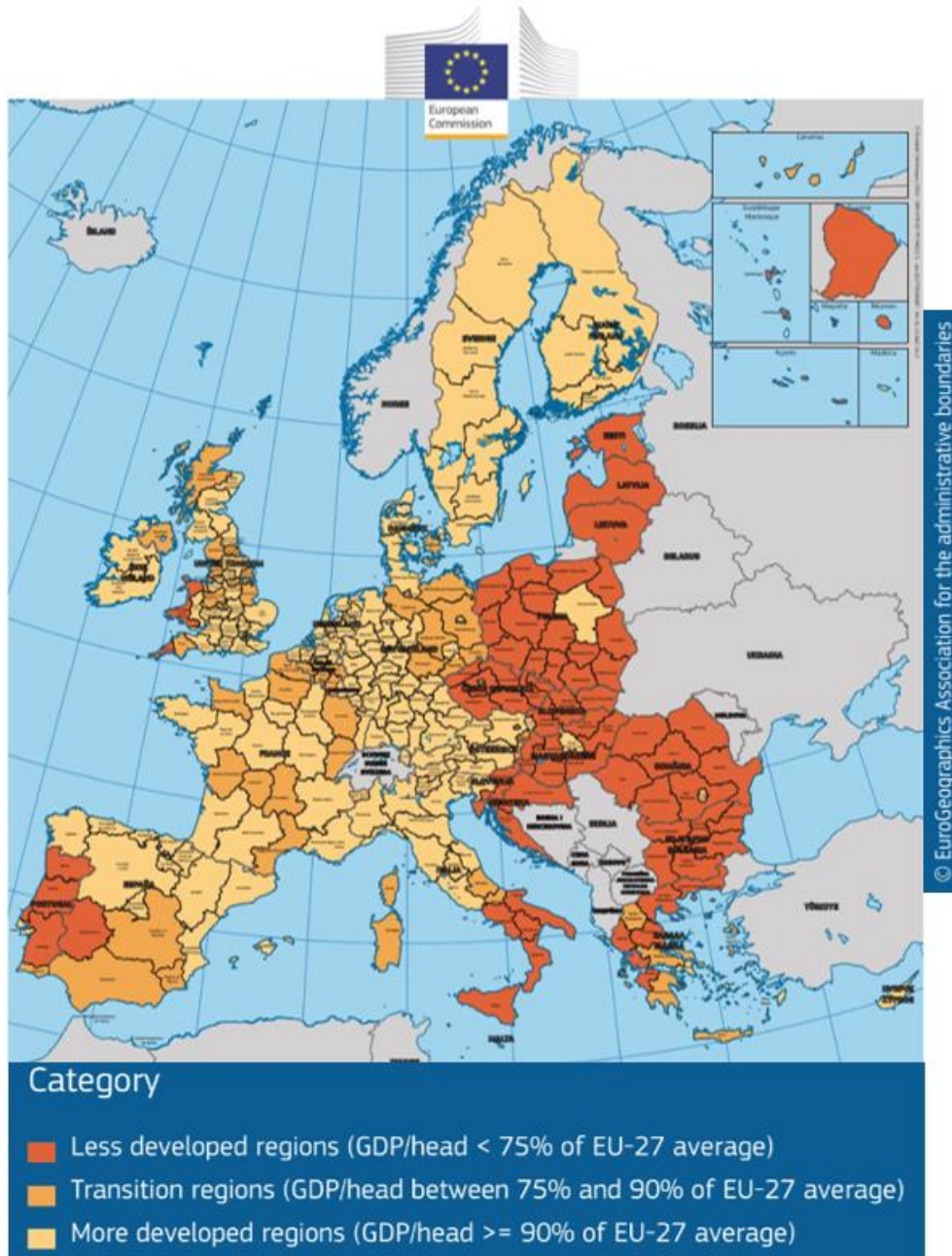
As we have said before, a minimum of 5 % of the ERDF resources allocated to each Member State shall be invested in the implementation of integrated strategies for sustainable urban development. This funding rate is a step forward, but it is clearly insufficient to enable cities to cope with the many and persistent challenges they face. In addition, the integrated approach to investment in cities aimed at ensuring positive and sustainable outcomes requires even more funding, as it is not enough to invest in a specific area or problem⁶. In the Cohesion policy 2014-2020, European Commission, March 2014 there are several options as to how these strategies can be financed: first, using the new Integrated Territorial Investment (ITI) tool⁷; second, by means of a specific operational programme; or third, through a specific priority axis (Article 7(2) of the ERDF regulation).

Depending on GDP per capita in the EU, different co-financing rates are set by ERDF funds, ranging from 50 to 85%. The map made by the European Commission (Cohesion Policy) that shows the Structural Funds (ERDF and ESF) eligibility 2014-2020, by region is very illustrative (www.ec.europa.eu/regional_policy, www.ec.europa.eu/esf)

⁶ According to the first conclusion of the Executive Summary “Integrated Territorial and Urban Strategies: how are ESIF adding value in 2014-2020?”, page 7, many Member States are exceeding the minimum five percent of funding reserved for sustainable urban development, with allocations in the range 10-20 percent in Belgium, Bulgaria, Cyprus and Romania.

⁷ Cohesion policy 2014-2020, European Commission, March 2014 “The Integrated Territorial Investment (ITI) is a new delivery mode to bundle funding from several priority axes of one or more operational programmes for multi-dimensional and cross-sectoral interventions. An ITI can be an ideal instrument to support integrated actions in urban areas as it offers the possibility to combine funding linked to different thematic objectives, including the combination of funding from those priority axes and operational programmes supported by the ERDF, ESF and Cohesion Fund (Article 36 of the Common Provisions Regulation). An ITI can also be complemented with financial support from the EAFRD or the EMFF.”

WPSReview International on Sustainable Housing and Urban Renewal (RI-SHUR)



We have previously mentioned that the Spanish Central Administration, through the Directorate General of Community Funds of the Ministry of Finance and Public Administrations, programmed an Urban Axis within the POCS 2014-2020, entirely

WPS RI-SHUR, nº6, 2017, vol.2, ISSN: 2387-1768
MONOGRÁFICO SOBRE LAS ESTRATEGIAS DE DESARROLLO URBANO
SOSTENIBLE E INTEGRADO (EDUSI)

WPSReview International on Sustainable Housing and Urban Renewal (RI-SHUR)

dedicated to financing lines of action for Sustainable and Integrated Development. The above-mentioned urban axis was endowed with 1,012,754,015 euros of ERDF for the whole period, financing which is aimed at municipalities or groups of municipalities that constitute an urban functional area, with a population of more than 20,000 inhabitants.

The POCS 2014-2020, participates in the 2020 Strategy, focusing its efforts on 4 priority axes and another one of technical assistance. These axes are: Axis 4: low carbon economy; Axis 12: integrated and sustainable urban development; Axis 6: water quality; Axis 7: sustainable transport; and Axis 13: technical assistance.

III What is meant by Integrated Sustainable Urban Development?

Sometimes, although EDUSIS has been approved, these are not really city strategies, but rather they are limited to incorporating a more or less articulated list of necessary actions in certain urban areas. On other occasions, however, EDUSI has understood the true scope of this tool. Such is the case of Avilés, a city of Asturias, which clearly understands the value of having a shared vision.

As set out in “EDUSIs and strategy for the cities” (EDUSIs y Estrategia de Ciudad <https://ciudadinnova.blogspot.com.es>), they set out in their document:

“Every city in the world shares a mission: to improve the quality of life of its citizens.

Starting from this idea, each city must establish a clear vision of the future shared by all the agents involved in it. This vision must be consolidated in a basis of objectives, on which we will work for the future.

*To achieve them, the city must identify and promote those assets on which to boost **competitive advantages** for the city and articulate smart, sustainable and inclusive growth in the city of Avilés.*

*But it is also necessary to raise the **priority problems that need to be addressed** by defining an integrated sustainable urban development strategy (EDUSI) with the aim and perspective of transitioning to a low-carbon economy, protecting the environment, improving the use and quality of, and access to, ICTs, economic development and social inclusion.”*

WPSReview International on Sustainable Housing and Urban Renewal (RI-SHUR)

Bold letters are in the original document, and they remark the most important aspects. All cities in the world "share a mission: to improve the quality of life of their citizens". Indeed, this is the main and general objective of all cities, regardless of their size or circumstances. Achieving this better quality of life for cities will require progress in a number of areas: improving social cohesion, the economy, mobility, security and environmental sustainability, among others. As these are generic and common objectives for all cities, they will not be useful to highlight one city over another, to provide it with a differentiating element.

Following the above statement, the EDUSI of Avilés states that "each city must establish a clear vision of the future shared by all stakeholders". He adds that this vision of the future must be built on the basis of "creating competitive advantages" for the city "in order to articulate smart, sustainable and inclusive growth". In other words, this vision should be specific to each city, something that differentiates it from the others and makes it stand out.

Finally, in addition to this vision of the future, and in parallel with its deployment, the city must also solve the priority problems it has. In the case of cities that are financed by their EDUSI with European funds, ideally they should be able to use these funds, not only to solve problems and shortcomings of the city, but also to reinforce its competitive advantages. And, in order to do this, the city needs a clear and shared vision of the future, a Future Plan.

The EDUSIS take the form of a grant, awarded in response to proposals made by cities according to the number of inhabitants. The maximum amount that could be obtained per Autonomous Community was established in the POCS 2014-2020 and is included in article five of the "Orden HAP/2427/2015, de 13 de noviembre, por la que se aprueban las bases y la primera convocatoria para la selección de estrategias de Desarrollo Urbano Sostenible e Integrado que serán cofinanciadas mediante el programa operativo FEDER de crecimiento sostenible 2014-2020" published in the BOE of 17 November 2015.

Article 5 provides, firstly, that the operations selected shall be co-financed from ERDF resources. The co-financing rates applicable for each Autonomous Community (AC) where the Strategies are implemented will be those set out in point 55 of the European

WPSReview International on Sustainable
Housing and Urban Renewal (RI-SHUR)

Council Conclusions of 7 and 8 February 2013 on the Multiannual Financial Framework.

The amount given to each autonomous community follows the distinction between less developed regions (GDP/head <75% of EU-27 average), transition regions (GDP/head between 75% and 90% of EU-27 average) and more developed regions (GDP/head >= 90% of EU-27 average). According to that, the ERDF aid allocated in the POCS 2014-2020 for the EDUSI distributed by Autonomous Community is:

Autonomous Community	Total ERDF aid per AC (thousands of euros)
Extremadura	73.302
Subtotal less developed regions. .	73.302
Andalucía	344.274
Castilla-La Mancha	63.062
Murcia	39.070
Canarias	70.986
Subtotal transition regions.	517.392
Galicia	118.768
Com. Valenciana	118.616
Asturias	25.308
Castilla y León	38.519
Cantabria	3.891
Baleares	12.710
La Rioja	1.962
Aragón	8.888
Cataluña	47.556

WPSReview International on Sustainable
Housing and Urban Renewal (RI-SHUR)

Navarra.	2.663
País Vasco	9.289
Madrid.	33.891
Subtotal more developed regions. .	422.061
Total Spain	1.012.755

One of the essential aspects of EDUSIS is the existing funding and how to distribute it. However, it is also very important to know the Key principles regarding the Integrated Urban Strategies. To know and comment on this aspect, we will follow the established in point 2.3.2 of the Guidance for Member States on Integrated Sustainable Urban Development (Article 7 ERDF Regulation) (pages 8-9).

The regulation does not go into detail on the content of integrated urban strategies, but there are nine key principles recommended to be taken into account.

Firstly, the integrated urban strategy should not be seen as an administrative exercise which an urban authority has to complete in order to be eligible for the financing provided for in article 7 of the ERDF. It should be a comprehensive and evolving strategy that truly serves urban authority and helps to address key challenges.

Secondly, it must be based on the real development needs of the area concerned following a sound territorial and demographic analysis identifying: challenges, strengths, weaknesses, opportunities (in the specific area and in relation to the wider area) and a development strategy (indicative actions, measures, investments, operations).

Thirdly, it should establish a medium and long-term vision, that is, at least until 2020.

Fourthly, it must be composed of a system of interrelated actions that seek a lasting improvement in the economic, environmental, climate, social and demographic conditions of an urban area. Although actions financing by ESI Funds do not need to cover all these elements, the broader strategy should take into account all of the

WPSReview International on Sustainable Housing and Urban Renewal (RI-SHUR)

aspects listed above. While not mandatory, Member States should endeavor to use the ESF, in synergy with the ERDF, to support measures related to employment, education, social inclusion and institutional capacity, designed and implemented within the framework of the strategy.

Fifthly, since not all operations carried out in urban areas will be financed within the framework of sustainable urban development under Article 7 ERDF, the strategy should clearly refer and build on other major investments (including ESI-funded investments) occurring within the urban area concerned. By extension, any EU funded investment project should seek to take into account and link to the Article 7's integrated urban strategy. The Commission recommends that coordination mechanisms be established between competent authorities to ensure synergy and coordination between investments, in particular those financed by the EU, in the urban territory concerned.

Sixthly, it must be consistent with the general development objectives of the region and the Member State.

Seventhly, it must be realistic in terms of implementation capacity and proportional to the amount of funding concerned.

Eighthly, the operations of the strategy financed by ESI Funds must be linked to the objectives of the programme from which the funds derive. If an ITI uses funding from several priority axes or programmes, a Member State may express the objectives of the ITI by means of additional performance indicators covering all the priorities or programmes contributing.

Finally, it should clearly demonstrate how local citizens, civil society and other levels of governance will be involved in implementing the strategy. Strategy creation must be a collective enterprise, as the co-production method increases the likelihood of an integrated approach and the chances of successful implementation. While it is accepted that the co-production method is challenging and requires additional effort, it will benefit the urban authority in the long term.

WPSReview International on Sustainable Housing and Urban Renewal (RI-SHUR)

IV The EDUSIS in Aragón

As we have mentioned before, the centerpiece of Article 7 ERDF Regulation is the existence of integrated sustainable urban strategies. These must include interrelated actions aimed at achieving a lasting improvement in the economic, environmental, climatic, social and demographic conditions of an urban area. Operations financed by the ESI funds do not need to cover all of these elements, but the broader strategy must take into account all of the aspects listed.

In regards what is meant by 'interrelated' or 'interconnected', it means that actions should not be proposed and financed in a totally isolated manner, but should be developed in the context of a broader integrated strategy with the clear aim of creating a coherent and integrated response to the problems of the urban area concerned (deprived neighbourhood, city district, entire city, metropolitan area, etc.). While integrated actions are strongly encouraged, there is no requirement that an individual action itself is integrated.

So, the meaning of article 7 of the ERDF regulation, to which the POCS 2014-2020 also responds, is twofold. On the one hand, it implies that resources must be concentrated in an integrated manner to target areas with specific urban challenges.

It also means that, at the same time, urban development projects financed by ERDF should be integrated into the broader objectives of the programmes, so that EU Member States should make coordinated use of both the European Social Fund and the ERDF to support employment, education, social inclusion and institutional capacity measures designed and implemented within the framework of the integrated strategies.

At a practical level, the integrated strategy should weigh the interrelationship between actions by assessing synergy effects and the multiplier effect of their joint implementation. All the areas targeted in the sustainable urban development strategy and sectoral actions must be programmed, implemented and evaluated in accordance with their impact on the transformation of the urban area in the long term.

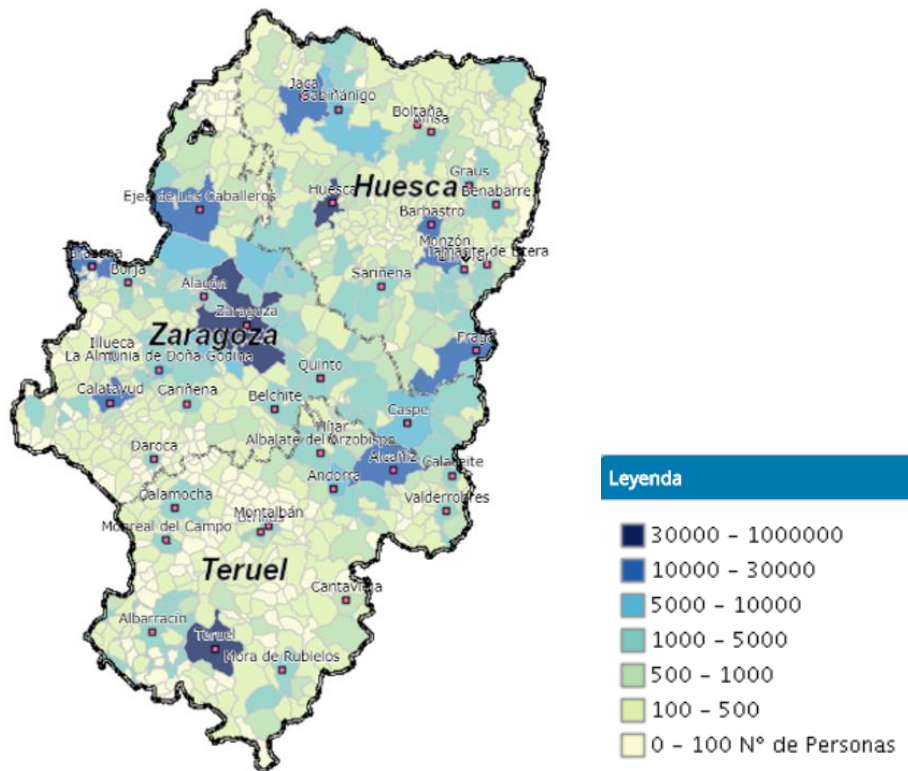
Now is the time to analyze the two EDUSIS approved in Aragon and see to what extent they meet the requirements of these urban strategies.

WPSReview International on Sustainable Housing and Urban Renewal (RI-SHUR)



In order to contextualize the impact of EDUSI in ARAGON, some data should be highlighted. According to the latest information published by the “Instituto Aragonés de Estadística” (Aragonese Statistics Institute), of 1 January 2017, Aragón has an area of 47.720,25 km², 1,308,750 inhabitants and a local plant distributed in 731 municipalities. However, only 4 municipalities have more than 20,000 inhabitants, with a large concentration of population in the capital, which in fact exceeds 50 percent of the inhabitants registered in Aragon: 664,938 inhabitants. Of the other three most populous municipalities, only one has slightly more than 50,000 inhabitants (Huesca, with 52,223), while the other two cities are not even close to this figure: Teruel has 35,484 inhabitants and Calatayud 20,173. The problem of depopulation in Aragón is very serious and persistent. In fact, a large majority of municipalities (543) do not reach the figure of 500 inhabitants, and 199 of them do not have even 100 residents.

WPSReview International on Sustainable
Housing and Urban Renewal (RI-SHUR)



Source: Instituto Geográfico de Aragón (IGEAR), data integrated in the Sistema de Indicadores Territoriales de Aragón (SITA) of IDEARAGON (Infraestructura de Datos Espaciales de Aragón).

<http://idearagon.aragon.es/SITA?VERSION=MIN&CODTEMA=0201010301&CODMAP=01M>

According to the criteria established in the call, only the four municipalities with more than 20,000 inhabitants: Zaragoza, Huesca, Teruel and Calatayud, were able to present an EDUSI. And, in fact, all of them presented their proposal for sustainable and integrated urban development in the first call. The amount reserved for this Autonomous Community was 8,888,000 euros and all of it was used up in the first call, with the selection of the Teruel (5.000.000 euros) and Calatayud (3.888.000 euros) projects.

WPSReview International on Sustainable Housing and Urban Renewal (RI-SHUR)

Both projects have a similar structure, based on the requirements of this call for proposals. First of all, they have to be strategic, which means that in theory, it could not be a simple juxtaposition of different sectoral plans or isolated actions, but rather a truly comprehensive strategy that combines efforts and creates synergies between the different actions undertaken. They are intended to be transversal, true strategies that produce or at least promote cohesion and not merely the juxtaposition of partial and isolated projects.

In order for these beneficial effects to actually occur, it will be essential to ensure coordination between the public authorities involved in the implementation of policies with an impact on the city.

Of course, these strategies must be related to the development of the urban areas involved, and promote their economic, demographic, employment and other kinds of growth, in order to continue overcoming the crisis that has hit Europe in recent years.

As set out in POCS 2014-2020, Urban sustainability refers to the long-term and lasting improvement of the social, economic and environmental conditions of a unique urban area. Achieving this requires a coherent, balanced and long-term strategy, not just projects to address specific issues. Cities are fundamental to the model of sustainable development, especially in Spain. In our country there has been a real urban explosion in recent decades, accompanied by intense demographic growth.

a. The EDUSI of Teruel

The EDUSI in Teruel takes three major challenges as its starting point: 1) Promotion of the implementation and use of ICTs to convert Teruel into a Smart City, 2) Further development of strategies and measures for more sustainable urban mobility, energy efficiency and recovery of Teruel's cultural and natural heritage, and 3) Involvement of all social groups, especially the most disadvantaged, in achieving a greater degree of development of the city.

The three challenges, therefore, are fully in line with the objectives and basic lines that we have outlined above and which put Europe as a framework for this type of

WPSReview International on Sustainable Housing and Urban Renewal (RI-SHUR)

intervention in the city. Each of these challenges is also discussed in detail throughout the document and analysed from an integrated perspective.

Once the three fundamental challenges have been established, the document analyses the city of Teruel from an integrated perspective: physical analysis, environment and climatic conditions, energy analysis, economy, employment and competitiveness, demographics, society, territorial context, competence framework, existing planning instruments and the risks of EDUSI's own implementation.

It then carries out a diagnosis of the city based on a SWOT (Strengths, Weaknesses, Opportunities and Threats) analysis, which establishes expected results and outcome indicators.

Once it has proceeded to analyze the situation of the city and establish what are the key points on which action is needed, EDUSI proceeds to delimit the scope of action, sets out the implementation plan of the Strategy, analyzes the way in which it is going to enhance citizen participation and social agents, gives the keys on administrative capacity to implement this strategy, identifies the horizontal principles and cross-cutting objectives and sets out the information and communication proposal for the Strategy.

In accordance with the above, Teruel's sustainable and integrated urban development strategy complies, as determined in its assessment, with the admissibility criteria established in Order HAD/2427/2015 which, as we have seen, approves the bases and the first call for the selection of Integrated Sustainable Urban Development strategies to be co-financed through the ERDF operational programme for sustainable growth 2014-2020.

More specifically, the proposal provides a breakdown of ten eligibility criteria: 1) the strategy clearly addresses the five urban challenges to be addressed in accordance with Article 7 of the ERDF Regulation, 2) a SWOT analysis has been carried out on the basis of the problems identified in the five challenges based on proven data and information, 3) the functional area is clearly defined and in accordance with the types of functional area defined in Annex 1 of the Order, 4) The strategy has been approved by the competent bodies of the respective local authorities, 5) mechanisms have been put in place to ensure the commitment of the urban authority by means of governance with

WPSReview International on Sustainable Housing and Urban Renewal (RI-SHUR)

horizontal coordination between the local levels and vertical with the rest of the territorial Public Administrations, 6) the strategy includes action lines that can be included at least in the thematic objectives OT4 and OT9,7) the strategy includes adequate financial planning, which clearly sets out the different sources of funding for the action lines and includes a time frame for operations, 8) the expected results of the strategy have been quantified using performance indicators, 9) the commitment to have a sufficient technical team with sufficient knowledge and expertise in national and Community legislation relating to European funds and sustainable urban development has been demonstrated; and 10) the Strategy has been drawn up taking into account the citizen participation of the main economic, social and institutional actors in the urban area.

b. The EDUSI of Calatayud

As it could not be otherwise, the structure of the Sustainable Development Strategy of Calatayud is similar to the one we have just presented on the EDUSI of Teruel.

After briefly presenting the background, the object, the agents involved in its elaboration, the methodology and the content of the document, the EDUSI of Calatayud begins with the mention of the previous strategic documents elaborated on Calatayud, the commitments adopted, the identification of its challenges and problems and the assets and resources present in the city, to finally expose its potentialities.

Following that, it presents an integrated analysis of the urban area, which includes the physical, environmental and climatic, energy, economic, demographic and social conditions, the territorial context, the territorial framework, the existing planning instruments, the risks and the history of the city from its origin in the Muslim period to its present situation.

In the same way as Teruel's EDUSI, after the integral analysis, a diagnosis of the situation of the urban area is carried out according to a SWOT model, and the essential challenges or strategic objectives and expected results are defined.

Once the challenges and expected results have been identified, the scope of action is defined and the implementation plan for the strategy is set out, which includes the lines

WPSReview International on Sustainable Housing and Urban Renewal (RI-SHUR)

of action to be carried out for each of the specific objectives, the criteria and procedures for selecting operations in each of the lines of action, the timetable, the budget and budget structure, the management costs and the sources of funding.

Another relevant point is the participation of citizens and social agents, which establishes its incorporation in the process and design of EDUSI, the plan for communication, dissemination and promotion of the strategy and the list of institutions, organizations and public, private and civic entities convened in the preparation of the strategy. Administrative capacity to implement the strategy is also justified, both in terms of financial resources and the creation of a monitoring and management structure.

It then explains how Calatayud's EDUSI contributes to horizontal principles (principle of equality between men and women and non-discrimination on the basis of sex, race, religion, disability, age, etc., and sustainable development), and to the cross-cutting objectives of the SOCP 2014-2020 (accessibility, demographic change, mitigation and adaptation to climate change), as well as the integration of horizontal principles with cross-cutting objectives.

The last sections of the proposal are dedicated to explaining the adequacy of the strategy and its lines of action with the thematic objectives of the POCS, and to justify the relationship between the implementation plan and the weight of operations by thematic objective of the POCS.

V Conclusions

After analysing the sustainable and integrated development strategy and its implementation in Aragon, we have come to a series of conclusions.

It is a new tool that articulates the obtaining of financing to carry out reform or development operations in cities. However, the EDUSI approach is, as its name suggests, integrated. Perhaps this is precisely the main and most relevant aspect of this new way of doing, or rather, regenerating the city. The integrated vision of urbanism makes it essential to face the challenges of cities from a perspective that not

WPSReview International on Sustainable Housing and Urban Renewal (RI-SHUR)

only takes into account the state of conservation of buildings or the quantity and quality of basic urban services, but at the same time, it is essential to include interlinked actions aimed at achieving a lasting improvement in the economic, environmental, climatic, social and demographic conditions of an urban area.

However, the short time that has elapsed since the first calls for this new form of co-financing by the European Union makes it impossible to determine whether its effects will be more or less beneficial than those of previous co-financing programmes.

One of the negative aspects is the low level of funding for this objective and the constraints on access to such funding. We have already seen that in Aragón only 4 of the 731 municipalities were able to submit proposals and of these 4, only 2 (Teruel and Calatayud) have obtained cofinancing for their strategies.

It is now necessary to carry out the phase of preparing and approving the specific actions that, in accordance with the framework established in EDUSIS, will be undertaken. It is only after its implementation in the coming years that we will be able to determine precisely and appropriately whether this new strategy has had the expected effect and whether we have achieved cities that are developing in a sustainable and integrated way.

VI Bibliography

VAN DER ZWET, Arno, BACHTLER, John, FERRY, Martin, MCMASTER, Irene, MILLER (2017): "Integrated territorial and urban strategies: how are ESIF adding value in 2014/2020? Final Report", European Policies Research Centre, European Commission, December 2017, 140 pages.

**LAS ESTRATEGIAS DUSI EN ASTURIAS: DOS EJEMPLOS
CONTRAPUESTOS: AVILÉS Y MIERES**

**THE DUSI STRATEGIES IN ASTURIAS: TWO COMPREHENSIVE
EXAMPLES: AVILÉS AND MIERES**

M^a Cruz Rozada Ardavin
Universidad de Oviedo

Artículo Recibido: 20/11/2017

Artículo Aceptado: 23/12/2017

Resumen

Europa es el continente más urbanizado¹, actualmente más de la cuarta parte de su territorio. Los espacios² urbanos, si bien son catalizadores del crecimiento, innovación, conocimiento y actividad económica, presentan como contrapunto una amplia variedad de problemas sociales, medioambientales y económicos, hándicaps cuya superación se ha convertido en prioridad para la Unión Europea. El objetivo de estas políticas no es otro que contribuir a la mejora de la calidad de vida en las áreas urbanas, proponiendo para ello toda una batería de medidas, desde la renovación de infraestructuras anticuadas, a las actuaciones en el ámbito de la economía y el empleo, la lucha contra la exclusión social o la mejora del medio ambiente. La herramienta que ha de servir para lograr dicha meta en España, no es otra que la confección y puesta en práctica de las Estrategias de Desarrollo Sostenible Integrado, sucesoras en nuestro país de distintas iniciativas cuyos inicios³ se remontan a

¹European Environment Agency (2016): "Urban sprawl in Europe – the ignored challenge". Consultado el 23 diciembre de 2017. Disponible en: <https://www.eea.europa.eu/publications/urban-sprawl-in-europe>.

² Eurostat (2015): "Just over 40% of the EU population lives in cities". Consultado el 23 diciembre de 2017. Disponible en: <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/7020151/3-05102015-BP-EN.pdf/bf18a8b3-998c-476d-b3af-58292b89939b>.

³ Un análisis sobre el desarrollo de estas iniciativas, especialmente lo que refiere a URBAN y URBAN II puede verse en DE GREGORIO HURTADO, S. (2010): "El desarrollo de las iniciativas comunitarias URBAN y URBAN II en las periferias degradadas de las ciudades españolas", *Ciudades: Revista del Instituto Universitario de Urbanística de la Universidad de Valladolid*, Nº 13, págs. 39 a 59.

WPSReview International on Sustainable Housing and Urban Renewal (RI-SHUR)

mediados de los años 90⁴ tales como la Iniciativa Urbana, la Iniciativa Comunitaria URBAN⁵ o los Proyectos Pilotos Urbanos.

Dado lo novedoso de las EDUSI, el artículo compara y analiza dos Estrategias de otras tantas ciudades asturianas que han tenido éxito en la primera convocatoria⁶ logrando la ansiada financiación para sus respectivos proyectos.

Palabras clave: estrategias de desarrollo urbano sostenible integrado, regeneración urbana, Mieres, Avilés, políticas para áreas urbanas de la Unión Europea.

Abstract: Europe is the most urbanized continent, currently more than a quarter of its territory. Urban spaces, although they are catalysts of growth, innovation, knowledge and economic activity, present as a counterpoint a wide variety of social, environmental and economic problems, handicaps whose overcoming has become a priority for the European Union. The objective of these policies is to contribute to the improvement of the quality of life in urban areas, proposing a battery of measures, from the renovation of outdated infrastructures, to actions in the field of economy and employment, the fight against social exclusion or the improvement of the environment. The tool that has to serve to achieve this goal in Spain, is none other than the preparation and implementation of Integrated Sustainable Development Strategies, successors in our country of various initiatives whose beginnings date back to the mid-90s such as the Urban Initiative, the URBAN Community Initiative or the Urban Pilot Projects.

Given the novelty of the EDUSI, the article compares and analyzes two Strategies from as many Asturian cities that have been successful in the first call, achieving the desired funding.

Keywords: integrated sustainable urban development strategies in Spain, urban regeneration, Mieres, Avilés, policies for urban areas of the European Union.

⁴ Autores como ALONSO, llevan advirtiendo a través de su abundante obra de que: “...La legislación urbanística y de suelo es muy deficiente...aún no hemos alcanzado claridad conceptual al respecto, y algunas de las previsiones que se están introduciendo no parecen acompañadas al recorrido que se está siguiendo en el ámbito comunitario europeo”, en ALONSO IBÁÑEZ, M.R. (2016): “Las actuaciones de regeneración u renovación urbanas”, *Práctica Urbanística*, Nº 138, págs. 42 a 55.

⁵ URBAN, 1994-1999 y URBAN II, 2000-2006.

⁶ Orden HAP/2427/2015, de 13 de noviembre, publicada en el BOE núm. 275, de 17 de noviembre de 2015, págs. 108082 a 108113, y resuelta en BOE 29 de septiembre de 2016.

WPSReview International on Sustainable Housing and Urban Renewal (RI-SHUR)

I Introducción

Las EDUSI continúan anteriores y exitosas experiencias llevadas a cabo en el seno de la Unión en torno a la puesta en marcha de estrategias y medidas innovadoras en el ámbito del desarrollo urbano sostenible, eso sí, con dos novedades que le otorgan carta de naturaleza propia.

La primera es la ampliación del número de territorios que pueden concurrir a la convocatoria, abierta ahora a la participación tanto de ciudades como de “áreas urbanas funcionales”⁷. Al flexibilizar el requisito de población mínima requerida se logra que un mayor número de territorios puedan implementar una EDUSI.

La segunda es la obligatoriedad de que las Estrategias tengan la cualidad de ser “integradas”, necesidad que queda subrayada con la inclusión de dicho concepto en la propia denominación EDUSI y cuya importancia ya había sido puesta de manifiesto en la Carta de Leipzig⁸. El transcurso de las sucesivas convocatorias permitirán extraer conclusiones valiosas, por todas el grado de adecuación entre el “enfoque integrado” propuesto por la Unión Europea en la Carta y el implementado en las Estrategias y, en su caso, la necesidad de facilitar una definición oficial que aquilate el concepto.

Esta primera convocatoria para la selección de EDUSI en nuestro país arroja datos que conviene destacar:

- a) Se presentaron un total de 269 Estrategias de las que finalmente 83 (31%) consiguieron financiación.
- b) De las 269 presentadas, 26 (menos del 10%) lo fueron por entidades distintas al municipio, bien Diputaciones, bien Mancomunidades,

⁷ Anexo I de la Orden HAP/2427/2015, de 13 de noviembre.

⁸ Carta de Leipzig: “...Con el objeto de proteger, reforzar y seguir desarrollando nuestras ciudades, apoyamos con firmeza la Estrategia de Desarrollo Sostenible de la UE, ...Para ello, todas las dimensiones del desarrollo sostenible han de tomarse en consideración simultáneamente y con el mismo peso. Estas son la prosperidad económica, el equilibrio social y un medioambiente saludable. Al mismo tiempo, debería prestarse atención a los aspectos culturales y de salud”. Carta de Leipzig sobre Ciudades Europeas Sostenibles. Consultado el 12 de diciembre de 2017. Disponible en: https://www.fomento.gob.es/NR/rdonlyres/91B5958A-585C-4E92-8B1F-C06F5CBC4C4B/111500/LeipzigCharte_Es_cle139ba4.pdf

WPSReview International on Sustainable Housing and Urban Renewal (RI-SHUR)

teniendo en cuenta además que una misma entidad podía presentar las EDUSI⁹ que deseara.

- c) De las 83 que consiguieron financiación, 5 (menos del 6%) corresponden a entidades locales distintas al Municipio (4 Diputaciones, 1 Mancomunidad).

A esta primera convocatoria, concurrieron los principales Ayuntamientos asturianos: Gijón (Gijón S&i), Avilés (Rejuvenecimiento Ciudad), Mieres (DUSI Mieres), Oviedo (Conectando Oviedo) y Siero (Lugones en Red), si bien sólo dos accederían a la ansiada financiación: Avilés con una ayuda asignada de diez millones de euros y Mieres con algo menos de cinco¹⁰ millones.

DUSI Avilés

La Estrategia de Desarrollo Urbano Sostenible Integrado presentada por el Ayuntamiento de esta localidad del Principado de Asturias no fue elaborada en el seno de la propia Corporación, sino confeccionada por una consultora externa con implantación a nivel nacional con la colaboración del Consistorio.

Se trata de un texto no excesivamente amplio¹¹ dividido en 10 epígrafes¹² cuya estructura general coincide con las directrices que establece la Red de Iniciativas Urbanas¹³ en las que Avilés apuesta por llevar a cabo dos actuaciones claramente diferenciadas: por un lado y como propuesta principal, la regeneración de dos barrios

⁹ La Diputación de Sevilla, participó hasta en cuatro Estrategias distintas: AUF Aljarafe, AUF Entorno de Morón, AUF Entorno de Lebrija y AUF 2ª Corona Aljarafe; seguida de la Diputación de Granada que participó con tres EDUSI: EcoNorte Ciudad en Red, Ciudad Vega Sur y Metropolitano Suroeste.

¹⁰ En concreto, cuatro millones novecientos noventa y nueve mil euros con cincuenta y cuatro céntimos de euro (4.999.705,54 €).

¹¹ En concreto 148 páginas.

¹² Introducción, identificación inicial de problemas y retos, análisis integrado de la ciudad, análisis DAFO, delimitación del área de intervención, estrategia del área, plan de implementación de la estrategia, resultados esperados e indicadores de seguimiento y evaluación, análisis de riesgos y principios horizontales y objetivos transversales.

¹³ Red de Iniciativas Urbanas, Grupo de Trabajo sobre Estrategias integradas en actuaciones de desarrollo urbano sostenible. Orientaciones para la definición de Estrategias integradas de desarrollo urbano sostenible en el periodo 2014-2020. Consultado el 5 de diciembre de 2017. Disponible en

http://www.fomento.gob.es/NR/rdonlyres/B5A6E0BC-AA8C-4C3F-8ABD-7558E8141B79/128640/20141127_OrientEstrtgInte20142020Final.pdf

WPSReview International on Sustainable Housing and Urban Renewal (RI-SHUR)

vulnerables: La Luz y Versailles, y de otro, un conjunto de actuaciones de menor envergadura en distintos puntos de la Villa del Adelantado.

El documento inicia con un apunte histórico del municipio al que sigue una larga enumeración de premios, reconocimientos y distinciones de la Villa que hubieran podido sintetizarse o suprimirse, al igual que el excesivamente detallado organigrama municipal. Por contra, otros epígrafes de mayor trascendencia e interés para la Estrategia, por todos el titulado: “Áreas urbanas con riesgo de exclusión social” se exponen a trazo grueso en tres párrafos breves generales dedicados a los “barrios vulnerables” de la ciudad que son ampliados en un epígrafe posterior que la EDUSI dedica a la delimitación del área de intervención ahondando en la problemática específica que presentan La Luz y Versailles.

Sorprende vivamente la ausencia de referencia respecto al contexto territorial de la ciudad de Avilés, obviando tanto su pertenencia al Área Central Asturiana como a su participación en la Mancomunidad de la Comarca de Avilés lo que constituye una importante oportunidad de crecimiento y desarrollo. Tampoco existe apunte sobre un interesante estudio¹⁴ puesto en marcha por el Ministerio de Fomento en el que están incluidos los barrios objeto de la actuación principal y donde, a mayores, se analiza la problemática principal que presenta cada uno de ellos. Es el caso de la inadecuada accesibilidad que afecta al barrio de La Luz provocando su aislamiento del centro urbano, el reducido tamaño medio de sus edificaciones¹⁵ hándicap que puede dificultar su alquiler como viviendas sociales a jóvenes familias o la falta de calidad de espacio público en muchas ocasiones reducido a la vía de acceso a los portales. Nada de lo anterior consta en la EDUSI, que pone el acento en el elevado porcentaje de viviendas sin ascensor, sin calefacción y sin servicio o aseo cuestiones desde luego a valorar, pero que no deben convertirse en obstáculo para que la Estrategia fije sin titubeos todos los inconvenientes del barrio. Otro tanto cabe advertir sobre la situación de Versailles dándose la paradoja de que, si bien la EDUSI aprecia un deterioro de la convivencia y un aumento de la conflictividad vecinal asociada al asentamiento de un importante contingente de población procedente de Latino América, Europa del Este y del colectivo gitano, no propone medida alguna destinada a la integración de estos

¹⁴ Ministerio de Fomento, Observatorio de la Vulnerabilidad Urbana, Catálogo de barrios vulnerables puesto en marcha por la Dirección General de Suelo y Políticas Urbanas del Ministerio de Fomento, en colaboración con el Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio (DUyOT) de la Universidad Politécnica de Madrid. Consultado el 5 de diciembre de 2017. Disponible en https://www.fomento.gob.es/MFOM/LANG_CASTELLANO/DIRECCIONES_GENERALES/ARQ_VIVIENDAS/SUELO_Y_POLITICAS/OBSERVATORIO/Analisis_urbano_Barrios_Vulnerables/

¹⁵ Entre 45 y 63 metros cuadrados.

WPSReview International on Sustainable Housing and Urban Renewal (RI-SHUR)

grupos pasando de nuevo por alto los importantes problemas de aislamiento, y déficit de espacios públicos que se repiten para este barrio.

La Estrategia posee como objetivo el rejuvenecimiento de la ciudad, por lo que, junto a la regeneración urbana centrada en los espacios señalados, contiene una serie de actuaciones de temática amplia que comprenden desde agilizar la tramitación de los procedimientos administrativos para facilitar el asentamiento de empresas hasta la mejora del monumento cultural de Los Canapés recuperando su valor patrimonial e histórico.

Cabe implementar la visibilidad de la Estrategia, de este modo, sería interesante que los vecinos de la Villa puedan acceder a través de la web municipal al documento EDUSI que también debería contener información debidamente actualizada respecto a las actuaciones relacionadas con este documento que se están desarrollando y aún sobre las futuras con su fecha aproximada de ejecución. Por contra, la página web sólo contiene una breve referencia relacionada con la comparecencia ante la prensa de la representante local con motivo del éxito del proyecto en la Convocatoria. De igual manera, el acceso a la Estrategia resulta complicado y salpicado con numerosas trabas burocráticas, dificultades que son en cierta medida entendibles si se tiene en cuenta que la innovación y novedad contenidas en una determinada actuación pueden marcar la diferencia que suponga el éxito en la Convocatoria.

DUSI Mieres

La Estrategia de este municipio asturiano fue elaborada por uno de los centros de investigación de la Universidad de Oviedo con la colaboración del Consistorio municipal.

El documento¹⁶ se halla dividido en 8 epígrafes¹⁷ que coinciden en lo esencial con las directrices que establece la Red de Iniciativas Urbanas¹⁸. Las actuaciones propuestas tienen por objetivo todo el término municipal¹⁹ y poseen amplia temática²⁰, desde la

¹⁶ Consta de 217 páginas.

¹⁷ Identificación inicial de problemas/retos urbanos del área, análisis del conjunto del área urbana desde una perspectiva integrada, diagnóstico de la situación del área urbana, delimitación del ámbito de actuación, plan de implementación de la estrategia, participación ciudadana y de los agentes sociales, capacidad administrativa y principios horizontales y objetivos transversales.

¹⁸ Ver Nota 13.

¹⁹ En orden a facilitar la ejecución de las actuaciones, el territorio municipal se divide en 6 Unidades Homogéneas de Desarrollo (UHD) definidas como unidades territoriales.

WPSReview International on Sustainable Housing and Urban Renewal (RI-SHUR)

mejora de los sistemas de gestión y control remotos de recursos vitales como el agua a la formación y acercamiento de los mayores a las tecnologías de la información.

Se trata de una EDUSI certera respecto a la identificación de la amplia problemática²¹ que presenta el municipio tanto en lo relacionado con la desvitalización física o urbana como con la humana²² ponderando de forma adecuada el que sin duda es el principal reto que enfrenta esta población: su elevado nivel de envejecimiento. Pero el documento va más allá, no sólo ofrece propuestas para corregir, dentro lo posible, esta situación, sino que pone sobre la mesa una realidad insoslayable: el concejo posee un elevado número de personas mayores, en su mayoría mujeres, y así va a continuar siendo durante mucho tiempo. Siendo ello así, se apuesta por garantizar para este concreto colectivo las mejores condiciones de vida adecuando la prestación de servicios y adaptando tanto el transporte como la propia administración municipal a sus concretas circunstancias y necesidades.

En sus justos términos se plantea la cuestión medioambiental, muy problemática en el presente caso por la convergencia de factores como el empleo generalizado de carbón como medio de calefacción en las viviendas, el abandono de espacios industriales y pozos mineros o la presencia en el municipio de grandes infraestructuras de transporte regional que, amén de inconvenientes y problemas medioambientales se erigen en barreras físicas que aíslan a las poblaciones del fondo del valle en el que se asienta Mieres. La EDUSI se percata de la importancia vital para la cohesión del concejo de comunicar estos pequeños núcleos con la capital del municipio, así como de favorecer

²⁰ Se fijan 7 líneas de actuación o subestrategias: Ciudad vertebrada y dinámica, movilidad sostenible, ciudad socialmente integrada, mejora ambiental y paisajística, ciudad inteligente, participación y sistema de gestión con el conjunto de medidas a adoptar para cada una de ellas.

²¹ Constata la existencia de un ciclo que se retroalimenta a si mismo: acuciante pérdida de población del municipio, el aumento de la exclusión social y la pobreza, la importante caída de la actividad económica y altas tasas de desempleo que provoca la migración de la población del municipio.

²² La EDUSI aporta un completo análisis económico desglosando el mercado de trabajo local o los factores que definen su competitividad advirtiendo sobre el excesivo peso de las actividades extractivas que continúa sin alternativa adecuada registrando el concejo unas elevadas tasas de paro agudizada en el caso de los jóvenes de entre 20 y 29 años. Es justo esta elevada tasa de desempleo la que provoca la fuerte emigración (apenas llegan inmigrantes) que sufre el concejo y cuyos destinos principales son las dos principales ciudades asturianas: Gijón y Oviedo.

y potenciar su participación en el Área Metropolitana²³ asturiana en la que se inserta este concejo.

La EDUSI analiza y considera los instrumentos de planificación existentes en el concejo como las distintas figuras de planeamiento urbanístico y ordenación territorial o planes y otras estrategias sectoriales (Estrategia territorial para el desarrollo de la Montaña Central 2014-2020) que pueden afectar a su desarrollo. Del mismo modo, se apercibe de la redacción por parte del Ayuntamiento de un nuevo PGO aconsejando en este caso la inclusión de la Estrategia dentro del anterior a fin de evitar posibles interrupciones o contradicciones. Pero no solo se advierte del riesgo de posibles disfunciones entre estos dos documentos de vital importancia para el municipio, sino que la EDUSI realiza un análisis de riesgos completo evaluando su probabilidad de ocurrencia y sugiriendo posibles medidas correctoras.

Destaca la importancia que la Estrategia atribuye a la participación e información ciudadana y de agentes sociales en el proyecto, declaración que, lejos de quedar en palabras, en Mieres es una realidad. Siendo ello así, el Consistorio pone a disposición de los ciudadanos (sean o no vecinos de Mieres) toda la información y documentación que se le solicite. El propio texto EDUSI es accesible a través de un apartado específico dentro de la página del Ayuntamiento que contiene además otros documentos de interés como el diagnóstico DAFO, convocatorias, noticias de las actuaciones relacionadas con la Estrategia convenientemente actualizadas, Seminarios y Jornadas informativas, así como un mail específico al que dirigir cuantas cuestiones se susciten en relación con la EDUSI.

II Conclusiones

Se trata de dos EDUSI con notables diferencias entre sí no solo atribuibles a las diferencias intrínsecas de los municipios que dan sustento a estos documentos, sino que el planteamiento inicial y la filosofía que rezuman de ambos documentos es diametralmente opuesto. Ello no obstante, la estructura interna de ambas EDUSI obedecen fielmente a las directrices que establece la Red de Iniciativas Urbanas sin ulterior innovación, sería deseable una mayor originalidad mediante la inclusión de algún otro análisis u objetivo temático.

La EDUSI Avilés enfatiza como actuaciones principales la regeneración de los barrios de La Luz y Versailles, sin embargo, la lectura detenida del documento constata el

²³ Área Metropolitana Central de Asturias que forman los concejos de: Gijón, Oviedo, Avilés, Siero, Langreo y Mieres. Actualmente este territorio concentra al 90% de la población de la Comunidad Autónoma del Principado.

WPSReview International on Sustainable Housing and Urban Renewal (RI-SHUR)

hecho de que las medidas propuestas lo son en lo fundamental para la rehabilitación edificatoria de ambos espacios. Cabe entonces aspirar a incorporar intervenciones en otras áreas o desarrollar planes y proyectos de mayor calado socioeconómico que enfatizan que es el “barrio” y no el “edificio” el sujeto que debe protagonizar las distintas intervenciones. En caso contrario, se corre el riesgo de que importantes cuestiones y retos que aquejan a La Luz y Versailles continúen sin solución por todas la apertura y conexión a la ciudad o las imprescindibles medidas de cohesión y fomento de la convivencia vecinal que resultan vitales para ambos barrios.

Respecto a las medias y actuaciones propuestas, resulta desde luego loable el deseo de generalizar los servicios de calefacción central de biomasa y de ascensor en las viviendas de ambos barrios, pero se echa en falta la realización de algún tipo de estudio o diagnóstico acerca de si el coste de mantenimiento de estas instalaciones puede ser sostenido por un vecindario formado en su mayoría por mujeres de edad avanzada cuya fuente de ingresos proviene de exiguas pensiones de viudedad. Tampoco puede soslayarse el hecho de que las mejoras en las viviendas pueden provocar el desplazamiento de los vecinos originarios (gentrificación), por lo que sería esperable que la EDUSI contuviera alguna medida al respecto.

La EDUSI presentada por Mieres es correcta en su estructura y coherencia identificando de forma adecuada los principales retos a los que se enfrenta este municipio recogidas en unas líneas de actuación claras y perfectamente delimitadas y junto a ellos, el texto reconoce, sin ambages, las limitaciones ínsitas de la Estrategia. El resultado es un conjunto de actuaciones coherentes y adecuadas a los objetivos propuestos.

La Estrategia contextualiza y relaciona este documento con distintas figuras de ordenación territorial y planeamiento poniendo el acento en que, en ese preciso momento se encuentra en fase de redacción el nuevo PGO de Mieres, llamando de este modo al Ayuntamiento a tutelar la óptima imbricación y sintonía entre ambos documentos.

El elemento de información a la ciudadanía es adecuado hasta el punto de que, en la propia web del Ayuntamiento, sin necesidad de ulterior trámite, se encuentra a plena disposición un nutrido grupo de documentos relacionados con la EDUSI, así como el propio texto de la Estrategia. Respecto de la participación ciudadana, sería interesante la inclusión de un apartado de aceptación de la propuesta por parte de los agentes sociales, económicos y de asociaciones vecinales a imagen y semejanza de los planes URBAN, subrayando su compromiso con la EDUSI como elemento de cierre de la Estrategia.

**AYUDAS CONCEDIDAS EN LAS CONVOCATORIAS EDUSI 2015 Y 2016 A
MUNICIPIOS DE CATALUÑA: CONTEXTO Y BREVE COMENTARIO**

Albert Lladó Martínez
Universitat de Girona

Artículo Recibido: 10/11/2017

Artículo Aceptado: 23/12/2017

Resumen

Se expone en el artículo un resumen y puesta en contexto de las ayudas otorgadas a municipios de Cataluña por las dos primeras resoluciones, de septiembre de 2016 y de mayo de 2017, de las convocatorias de Estrategias de Desarrollo Urbano Sostenible (EDUSI), cofinanciadas mediante el Programa Operativo FEDER de crecimiento sostenible 2014-2020.

La población de Cataluña se encuentra altamente concentrada en tres comarcas alrededor de la ciudad de Barcelona y esta distribución irregular se proyecta claramente en el número de solicitudes EDUSI presentadas, en la localización geográfica de estas solicitudes y del mismo modo en la de los proyectos seleccionados para su financiación.

Abstract

The article presents a summary and putting into context of the funds granted to municipalities of Catalonia by the first two resolutions, of September 2016 and May 2017, of the calls for Strategies for Sustainable Urban Development (EDUSI), co-financed by the FEDER Operational Program for sustainable growth 2014-2020.

The population of Catalonia is highly concentrated in three districts around the city of Barcelona and this irregular distribution is clearly projected in the number of EDUSI applications submitted, in the geographic location of these applications and in the same way in the projects selected for funding.

Palabras clave: desarrollo sostenible, urbanismo, edusi, feder, cataluña, demografía.

Keywords: sustainable development, urbanism, erdf, catalonia, demography.

I Las Estrategias de Desarrollo Urbano Sostenible e Integrado y el contexto geográfico y demográfico de Cataluña

Las Estrategias de Desarrollo Urbano Sostenible e Integrado (EDUSI) responden a planificaciones diseñadas por los ayuntamientos para dar respuesta a los principales retos que ellos mismos identifican en sus correspondientes ciudades. Estas estrategias han sido presentadas por los municipios que así lo han considerado a las tres convocatorias que, hasta el momento, se han publicado para otorgar ayudas a su financiación (órdenes HAP/2427/2015, de 13 de noviembre, HAP/1610/2016, de 6 de octubre y HFP/888/2017, de 19 de septiembre).

Esta financiación tiene su origen en el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) de la Unión Europea, que se traduce en subvenciones a fondo perdido que serán gestionadas por las diferentes administraciones públicas, y destinadas a la realización de proyectos en los territorios de su competencia. Tal como se estipula en el Reglamento FEDER (Reglamento (UE) n.º 1301/2013), artículo 7, durante el período 2014-2020 un mínimo de un 5% de los recursos de este fondo deberá ser destinado a financiar medidas integradas para el desarrollo urbano sostenible, en las que las ciudades, los organismos subregionales o locales responsables de la aplicación de estrategias urbanas sostenibles serán los encargados de las tareas relacionadas, por lo menos, con la selección de las operaciones (MHAP & MF, 2015).

Estos recursos previstos en el Reglamento FEDER encuentran su canalización en el marco del Acuerdo de Asociación de España 2014-2020, aprobado por la Comisión Europea con fecha 30 de octubre de 2014 y del Eje Urbano dentro del Programa Operativo de Crecimiento Sostenible (POCS) 2014-2020. Durante este período, los ayuntamientos y agrupaciones previstas han podido presentar sus EDUSI para optar a ser financiadas. Según lo dispuesto en el mencionado POCS, el Eje Urbano está dotado con 1.012.754.015,00 euros de ayuda FEDER y la asignación de los recursos debe realizarse a través de convocatorias abiertas, a través de las cuales se seleccionarán aquellas Estrategias DUSI que podrán ser objeto de financiación a lo largo del periodo (MHAP & MF, 2015).

Las dos primeras convocatorias ya se han cerrado con sus correspondientes resoluciones, de septiembre de 2016 y de mayo de 2017. En Cataluña se han presentado un total de 41 solicitudes, 26 en la primera convocatoria y 15 en la segunda, y se han seleccionado 2 EDUSI en cada una de las convocatorias. Las

WPSReview International on Sustainable Housing and Urban Renewal (RI-SHUR)

cuatro solicitudes financiadas corresponden a municipios ubicados en un área muy concentrada alrededor de la ciudad de Barcelona.

Para poner en contexto las solicitudes y las EDUSI concedidas en estas dos primeras convocatorias, presentaré una breve descripción de la distribución de la población en Cataluña, utilizando datos referentes a 2016 del Institut d'Estadística de Catalunya, (IDESCAT, 2017).

Tabla 1 - Habitantes de Cataluña por provincias (2016)

Cataluña	Barcelona	Girona	Lleida	Tarragona
7.448.332	5.489.294	739.607	428.183	791.248
	73,7%	9,9%	5,7%	10,6%

Fuente de datos: Institut d'Estadística de Catalunya
<https://www.idescat.cat/pub/?id=aec&n=245>

Atendiendo a la primera división territorial, por provincias, se aprecia que prácticamente tres cuartas partes de la población catalana se asienta en la provincia de Barcelona, quedando el resto desigualmente repartido entre las tres provincias restantes, siendo Lleida la menos poblada con diferencia.

Por otro lado, los casi cinco millones y medio de habitantes de la provincia de Barcelona se concentran en tres comarcas alrededor de la capital: el Barcelonès, el Vallès Occidental y el Baix Llobregat.

Tabla 2 – Habitantes por comarcas de la provincia de Barcelona¹ (2016)

Comarcas con mayor población			Resto comarcas
Barcelonès	Vallès Occidental	Baix Llobregat	7 comarcas

¹ Las divisiones provinciales y comarcales no se ajustan exactamente en referencia a los municipios que las componen. Así, por ejemplo, los municipios que integran la comarca de Osona se encuentran mayoritariamente en la provincia de Barcelona, sin embargo tres de ellos (Espinelles, Vidrà y Viladrau) pertenecen a la provincia de Girona. Lo mismo ocurre en la comarca del Berguedà con el municipio de Gòsol, perteneciente a Lleida y, en sentido contrario con Fogars de la Selva, perteneciente a la provincia de Barcelona pero dentro de una comarca de Girona.

Por este motivo, las cifras de los totales de población provinciales no coinciden exactamente con las de las sumas de la población por comarcas. Sin embargo, para los propósitos de este trabajo, la incidencia de estas pequeñas variaciones en los porcentajes de población no son significativas.

WPSReview International on Sustainable Housing and Urban Renewal (RI-SHUR)

2.205.803	900.516	802.520	
3.908.839 (79%)			1.037.146 (21%)

Fuente de datos: Institut d'Estadística de Catalunya
<https://www.idescat.cat/pub/?id=aec&n=246>

Como se comprueba en la anterior tabla 2, la población de las 7 comarcas de la provincia de Barcelona más alejadas de la capital (Alt Penedès, Anoia, Bages, Berguedà, Maresme, Moianès, Osona, Vallès Oriental) concentra únicamente alrededor del 20% del total de la provincia. Se constata, pues, la gran aglomeración de población alrededor de Barcelona, específicamente en su municipio pero también en los municipios de su alrededor, repartidos en tres comarcas.

Gráfico 1 - concentración de población alrededor de Barcelona



Fuente: Elaboración propia

WPSReview International on Sustainable Housing and Urban Renewal (RI-SHUR)

Es necesario mencionar y diferenciar la existencia del Área Metropolitana de Barcelona (AMB), que no se corresponde exactamente con la suma de los municipios de las tres comarcas expuestas en las tablas previas. Esta entidad supramunicipal², que ejerce competencias en cohesión, equilibrio territorial, vivienda, transporte y movilidad, ciclo del agua, residuos y medio ambiente, está compuesta por la totalidad de los municipios del Barcelonès (Barcelona, L'Hospitalet de Llobregat, Badalona, Sant Adrià de Besòs y Santa Coloma de Gramenet), pero algunos de los municipios del Baix Llobregat y del Vallès Occidental no forman parte de ella, mientras que dos localidades (Montgat y Tiana) de la comarca del Maresme, limítrofe por el norte, sí que lo hacen (AMB, 2017).

El hecho de considerar una u otra zona de referencia hace que la cantidad y la densidad de la población incluida varíen. Para el estudio y la puesta en contexto de las ayudas EDUSI, el marco de referencia es el municipio, que es la entidad que solicita estas ayudas y la que las recibe y ejecuta (si bien es cierto que la convocatoria preveía también la presentación de solicitudes por agrupaciones de municipios, las presentadas y otorgadas en Cataluña lo han sido a ayuntamientos de forma individual). Las actuaciones en el marco de cada EDUSI han de dedicarse y afectar directamente al territorio y población del municipio en cuestión, por tanto será necesario centrarse desde el punto de vista demográfico en las poblaciones de los municipios seleccionados, tanto a la hora de valorar su impacto sobre la población en términos cuantitativos como para la presente contextualización.

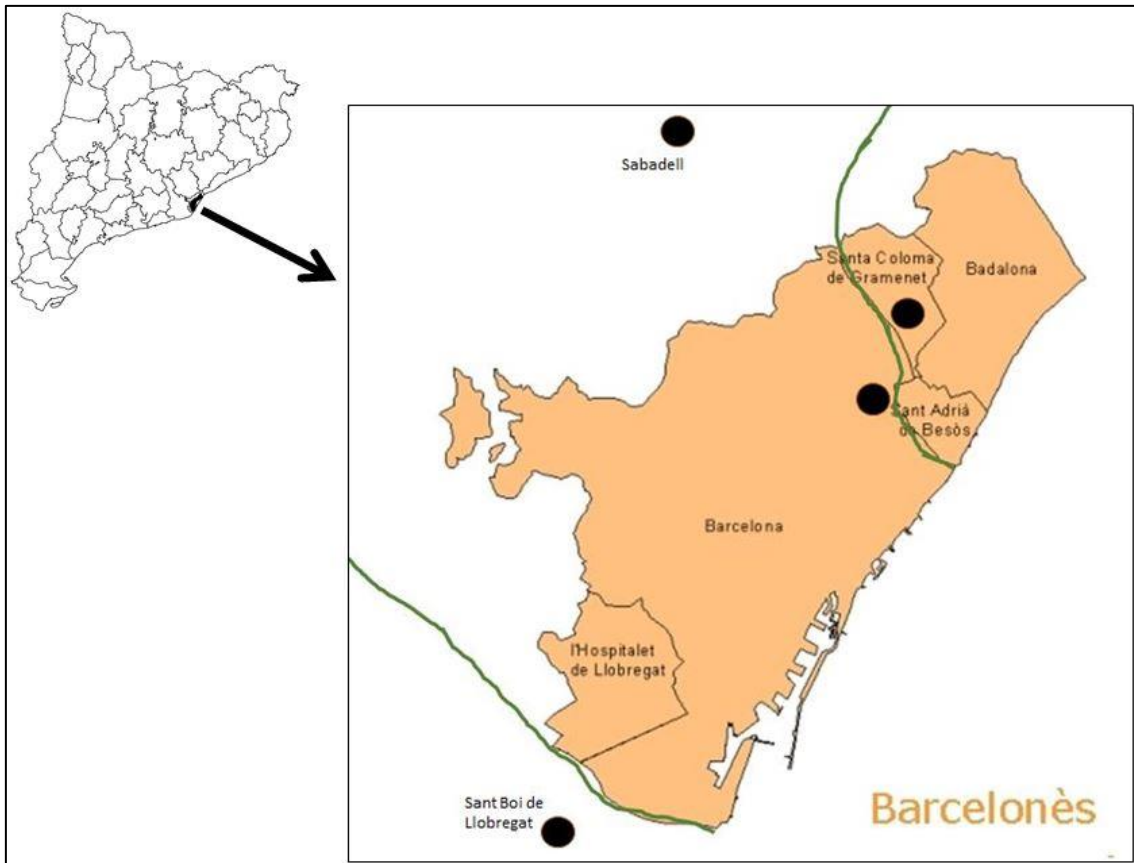
Sin embargo, es del todo relevante esta aproximación previa para dar un contexto claro de la forma en que está repartida la población en Cataluña, y su elevada concentración en el entorno de Barcelona. Como se evidencia en los gráficos siguientes, esta concentración se ha visto reflejada en el número de solicitudes presentadas en ambas convocatorias EDUSI y, como era esperable, las acciones seleccionadas han correspondido en todos los casos a solicitudes de municipios de esta área. En la primera resolución, las EDUSI de Santa Coloma de Gramenet y de Barcelona centraban sus actuaciones en ambas orillas del río Besòs, que es frontera natural entre los dos municipios, una zona con una densidad media de más de 20.000 habitantes por kilómetro cuadrado (IDESCAT, 2017) (AJUNTAMENT DE BARCELONA, 2017). Las EDUSI otorgadas en la segunda resolución recayeron

² Creada por la Ley del Parlament de Catalunya 31/2010, de 27 de julio, del Área Metropolitana de Barcelona.

WPSReview International on Sustainable Housing and Urban Renewal (RI-SHUR)

también en el entorno de la capital, en las comarcas del Vallès Occidental (Sabadell) y del Baix Llobregat (Sant Boi de Llobregat).

Gráfico 2 – situación geográfica de las ayudas EDUSI
concedidas en las dos resoluciones



Fuente: Elaboración propia

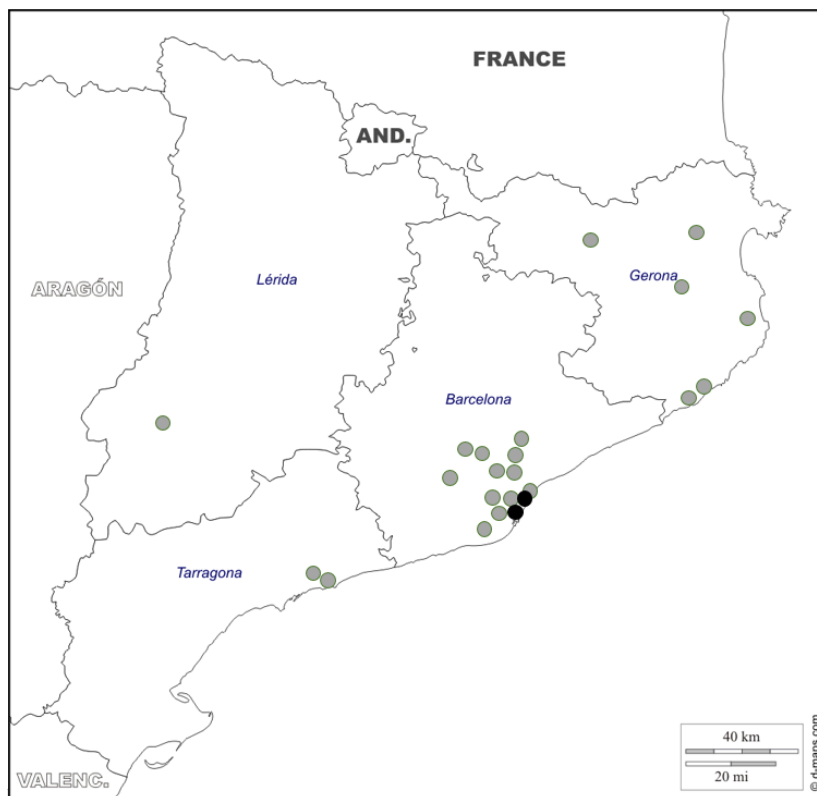
WPSReview International on Sustainable
Housing and Urban Renewal (RI-SHUR)

II Ayudas EDUSI otorgadas en Cataluña por la primera resolución, de 29 de septiembre de 2016

La primera convocatoria se convocó, junto con las bases, en la Orden HAP/2427/2015, de 13 de noviembre, y su resolución definitiva se publicó por resolución de la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos, el 12 de diciembre de 2016.

A ella se presentaron en Cataluña un total de 26 proyectos, de los cuales fueron considerados únicamente 23, al tratarse los tres restantes de solicitudes repetidas. Por provincias, seis solicitudes fueron presentadas en Girona, dos en Tarragona y solo una en Lleida, mientras que la provincia de Barcelona concentró la gran mayoría de los proyectos, con catorce solicitudes, de las cuales dos serían concedidas.

Gráfico 3 – distribución geográfica de las solicitudes de la 1ª convocatoria



Fuente de datos: resolución MHAP de 18/05/2017. Elaboración propia.

WPSReview International on Sustainable
Housing and Urban Renewal (RI-SHUR)

La resolución de la primera convocatoria para la selección de estrategias EDUSI cofinanciadas mediante el Programa Operativo FEDER de crecimiento sostenible, fue dictada el 29 de septiembre de 2016. Los municipios solicitantes agrupados por provincias y los resultados se reproducen en la siguiente tabla:

Tabla 3 - Municipios solicitantes en la 1ª convocatoria

Municipios	Provincia	Concedidas
Lleida	Lleida	--
El Vendrell, Calafell	Tarragona	--
Olot, Figueres, Blanes, Palafrugell, Girona, Lloret de Mar	Girona	--
Sabadell, Sta. Perpetua Mogoda, St. Vicenç dels Horts, St. Boi Llobregat, Terrassa, Sta. Coloma Gramenet, Barcelona, Diputación Barcelona, St. Cugat Vallès, Hospitalet Llobregat, Gavà, Cerdanyola Vallès, Mollet Vallès, Vilanova Camí.	Barcelona	Sta. Coloma de Gramenet, Barcelona.

Fuente de datos: resolución MHAP de 29/09/2016. Elaboración propia

Las solicitudes concedidas fueron las presentadas por los Ayuntamientos de Santa Coloma de Gramenet y de Barcelona. El resto fueron descartadas por no haber obtenido suficiente puntuación, excepto en el caso de la solicitud del Ayuntamiento de Vilanova del Camí que no era elegible por tener una población menor de veinte mil habitantes.

Las dos ayudas otorgadas fueron solicitadas en solitario por los respectivos ayuntamientos y en ambos casos obtuvieron la ayuda máxima prevista para su tipología, 15 millones de euros provenientes del Programa Operativo de Crecimiento Sostenible FEDER 2014-2020.

2.1 EDUSI seleccionada del Ayuntamiento de Santa Coloma de Gramenet.

Santa Coloma de Gramenet es un municipio perteneciente a la comarca del Barcelonès que, por el suroeste, comparte el río Besòs como límite con la ciudad de

WPSReview International on Sustainable Housing and Urban Renewal (RI-SHUR)

Barcelona. La densidad de población de Sta. Coloma es de 16.736 hab/km², según datos del año 2016 del IDESCAT, a partir de un total de 117.153 habitantes repartidos en una superficie de 7 km².

La EDUSI del Ayuntamiento de Santa Coloma de Gramenet se inscribe en la tipología 1 del Anexo I de la convocatoria de noviembre de 2015, esto es, presentada por un único municipio con una población mayor de 20.000 habitantes. Esta tipología permite estrategias referidas a la totalidad del municipio o, como es el caso, limitadas a *“áreas urbanas inframunicipales de diferente tipología morfológica y funcional: centros históricos, barrios desfavorecidos o áreas suburbanas con problemáticas específicas y retos singulares”*, según se estipula en la propia convocatoria. En este caso la EDUSI no incluye una limitación geográfica, aunque sí que se prevén actuaciones en barrios y zonas concretas de la ciudad.

En la estrategia se fijan unos valores iniciales y finales esperados para una serie de indicadores de productividad, contemplados en el plan de implementación, y que van a ser monitorizados a la finalización del plan para comprobar la consecución de los valores esperados. Los indicadores son (MHAP, 2015):

- Reducción del consumo final de energía
- Número de usuarios cubiertos por la administración electrónica
- Número de usuarios cubiertos por la Smart City
- Beneficiarios de la regeneración física, económica y social
- Superficie de edificios patrimonio cultural rehabilitados
- Número de visitas al patrimonio cultural
- Superficie total de suelo rehabilitado
- Reducción anual de gases de efecto invernadero
- Reducción del consumo anual de energía primaria en edificios públicos

La incidencia sobre estos indicadores, se prevé conseguir mediante el trabajo sobre una serie de retos que se afrontarán durante el proyecto:

- Implantación de Smart City
- Mejora de la comunicación con Barcelona y con el Área Metropolitana
- Mejora de la urbanización del centro de la ciudad y de espacios públicos
- Ampliación de zonas verdes
- Reducción del tráfico rodado
- Actuación sobre el parque fluvial del Besòs
- Apuesta por las energías renovables

WPS RI-SHUR, nº6, 2017, vol.2, ISSN: 2387-1768
MONOGRÁFICO SOBRE LAS ESTRATEGIAS DE DESARROLLO URBANO
SOSTENIBLE E INTEGRADO (EDUSI)

- Modernización y remodelación de los mercados municipales
- Promoción turística de la ciudad
- Creación de viveros de empresas
- Extensión de la universidad al conjunto de la ciudad

Los ámbitos cubiertos por las líneas concretas de actuación se ordenan en cuatro objetivos temáticos (OT), que son los contemplados en el Anexo VII de la convocatoria, en coherencia con el Programa Operativo de Crecimiento Sostenible. Las líneas de actuación previstas en la EDUSI son las siguientes:

- Promoción de las TIC (administración electrónica local y Smart City) (OT2)
- Movilidad urbana sostenible (OT4)
- Eficiencia energética y renovable (OT4)
- Promoción del patrimonio cultural y natural (OT6)
- Rehabilitación de ciudades (OT6)
- Regeneración del entorno urbano (OT9)

Un ejemplo de actuación ya iniciada, que integra diversos de los ámbitos de incidencia previstos, es la que parcialmente ya se ha llevado a cabo para el nuevo diseño del Paseo de la Salzereda, que cubre la mayor parte de la fachada de la ciudad a lo largo del río Besòs. Se aúnan en ella actuaciones en rehabilitación y regeneración urbana, así como en movilidad sostenible y promoción del patrimonio natural. Además, se trata de una actuación en la cual se ha promovido notablemente la participación ciudadana, con la presentación en diversas reuniones vecinales promovidas por el Ayuntamiento de dos propuestas diferentes para la remodelación del paseo. El debate promovido entre las dos opciones culminó con una consulta participativa, en la cual los vecinos afectados decidieron la opción preferida, que será desarrollada efectivamente durante el período de implementación de la EDUSI.

2.2 EDUSI seleccionada del Ayuntamiento de Barcelona

De la misma forma que la anterior, la EDUSI del Ayuntamiento de Barcelona (AJUNTAMENT DE BARCELONA, 2014) forma parte de las previstas en la tipología 1 del Anexo I de la convocatoria de noviembre de 2015, al ser presentada por un único municipio con una población mayor de 20.000 habitantes. En este caso, la estrategia no va dirigida a la totalidad del municipio sino que se limita geográficamente como se prevé en la convocatoria a *“áreas urbanas inframunicipales de diferente tipología*

WPSReview International on Sustainable
Housing and Urban Renewal (RI-SHUR)

morfológica y funcional: centros históricos, barrios desfavorecidos o áreas suburbanas con problemáticas específicas y retos singulares”.

El ámbito de actuación concreto comprende diez barrios del municipio de Barcelona que pertenecen a tres distritos, todos ellos colindantes con el cauce del río Besòs:

- Distrito de Nou Barris: comprende los barrios de Vallbona, Ciutat Meridiana, Torre Baró, Roquetes, Trinitat Nova.
- Distrito de Sant Andreu: comprende los barrios de Trinitat Vella, Baró de Viver, Bon Pastor.
- Distrito de Sant Martí: comprende los barrios de Verneda-La Pau, Maresme-Besòs.

Tabla 4 – Población de los distritos objeto de la EDUSI de Barcelona (2015)

Distrito	Habitantes	Superficie (km ²)	Densidad (hab/km ²)
Nou Barris	164.648	8,04	20.478
Sant Andreu	146.494	6,57	22.297
Sant Martí	233.659	10,52	22.210
Densidad media de la ciudad de Barcelona			15.706

Fuente de datos: Departamento de Estadística del Ayuntamiento de Barcelona: <http://www.bcn.cat/estadistica/castella/dades/anuari/cap01/C0101050.htm>

La elección de este ámbito concreto se justifica en la propia memoria presentada por el Ayuntamiento (AJUNTAMENT DE BARCELONA, 2014), que se basa en la previa elaboración de un Plan Estratégico Piloto de intervención social integrada en la denominada “Franja Besòs de Barcelona”, en la cual, según el propio documento, se detectan grandes desigualdades respecto a la media de la ciudad en un buen número de los indicadores en los ámbitos de población, economía y sociedad, que incluyen:

- Porcentaje de inmigración
- Esperanza de vida al nacer
- Índice de envejecimiento
- Índice de sobre-envejecimiento
- Hogares monoparentales
- Hogares con + 7 habitantes
- Renta familiar disponible
- Paro (%) total, hombres, mujeres, larga duración
- Población sin estudios

WPSReview International on Sustainable Housing and Urban Renewal (RI-SHUR)

- Población con estudios superiores
- Población con discapacidad
- Precio vivienda segunda mano
- Población de +65 que vive sola
- Pensionistas de +65 (no contributiva)
- Personas de +65 atendidas por teleasistencia

Para incidir de forma positiva en estos indicadores, la estrategia identifica una serie de retos a los cuales se prevé hacer frente mediante el proyecto:

- Equilibrar la brecha digital a valores referencia de la ciudad
- Disminuir el modo coche del reparto modal
- Mejorar y fomentar el Besòs como espacio de calidad ambiental y patrimonial
- Aumentar la resiliencia frente al cambio climático
- Disminuir el fracaso y abandono escolar prematuros equilibrándolos con el resto de la ciudad
- Disminuir el número de personas en paro equilibrándolo con el resto de la ciudad
- Incrementar el desarrollo económico basado en comercio de proximidad, economía circular, social, y/o tecnológica y autocontención
- Aumentar las rentas familiares equilibrándolas con el resto de la ciudad
- Disminuir el número de personas en riesgo de exclusión social equilibrándola con el resto de la ciudad
- Aumentar el número de personas que practican deportes y una forma de vida saludable
- Mejorar la calidad de vida de las personas mayores

Finalmente, se especifican una serie de líneas de actuación sobre las cuales se incidirá con las acciones previstas en la EDUSI. Los ámbitos cubiertos por estas líneas se ordenan en los cuatro objetivos temáticos que se contemplan en el Anexo VII de la convocatoria, en coherencia con el Programa Operativo de Crecimiento Sostenible:

- Tecnología para la integración (OT2)
- Fomento de la tecnología (OT2)
- Fomento de la movilidad a pie y en bici (OT4)
- Plan de movilidad polígono industrial y comercial (OT4)
- Implantar medidas de urbanización que reduzcan el tráfico de vehículos privados y mejoren la dedicación del espacio público a la movilidad sostenible y a la vida cotidiana (OT4)

WPSReview International on Sustainable Housing and Urban Renewal (RI-SHUR)

- La memoria del agua. Acceso y uso cívico del río (OT6)
- Incentivar la formación y la empleabilidad en el área urbana (OT9)
- Implementar planes de desarrollo local para fomentar la actividad económica y ocupación (OT9)
- Refuerzo de los servicios sociales a los colectivos en riesgo de exclusión (OT9)
- Mejorar el acceso y la accesibilidad a la vivienda (OT9)

La temporalización de las actuaciones se encuentra prevista a lo largo de los ejercicios 2017, 2018 y 2019, y el propio documento referenciado incluye fichas descriptivas detalladas para cada una de las actuaciones previstas. En este sentido, es destacable que el Ayuntamiento facilite en acceso abierto la memoria de la EDUSI para la cual ha obtenido financiación, hecho que desafortunadamente no es práctica habitual en la mayoría de casos.

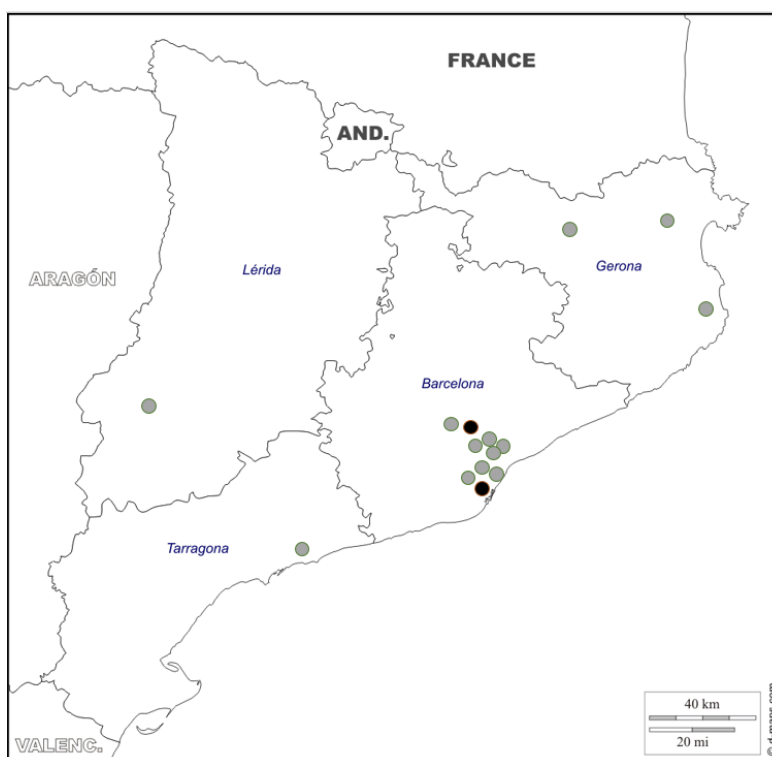
III Ayudas EDUSI otorgadas en Cataluña por la segunda resolución, de 18 de mayo de 2017

La segunda convocatoria de ayudas a las EDUSI fue publicada mediante la Orden HAP/1610/2016, de 6 de octubre y se resolvió definitivamente por resolución de la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos el 18 de mayo de 2017.

La concurrencia de proyectos en Cataluña fue en esta ocasión bastante menor que en la primera convocatoria. Esta vez se presentaron un total de 15 solicitudes, de las cuales tres fueron presentadas en la provincia de Girona, una en Tarragona, una en Lleida y diez en la provincia de Barcelona, localizadas una vez más en los municipios de la Área Metropolitana de Barcelona.

WPSReview International on Sustainable Housing and Urban Renewal (RI-SHUR)

Gráfico 4 – distribución geográfica de las solicitudes de la 2ª convocatoria



Fuente de datos: resolución MHAP de 18/05/2017. Elaboración propia

La resolución de esta segunda convocatoria se dictó el 18 de mayo de 2017, con los resultados siguientes en Cataluña (en **negrita** los municipios que no presentaron candidatura en la convocatoria anterior):

Tabla 5 - Municipios solicitantes en la 2ª convocatoria

Municipios	Provincia	Concedidas
Lleida	Lleida	--
El Vendrell	Tarragona	--
Olot, Figueres, Palafrugell	Girona	--
Sabadell, Esplugues Llobregat , Sta. Perpetua Mogoda, St. Vicenç dels Horts, St. Boi Llobregat, Terrassa, St. Cugat Vallès, Hospitalet Llobregat, Cerdanyola Vallès, Montcada i Reixach	Barcelona	Sabadell, St. Boi Llobregat

Fuente de datos: resolución MHAP de 18/05/2017. Elaboración propia

WPSReview International on Sustainable Housing and Urban Renewal (RI-SHUR)

3.1 EDUSI seleccionada del Ayuntamiento de Sabadell.

La ciudad de Sabadell es capital de la comarca del Vallès Occidental, juntamente con Terrassa. Según datos del IDESCAT, su población se cifra (2016) en 208.246 personas, distribuidas en una superficie de 37,79 km², lo que supone una densidad de 5.510,6 hab/km².

La EDUSI fue presentada por un único municipio con una población mayor de 20.000 habitantes, por tanto forma parte de las previstas en la tipología 1 del Anexo I de las bases publicadas con la convocatoria de noviembre de 2015. La estrategia y su aplicación están dirigidas a la totalidad del municipio y de su población, con actuaciones específicas en áreas y colectivos concretos.

Los indicadores utilizados para identificar los aspectos sobre los cuales la EDUSI se iba a diseñar, toman como base aspectos de la vida urbana en la ciudad (AJUNTAMENT DE SABADELL, 2015). A través de ellos se detectan ámbitos en que Sabadell presenta un diferencial comparativo respecto de otras ciudades del entorno nacional o europeo. La EDUSI se refiere a los aspectos estudiados como problemas urbanos, y aquellos identificados como más problemáticos y necesitados de actuación son los siguientes:

Problema urbano 1:

- Riesgo de fractura digital en ciertos grupos sociales, por edad o por nivel socio-económico.
- Dificultad para conciliar las necesidades de mantenimiento ordinario con la incorporación de las TIC innovadoras a los servicios urbanos.
- Visión negativa de la ciudadanía respecto del grado de transparencia y ética de los poderes públicos.

Problema urbano 2:

- Muy bajo nivel de producción local de energía renovable.
- La ciudad supera alguno de los niveles máximos permitidos de contaminación ambiental.
- Alta proporción de movilidad privada contaminante.
- Alta proporción de edificios construidos sin considerar criterios de eficiencia energética.

Problema urbano 3:

- Dificultad de diseñar modelos de rentabilidad económica privada para el aprovechamiento agrario del Rodal periurbano.

-Inframantenimiento del espacio público por el decrecimiento del presupuesto municipal.

-Infraestructuras físicas suponen barreras a la movilidad no motorizada.

-Existencia de edificios o solares vacíos o abandonados con un uso primitivo como actividad económica, algunos de ellos con valor patrimonial.

-Contaminación acústica vinculada a la movilidad o a los usos de ocio.

Problema urbano 4:

-Alto grado de fracaso escolar y población con estudios inferiores a los secundarios.

-Elevado nivel de paro y bajo nivel de población activa.

-Riesgo de envejecimiento de la población.

-Diferencias socio-económicas importantes entre barrios.

-Presupuesto municipal insuficiente para afrontar inversiones o gastos más allá del estricto mantenimiento ordinario.

-Falta de una estrategia clara de desarrollo económico.

-Dificultad para atraer o retener población joven y empresas vinculadas a la I+D y lugares de trabajo de calificación mediana y alta.

Los retos identificados a partir de los indicadores expuestos son enmarcados en la EDUSI alrededor de las temáticas económica, ambiental, climática, demográfica y social:

Retos económicos:

-La reindustrialización y el cambio de modelo productivo como mecanismo para la reactivación económica.

-Asegurar y complementar la capacidad de inversión y la estabilidad financiera del Ayuntamiento.

Retos ambientales:

-Sostenibilidad, eficiencia energética y calidad del espacio urbano.

-Calidad del aire y espacio urbano saludable: una ciudad para peatones y bicicletas.

Retos climáticos:

-Una ciudad hacia las emisiones cero.

Retos demográficos:

-El hábitat y la vivienda como estructuradores de la ciudad.

-Envejecimiento de la población.

Retos sociales:

-La energía como servicio básico.

-TIC y ciudadanía: la transparencia i la participació como forma de gobierno.

WPSReview International on Sustainable Housing and Urban Renewal (RI-SHUR)

Las líneas de actuación previstas se enmarcan en los cuatro objetivos temáticos contemplados en el Anexo VII de la convocatoria, en consonancia con lo previsto por el Programa Operativo de Crecimiento Sostenible:

OT2:

- Promover a través de las TIC el impulso del comercio de proximidad, el turismo y el encuentro empresarial.
- Implantar la tarjeta ciudadana.
- Implantar una aplicación móvil para comunicar las incidencias en la vía pública.
- Impulsar las herramientas TIC para la transparencia y la nueva gobernanza.
- Ofrecer una administración electrónica accesible.
- Mejorar la tecnología en la prestación de servicios municipales.
- Desarrollar la plataforma "Open Data" para compartir datos entre diversos actores urbanos.
- Desarrollar la plataforma "Open Data & Big Data" a través del programa de GIS.
- Optimizar el sistema de gestión energética de los edificios municipales.
- Control inteligente de la gestión del ciclo del agua.
- Control inteligente de la gestión de la flota del transporte público urbano.

OT4:

- Ampliación de los recorridos a pie en ámbito urbano y periurbano.
- Completar y finalizar la red urbana e interurbana para bicicletas.
- Incorporar a la flota de autobuses vehículos 100% eléctricos.
- Gestión eficiente de la distribución urbana de mercancías.
- Rehabilitar energéticamente el Parque Público de Viviendas HPO en alquiler.
- Rehabilitar energéticamente equipamientos municipales y públicos.
- Implantar energías renovables en edificios públicos.
- Consolidar un espacio como Fábrica-Laboratorio en la oficina de la energía.

OT6:

- Repatriar la ciudad a través de la adquisición de bienes singulares de gran valor patrimonial.
- Impulsar el modelo productivo de agricultura de proximidad.
- Creación de infraestructuras y espacios verdes conectores de tejidos urbanos para la cohesión social.
- Implantar Zonas Urbanas Pacificadas y Tranquilas.

OT9:

WPS RI-SHUR, nº6, 2017, vol.2, ISSN: 2387-1768
MONOGRÁFICO SOBRE LAS ESTRATEGIAS DE DESARROLLO URBANO
SOSTENIBLE E INTEGRADO (EDUSI)

WPSReview International on Sustainable Housing and Urban Renewal (RI-SHUR)

- Reconversión del patrimonio en espacios estratégicos para la innovación empresarial y coworking para proyectos impulsados por menores de 35 años o por empresas de amplio espectro de inclusión social.
- Creación de espacios para creadores: viveros empresariales con nuevos modelos de emprendimiento y economía social.
- Creación de la Oficina de la Energía Municipal en Campoamor y Espronceda.
- Impulso de colaboraciones entre la Estrategia DUSI y la red universitaria, FP y escuela en barrios emergentes.
- Pedagogía de la Sostenibilidad: Caminos escolares en sectores populares de la ciudad - Can Deu, Sant Julián y la Planada.
- Impulsar el deporte como herramienta de cohesión social.
- Rehabilitar el patrimonio municipal de viviendas como Fondo de Emergencia Social.
- Implantar la Agencia Municipal de Alquiler para el alquiler de viviendas desocupadas y/o en venta.

3.2 EDUSI seleccionada del Ayuntamiento de Sant Boi de Llobregat.

Sant Boi de Llobregat es un municipio de la comarca del Baix Llobregat, situada justo al sur de la del Barcelonès; como la mayoría de los municipios de esta comarca, Sant Boi forma parte del Área Metropolitana de Barcelona.

A partir de sus datos básicos demográficos (IDESCAT, 2017), el municipio tiene una población según datos de 2016 de 82.402 ciudadanos y una superficie de 21,47 kilómetros cuadrados. La densidad de población es, por tanto, de 3.838 hab/km².

Se trata de una EDUSI de tipología 1, presentada por un único municipio y dirigida a actuar en la totalidad de su territorio. Sin embargo, su ámbito de actuación se define en una doble dirección (AJUNTAMENT DE SANT BOI DE LLOBREGAT, 2016), con una parte de la estrategia focalizada en dos barrios periféricos: Camps Blancs y Ciutat Cooperativa–Molí Nou. Este ámbito de actuación se complementa con las actuaciones dirigidas a la ciudad en general.

Los indicadores utilizados para identificar los principales problemas del municipio se obtuvieron a partir de un análisis del conjunto del área urbana, realizado desde una perspectiva integradora, que se centró en los siguientes ámbitos:

WPSReview International on Sustainable

Housing and Urban Renewal (RI-SHUR)

-Contexto territorial, Contexto físico, Ambiental y de condiciones climáticas, Energético, Económico, Demográfico, Social, de Conflictividad, de la Planificación existente, del Marco competencial y de Riesgos.

A partir de estos análisis, se identificaron una serie ámbitos en los cuales se insertan los retos que será necesario afrontar. Los ámbitos se distribuyen en retos sociales, económicos, ambientales, climáticos y de gobernanza y dentro de ellos, se focaliza en seis grandes problemas que se pretenden abordar:

- Conectividad funcional y desconexión del entorno natural.
- Tejido productivo de escaso valor añadido.
- Envejecimiento demográfico.
- Desempleo y necesidades de formación.
- Vulnerabilidad e ineficiencia energética.
- Implantación insuficiente de las TIC en la gestión y servicios a la ciudadanía.

En el apartado de las líneas de actuación propuestas, las acciones financiables previstas en la EDUSI son las siguientes, asociadas al Objetivo Temático correspondiente:

- Conectar con fibra óptica el Ayuntamiento con todos los equipamientos municipales de la ciudad e instalación de wi-fi en todos ellos (OT2)
- Desarrollo del e-gobierno (OT2)
- Desarrollo de la e-administración (OT2)
- Mejora de la movilidad mediante la instalación de sensores, ampliación de la red de fibra óptica y diseño de aplicaciones (OT4)
- Rehabilitación energética de edificios públicos y privados (OT4)
- Ampliación del camino natural del “Anell Verd” mediante restauración ambiental de la zona “Torre de la Vila” (OT6)
- Rehabilitación del Palacio de Marianao para acoger el centro de formación e impulso de proyectos relacionados con la salud mental (OT6)
- Estrategia de comunicación y promoción de los valores y potenciales de la ciudad: entorno natural, patrimonio cultural y trama urbana de convivencia ciudadana (OT6)
- Espacio polivalente para un centro social de personas mayores y una incubadora de iniciativas de emprendeduría y economía social (OT9)
- Revitalización del espacio público de Cooperativa-Molí Nou: reurbanización de los espacios entre bloques y la creación de ejes verdes (OT9)
- Atención a las personas mayores y en situación de dependencia (OT9)

- Inserción laboral de jóvenes y otros colectivos con dificultades de acceso al mercado laboral (OT9)
- Estrategia de excelencia educativa, éxito escolar e innovación educativa (OT9)
- Fomento para el acceso a la vivienda a jóvenes y personas en riesgo de exclusión social (OT9)

V Resultados y Conclusiones

- Existe una alta concentración de la población de Cataluña en el área próxima a la ciudad de Barcelona (comarcas del Barcelonès, Vallès Occidental y Baix Llobregat). La mayoría de grandes ciudades se encuentran en esta área (14 del total de 23 ciudades de más de 50.000 habitantes existentes en Cataluña), y la gran mayoría de las solicitudes de ayudas a la financiación de las EDUSI (un 63%) han sido presentadas por municipios de estas comarcas.

- Los resultados de las adjudicaciones de ayudas en las dos primeras resoluciones han sido aún más drásticos: el total de las cuatro ayudas a EDUSI que se han concedido han sido otorgadas a municipios de esta zona geográfica: Barcelona y Santa Coloma de Gramenet en la primera resolución, de la comarca del Barcelonès, y en la segunda resolución Sabadell (Vallès Occidental) y Sant Boi de Llobregat (Baix Llobregat).

- Los municipios que se han presentado a las convocatorias lo han hecho en solitario, dentro de la tipología 1 del Anexo I de las bases incluidas en la convocatoria de noviembre de 2015. Han sido presentadas por tanto por un único municipio con una población mayor de 20.000 habitantes. No se han solicitado ayudas para estrategias DUSI en las restantes modalidades previstas en el mismo Anexo (modalidad 2, agrupaciones de municipios con una población de cada uno de ellos superior a 20.000 habitantes; modalidad 3, áreas urbanas formadas por un municipio o conurbación de más de 20.000 habitantes y municipios periféricos de menos de 20.000 habitantes y modalidad 4, conurbaciones de población superior a 20.000 habitantes, constituidas por agrupaciones de municipios de menos de 20.000 habitantes).

VI Referencias bibliográficas

AJUNTAMENT DE BARCELONA. (2014). *Estrategia de Desarrollo Urbano Sostenible e Integrado 2014-2020*. Barcelona. Retrieved from http://ajuntament.barcelona.cat/ecologiaurbana/sites/default/files/EDUSI_Barcelon

WPSReview International on Sustainable
Housing and Urban Renewal (RI-SHUR)

- a_2014_2020.pdf
- AJUNTAMENT DE BARCELONA. (2017). Web Ajuntament de Barcelona. Retrieved October 25, 2017, from <http://www.bcn.cat/estadistica/catala/dades/anuari/cap02/C020104.htm>
- AJUNTAMENT DE SABADELL. (2015). *Projecte estratègia DUSI Sabadell*. Sabadell. Retrieved from http://www.consensus.cat/sabadell/components/com_docs/files/Document final EDUSI Sabadell-1.pdf
- AJUNTAMENT DE SANT BOI DE LLOBREGAT. (2016). *Estrategia DUSI Sant Boi de Llobregat 2016*. Sant Boi de Llobregat. Retrieved from <http://www.santboi.cat/fotos/dusi/DUSI Sant Boi 2016.pdf>
- AMB. (2017). Web Àrea Metropolitana de Barcelona. Retrieved October 24, 2017, from <http://www.amb.cat/s/home.html>
- IDESCAT. (2017). Web Institut d'Estadística de Catalunya. Retrieved October 23, 2017, from <http://www.idescat.cat>
- MHAP. (2015). *Ficha resumen EDUSI Santa Coloma Gramenet*. Madrid. Retrieved from http://www.rediniciativasurbanas.es/iniciativas.web/static/edusi/EDUSI_201638.pdf

Convocatorias y resoluciones:

- Orden HAP/2427/2015, de 13 de noviembre, por la que se aprueban las bases y primera convocatoria de ayudas EDUSI: <https://www.boe.es/boe/dias/2015/11/17/pdfs/BOE-A-2015-12423.pdf>
- Orden HAP/1610/2016, de 6 de octubre, por la que se aprueba la segunda convocatoria de ayudas EDUSI: <https://www.boe.es/boe/dias/2016/10/07/pdfs/BOE-A-2016-9222.pdf>
- Orden HFP/888/2017, de 19 de septiembre, por la que se aprueba la tercera convocatoria de ayudas EDUSI: <https://www.boe.es/boe/dias/2017/09/21/pdfs/BOE-A-2017-10772.pdf>
- Resolución de la primera convocatoria: <https://www.boe.es/boe/dias/2016/10/03/pdfs/BOE-A-2016-9052.pdf>
- Resolución de la segunda convocatoria: <https://www.boe.es/boe/dias/2017/07/25/pdfs/BOE-A-2017-8814.pdf>

Abreviaturas

AMB	Àrea Metropolitana de Barcelona
EDUSI	Estrategia de Desarrollo Urbano Sostenible e Integrado
FEDER	Fondo Europeo de Desarrollo Regional
IDESCAT	Institut d'Estadística de Catalunya
MHAP	Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas
OT	Objetivo Temático