

Trabajo final de Máster

**Dificultades del personal de las  
entidades locales para ejecutar  
proyectos de desarrollo urbano  
integral: el caso ADN Urbano  
Santa Eulalia (Murcia)**

Estudiante:

Gerardo Sánchez Romero

Directora:

Elisa Martínez Torrentó

Máster universitario de Ciudad y urbanismo

Febrero, 2023



Esta obra está sujeta a la siguiente licencia CC: BY-NC-ND  
Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada

## Resumen del trabajo

El presente trabajo tiene como finalidad analizar las dificultades del personal de las entidades locales, tanto del ámbito funcional como político, para promover proyectos de desarrollo urbano integral. Se parte de la hipótesis de que la división departamental y la rigidez de las relaciones jerárquicas de los ayuntamientos dificultan la coordinación interdepartamental necesaria para ejecutar este tipo de proyectos, así como para promover una gobernanza en red que incorpore a actores vecinales o personal técnico externo en la toma de decisiones. Para desarrollar esta investigación, se ha analizado el proyecto ADN Urbano Santa Eulalia promovido por el ayuntamiento de Murcia en 2017, del que el autor formó parte como coordinador. El análisis documental y la realización de entrevistas a personas de todos los perfiles que intervinieron en el proyecto (funcional, político y técnico externo), ha permitido detectar factores para que los ayuntamientos mejoren su capacidad de desarrollar proyectos urbanos integrales. El estudio concluye con un decálogo de recomendaciones para avanzar hacia una gestión más transversal en los ayuntamientos. Una de las medidas que se proponen es la creación de una unidad administrativa asociada a la alcaldía a la que se asignen proyectos que requieran una gestión transversal a las diferentes áreas de gobierno.

**Palabras clave:** desarrollo urbano integral; personal municipal; entidades locales; ADN Urbano; gobernanza en red.

# 1. Tabla de contenidos

|                                                                                                                                         |           |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>1. Tabla de contenidos</b>                                                                                                           | <b>4</b>  |
| 1.1. Referencia de imágenes, gráficos y tablas                                                                                          | 7         |
| <b>2. Introducción</b>                                                                                                                  | <b>8</b>  |
| 2.1. Relevancia del trabajo para el autor                                                                                               | 8         |
| 2.2. Relevancia para la academia e interés práctico de la investigación                                                                 | 10        |
| 2.3. Enfoque teórico y estructura del documento                                                                                         | 11        |
| <b>3. El problema</b>                                                                                                                   | <b>12</b> |
| 3.1. Importancia de las ciudades para afrontar los retos del siglo XXI                                                                  | 12        |
| 3.2. Enfoque integral del desarrollo urbano y nueva gobernanza en red                                                                   | 12        |
| 3.3. Evolución de la implantación en los ayuntamientos del enfoque integral                                                             | 13        |
| 3.4. Necesidad de adaptar la estructura administrativa de las entidades locales                                                         | 14        |
| 3.5. Nuevos retos para los Ayuntamientos por los fondos Next Generation                                                                 | 14        |
| 3.6. Causas de la falta de capacidad para desarrollar proyectos integrales                                                              | 15        |
| 3.7. Efectos provocados por esta problemática                                                                                           | 16        |
| 3.8. Dificultades del Ayuntamiento de Murcia para aplicar el desarrollo urbano integral. El caso del proyecto ADN Urbano Santa Eulalia. | 17        |
| <b>4. Marco metodológico</b>                                                                                                            | <b>19</b> |
| 4.1. Objetivo general y específicos de la investigación                                                                                 | 19        |
| 4.2. Dimensiones y diseño de la investigación                                                                                           | 20        |
| 4.3. Población y muestra                                                                                                                | 21        |
| 4.4. Actividades, técnicas e instrumentos                                                                                               | 23        |
| <b>5. Marco teórico</b>                                                                                                                 | <b>26</b> |
| 5.1. Lo urbano y las políticas urbanas.                                                                                                 | 26        |
| 5.2. El enfoque integrado en las políticas de desarrollo urbano                                                                         | 28        |
| 5.2.1. El desarrollo urbano: sostenible e integral                                                                                      | 28        |
| 5.2.2. El concepto de sostenibilidad en el desarrollo urbano                                                                            | 29        |
| 5.2.3. El concepto de integralidad en el desarrollo urbano                                                                              | 29        |
| 5.2.4. Nota sobre el uso de los términos integral o integrado.                                                                          | 33        |
| 5.3. Los sujetos del desarrollo urbano: las entidades locales y sus estructuras de gestión                                              | 34        |

|           |                                                                                                     |           |
|-----------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| 5.3.1.    | El desarrollo urbano, competencia propia de los municipios.                                         | 34        |
| 5.3.2.    | Autonomía de los municipios en la gestión de los asuntos propios.                                   | 34        |
| 5.3.3.    | La estructura de las entidades locales en la legislación estatal.                                   | 35        |
| 5.3.4.    | Modelo de gestión departamental vs gestión territorial.                                             | 36        |
| 5.3.5.    | La Ley 57/2003 y el régimen de organización de los municipios de gran población.                    | 37        |
| 5.3.6.    | Las unidades administrativas de carácter provisional para la gestión de los fondos Next Generation. | 39        |
| 5.4.      | La gobernanza como forma de gestionar el desarrollo urbano integral                                 | 40        |
| 5.4.1.    | Cambio en la gestión municipal hacia modelos más abiertos y horizontales                            | 40        |
| 5.4.2.    | Concepto de gobernanza                                                                              | 41        |
| 5.4.3.    | Alcance de la gobernanza en red                                                                     | 42        |
| 5.4.4.    | Los problemas del cambio en la forma de administrar                                                 | 42        |
| <b>6.</b> | <b>Antecedentes. Aplicación en España de programas de desarrollo urbano sostenible e integral.</b>  | <b>44</b> |
| 6.1.      | Los programas promovidos por la Unión Europea                                                       | 44        |
| 6.2.      | La Ley de Barrios de la Generalitat de Cataluña                                                     | 45        |
| 6.3.      | El caso del Plan de Mejora del barrio de l'Erm de Manlleu.                                          | 46        |
| <b>7.</b> | <b>Contexto de aplicación</b>                                                                       | <b>48</b> |
| 7.1.      | El Ayuntamiento de Murcia en el año 2015. Cambio de Gobierno y estructura.                          | 48        |
| 7.2.      | Elaboración de la Estrategia de Ciudad Murcia 2020.                                                 | 48        |
| 7.3.      | El modelo de regeneración urbana integral ADN Urbano. Características y fases.                      | 49        |
| 7.4.      | Desarrollo del proyecto ADN Urbano Santa Eulalia en el año 2017. Caracterización del barrio.        | 52        |
| 7.5.      | Gestión informal del proyecto.                                                                      | 54        |
| <b>8.</b> | <b>Análisis y desarrollo de la investigación</b>                                                    | <b>55</b> |
| 8.1.      | La estructura administrativa del Ayuntamiento de Murcia y sus mecanismos de coordinación            | 55        |
| 8.1.1.    | Normativa de organización y estructura del Ayuntamiento de Murcia                                   | 56        |
| 8.1.2.    | Análisis de los decretos de estructura del Ayuntamiento de Murcia entre los años 2017 y 2019.       | 58        |

|            |                                                                                                                                     |            |
|------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| 8.2.       | El modelo de intervención en barrios ADN Urbano y su aplicación al barrio de Santa Eulalia (Murcia). Estructura de gestión interna. | 59         |
| 8.2.1.     | Análisis del modelo de intervención integral en barrios ADN Urbano.                                                                 | 61         |
| 8.2.2.     | Conceptualización del modelo de intervención en barrios ADN Urbano.                                                                 | 63         |
| 8.2.3.     | Aplicación del modelo ADN Urbano en el barrio de Santa Eulalia.                                                                     | 65         |
| 8.3.       | Análisis de relevancia de actores del proyecto ADN Urbano Santa Eulalia                                                             | 69         |
| 8.3.1.     | Estructura de gestión del proyecto.                                                                                                 | 69         |
| 8.3.2.     | Análisis de relevancia de actores.                                                                                                  | 72         |
| 8.4.       | Análisis de relaciones entre los actores del proyecto                                                                               | 76         |
| 8.4.1.     | Desarrollo de una gobernanza en red dentro del proyecto ADN Urbano Santa Eulalia.                                                   | 79         |
| 8.4.2.     | Valoración general del proyecto. Efectos sobre el barrio de Santa Eulalia y sobre la gestión municipal.                             | 80         |
| 8.4.3.     | Análisis de la gobernanza interna o coordinación horizontal del proyecto.                                                           | 82         |
| 8.4.4.     | Análisis de la gobernanza externa o la relación entre el personal municipal y el equipo técnico externo                             | 87         |
| 8.4.5.     | Otras barreras del personal municipal para desarrollar proyectos transversales a diferentes áreas                                   | 91         |
| <b>9.</b>  | <b>Interpretación de resultados y conclusiones</b>                                                                                  | <b>94</b>  |
| 9.1.       | Un nuevo requerimiento para los ayuntamientos en la gestión de las ciudades                                                         | 94         |
| 9.2.       | Transición hacia una gestión más horizontal en el proyecto ADN Urbano Santa Eulalia.                                                | 95         |
| 9.3.       | Dificultades (y recomendaciones) para la gestión de proyectos integrales en el ámbito municipal.                                    | 97         |
| 9.4.       | Reflexión                                                                                                                           | 100        |
| <b>10.</b> | <b>Decálogo de recomendaciones para una gestión más transversal en los ayuntamientos</b>                                            | <b>101</b> |
| <b>11.</b> | <b>Consideraciones finales</b>                                                                                                      | <b>107</b> |
| 11.1.      | Consideraciones personales sobre la investigación                                                                                   | 107        |
| 11.2.      | Limitaciones de la investigación y posibles desarrollos del trabajo                                                                 | 108        |
| 11.3.      | Contribución del trabajo al contexto de investigación o aplicación                                                                  | 110        |
| <b>12.</b> | <b>Referencias bibliográficas y fuentes</b>                                                                                         | <b>111</b> |
| <b>13.</b> | <b>Anexos</b>                                                                                                                       | <b>114</b> |

## 1.1. Referencia de imágenes, gráficos y tablas

### a) Imágenes

|                                                                                         |    |
|-----------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Imagen 1.- Presentación del proyecto ADN Urbano por el alcalde de Murcia, José Ballesta | 66 |
| Imagen 2.- Ágora de sobre derechos sociales en la plaza de Santa Eulalia;               | 67 |
| Imagen 3.- Recorrido histórico con uno de los cronistas de la ciudad.                   | 67 |
| Imagen 4.- Paseo de las Letras en el lateral de la plaza de Europa;                     | 67 |
| Imagen 5.- Intervención artística en la fachada del centro de mayores.                  | 67 |
| Imagen 6.- Comienzo de la fase de agitación;                                            | 68 |
| Imagen 7.- Museo al aire libre de Santa Quiteria;                                       | 68 |
| Imagen 8.- Renovación de la plaza Sardoy;                                               | 68 |
| Imagen 9.- Jornada vecinal de pintura, eliminación de grafitis y mejora del barrio.     | 68 |

### b) Gráficos

|                                                                                                      |     |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Gráfico 1.- Organigrama del proyecto ADN Urbano Santa Eulalia                                        | 70  |
| Gráfico 2.- Perfil de las personas por las que se preguntaba en el análisis de redes                 | 73  |
| Gráfico 3.- Perfil de las personas que han respondido al cuestionario de redes                       | 73  |
| Gráfico 4.- Leyenda de colores para la interpretación del análisis de redes                          | 74  |
| Gráfico 5.- Perfil de las personas entrevistadas                                                     | 77  |
| Gráfico 6.- Preguntas 1 y 7 de la encuesta                                                           | 80  |
| Gráfico 7.- Preguntas 2.1 a 2.4 de la encuesta                                                       | 81  |
| Gráfico 8.- Respuesta a las preguntas 3.1 y 3.2 de la encuesta                                       | 83  |
| Gráfico 9.- Respuesta a las preguntas 4.2 y 4.3 de la encuesta                                       | 86  |
| Gráfico 10.- Respuesta a la pregunta 4.4 de la entrevista                                            | 87  |
| Gráfico 11.- Respuesta a las preguntas 4.5 y 4.6 de la entrevista                                    | 90  |
| Gráfico 12.- Barreras de los empleados públicos para desarrollar un proyecto integral y participado. | 92  |
| Gráfico 13.- Decálogo de recomendaciones para una gestión más transversal en los ayuntamientos       | 106 |

### c) Tablas

|                                                                                                |    |
|------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Tabla 1.- Objetivos, niveles y diseño de la investigación                                      | 22 |
| Tabla 2.- Relación de objetivos, actividades, técnicas de investigación y resultados esperados | 25 |
| Tabla 3.- Ranking de importancia para el desarrollo del proyecto, según el análisis de redes   | 75 |
| Tabla 4.- Ranking de relevancia para el proyecto en función del segmento de población          | 76 |
| Tabla 5.- Personal funcionario entrevistado                                                    | 78 |
| Tabla 6.- Concejales entrevistados                                                             | 78 |
| Tabla 7.- Personal del gabinete y personal técnico externo entrevistados                       | 79 |

## 2. Introducción

La investigación que se desarrolla en el presente trabajo está relacionada con la capacidad que tienen las entidades locales, en concreto los ayuntamientos, para atender a los objetivos que se les están exigiendo desde diferentes instancias, tanto de ámbito estatal como internacional.

En la actualidad, organismos de carácter internacional como la ONU o la Unión Europea están planteando cómo afrontar los retos globales a los que se enfrenta la humanidad, como la sostenibilidad o la integración social, señalando las ciudades como uno de los lugares prioritarios desde los que actuar.

Para eso, están impulsando grandes políticas y movilizand o importantes fondos para transformar nuestras ciudades, planteando que la actuación en el espacio urbano, en la ciudad consolidada, debe seguir como criterios que sea integral (es decir, que no atienda solamente a aspectos físicos, sino también aspectos sociales, culturales y económicos), sostenible (en todas sus vertientes, no solo en el ámbito medioambiental) y que se ejecute a través del trabajo en red (integrando a todos los actores locales, desde la ciudadanía, a otras administraciones, empresas o centros de conocimiento).

Estos fondos están llegando a los ayuntamientos en forma de subvenciones para ejecutar proyectos de transformación, por ejemplo, a través de los fondos Next Generation. Su ejecución está exigiendo a las entidades locales no sólo una mayor carga de trabajo, sino también un cambio en la forma de gestionar. Concretamente, se les está pidiendo que los proyectos sean innovadores y con capacidad de transformación, que tengan una visión integral, que impliquen a la ciudadanía y otras entidades como centros de conocimiento, que sean capaces de evaluar y medir el impacto de las acciones desarrolladas y que además hagan todo ello en plazos muy ajustados.

Ante esta realidad, la hipótesis que plantea este estudio es que el personal de las entidades locales no está capacitado para promover este tipo de proyectos que exigen tener una visión transversal; para realizar la investigación, se estudia el caso del proyecto de regeneración urbana integral ADN Urbano Santa Eulalia desarrollado por el Ayuntamiento de Murcia en el año 2017.

### 2.1. Relevancia del trabajo para el autor

El presente trabajo resulta de gran interés para su autor, pues durante seis años trabajé en la administración pública como director de Comunicación y Participación Ciudadana del Ayuntamiento de Murcia entre los años 2015 y 2021. Al formar parte del gabinete



del alcalde, realicé funciones de coordinación entre los diferentes departamentos municipales, promoviendo e impulsando todo tipo de proyectos.

En el año 2017, diseñé y coordiné el proyecto de regeneración urbana integral ADN Urbano Santa Eulalia, junto con un equipo de profesionales externos del ámbito de la arquitectura y el urbanismo, el desarrollo local, la mediación social y la comunicación.

A pesar de contar el proyecto con el respaldo del alcalde, durante los primeros meses se produjeron importantes reticencias, tanto por parte del equipo de Gobierno, como del personal municipal. El proyecto salió adelante finalmente, si bien con grandes costes de transacción e ineficiencias.

Las dificultades para trabajar de forma coordinada entre los diferentes departamentos fueron continuas. El rechazo al trabajo realizado por el equipo técnico externo y las dificultades para incorporar a la ciudadanía en la toma de decisiones también estuvieron presentes durante gran parte del proyecto.

Una vez finalizado, a pesar de la percepción generalizada de que el proyecto había sido exitoso y había supuesto un importante punto de inflexión para el barrio de Santa Eulalia, no fue posible conseguir que en los siguientes años algún departamento municipal, ni desde el ámbito político ni el técnico, asumiera competencias en materia de desarrollo urbano o revitalización de barrios.

Los proyectos ADN Urbano desarrollados posteriormente en los barrios de El Carmen y La Paz de Murcia, aunque con menos resistencias internas, siguieron dependiendo de la dirección de Comunicación y Participación Ciudadana (formada por personal eventual). Al producirse el cambio de gobierno en el ayuntamiento de Murcia en marzo de 2021, y cesar en mis funciones, el Ayuntamiento no ha vuelto a poner en marcha ningún proyecto similar.

A pesar de estas disfunciones en el ámbito interno, el proyecto ADN Urbano Santa Eulalia fue considerado como un caso de éxito en diversas instancias nacionales y europeas. Así, sirvió como referencia dentro de un proyecto europeo URBACT denominado 'Interactive cities', que tenía como finalidad mejorar la relación entre la administración local y la ciudadanía a través del uso de las redes sociales y las nuevas tecnologías. Esta plataforma permitió la difusión del proyecto dentro de las estructuras de la Unión Europea.

El proyecto ADN Urbano Santa Eulalia fue reconocido también por la Unión Europea con el sello de calidad 'Good Practice Label', que reconoce proyectos de excelencia que sirven de modelo para extender a otras ciudades. Fue reconocido como ejemplo de buena práctica "por establecer un nuevo modelo innovador de intervención y revitalización urbana contando con la implicación de todos los ciudadanos y colectivos del barrio" (centromedios.murcia.es, 24 enero 2018)

El proyecto ADN Urbano, junto con la Estrategia de Ciudad Murcia 2020 fueron seleccionados también como mejor proyecto europeo en la convocatoria 'International Urban Cooperation' de la Dirección General de Política Regional de Unión Europea, con el fin de exportar este modelo a la India.

Igualmente, en el año 2020, el proyecto ADN Urbano Santa Eulalia recibió el primer premio de Gobierno Abierto de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, dentro de los Premios de Gobierno Abierto, Buen Gobierno y Modernización Administrativa de la Región de Murcia.

Por estos motivos, desde el ámbito personal me resulta de gran interés realizar esta investigación y conocer las dificultades que tiene el personal de las administraciones públicas (tanto político como funcional) a la hora de trabajar con una visión integral y en red.

## 2.2. Relevancia para la academia e interés práctico de la investigación

Existe abundante literatura científica sobre las formas de promover el desarrollo urbano en las ciudades, sobre el enfoque integral y sobre la sostenibilidad. Estudios que ponen el foco en qué se debe hacer y cómo intervenir en la ciudad. Sin embargo, pocos estudios se centran en las personas que deben impulsar estos cambios, tanto del ámbito político como funcional, desde un punto de vista práctico, de la realidad con la que se encuentran en su día a día.

El acceso tanto al personal funcionario como al político que estuvo en el Ayuntamiento de Murcia en el año 2017 me ha permitido realizar esta investigación obteniendo información directa de las personas interesadas a través de entrevistas semiestructuradas, suponiendo un importante factor de conocimiento para la academia.

El trabajo de investigación aquí desarrollado tendrá también una aplicación práctica directa, pues las conclusiones y recomendaciones se podrán implantar en los Ayuntamientos que deseen mejorar su capacidad de gestión transversal o impulsar proyectos de regeneración urbana integral.

La realización de este diagnóstico sobre las barreras que se encuentra este personal a la hora de trabajar en red y de promover proyectos integrales será el punto de partida para buscar soluciones a las mismas, para que la transformación de las ciudades hacia modelos más sostenibles e integradores sea una realidad.

## 2.3. Enfoque teórico y estructura del documento

El estudio se ha estructurado en 13 apartados. El apartado segundo es la introducción, en la que se justifica la investigación desde el punto de vista personal, académico y práctico.

En el apartado 3 se plantea el problema en el que se encuentran las ciudades en este momento según se ha resumido anteriormente, mientras que el apartado 4 desarrolla el marco metodológico de esta investigación, detallando las actividades, técnicas e instrumentos que se emplearán para su desarrollo.

El apartado 5 se corresponde con el marco teórico, donde se detallan aspectos como el enfoque integrado y de sostenibilidad en las políticas de desarrollo urbano, así como una referencia a las entidades locales y el concepto de gobernanza. El apartado 6 hace referencia a los antecedentes en la materia, mencionando la Ley de Barrios de Catalunya y los proyectos que se desarrollaron en diferentes municipios.

El apartado 7 sitúa el contexto de aplicación del estudio, mientras que el 8 se centra en el análisis y desarrollo de la investigación. En este apartado se explican las técnicas de investigación realizadas y los resultados obtenidos de las mismas.

El apartado 9 se centra en la interpretación de resultados, culminando en el apartado 10, en el que se propone un decálogo de recomendaciones para una gestión más transversal en los ayuntamientos. El apartado 11 contiene las consideraciones finales, mientras que el apartado 12 detalla las referencias bibliográficas y fuentes.

### 3. El problema

#### 3.1. Importancia de las ciudades para afrontar los retos del siglo XXI

Conforme avanza el siglo XXI, organismos internacionales como las Naciones Unidas o la Unión Europea están incrementando la atención sobre el territorio urbanizado, pues el mundo es cada vez más urbano. En la actualidad, en España el 80% de la población “se concentra en áreas urbanas, que suponen sólo el 20% del territorio, situándose entre los países con un mayor porcentaje de población urbana de toda la Unión Europea” (Agenda Urbana Española, 2019).

El secretario general de las Naciones Unidas, António Guterres, afirmaba en la Cumbre Mundial de Alcaldes C40 en Copenhague que “las ciudades son el lugar donde se ganará o perderá la batalla contra el cambio climático”. Una afirmación que se puede hacer extensiva a otros grandes retos mundiales como la desigualdad, pues es en las ciudades donde más se ponen de manifiesto los problemas, pero también donde se encuentran los recursos, la innovación y el talento para afrontarlos.

En este sentido, el Pacto de Toledo (2010) señalaba que “las áreas urbanas y las ciudades son clave para conseguir alcanzar los objetivos generales y los principales objetivos específicos de la estrategia Europa 2020”. Así mismo, la Agenda Urbana Española (2019) señala que “es preciso tomar conciencia de lo global desde lo local, y ello sitúa a las ciudades en la posición dominante para ser actores principales de su propio desarrollo sostenible y, con él, (...) del propio planeta”.

#### 3.2. Enfoque integral del desarrollo urbano y nueva gobernanza en red

Para afrontar estos retos es necesario “superar los enfoques sectoriales que tradicionalmente se han aplicado a la resolución de los problemas de la ciudad consolidada” y “**abordar las operaciones de regeneración desde un enfoque integrado**” (Molina y Jiménez, 2018), atendiendo de forma conjunta cuestiones económicas, culturales, sociales, medioambientales y físicas, pues “los procesos de regresión urbana suelen estar vinculados unos con otros” (Picorelli, 2020).

La Carta de Leipzig sobre Ciudades Europeas Sostenibles (2007) recomendó “hacer un mayor uso de los enfoques integrados en las políticas de desarrollo urbano”, mientras que el Pacto de Toledo (2010), no sólo profundizó en este enfoque integral, sino que

animó a promover una nueva 'alianza urbana' que estuviera "basada en el consenso y legitimada por nuevas formas de gobernanza, en las cuales las redes sociales y ciudadanas jugasen un papel protagonista".

Así, la Agenda Urbana Española (2019) señala que "las Administraciones en todos sus niveles, la sociedad civil, el sector privado y la universidad tienen mucho que decir y que aportar en este cambio de paradigma". Debe producirse, por tanto, una **nueva gobernanza en red**, que integre a los diferentes departamentos o áreas municipales (coordinación horizontal), que cuenten con la intervención de otras administraciones o entidades (coordinación vertical), y que impliquen a otros agentes externos, ya sean técnicos o vecinales (Casado et al, 2018).

### 3.3. Evolución de la implantación del enfoque integral en los ayuntamientos

En las últimas décadas, la Unión Europea ha promovido el desarrollo urbano integral a través de programas como URBAN I, URBAN II o URBANA 2007-2013, planteando directrices que respondían a estos criterios de integralidad y trabajo en red y "cuya puesta en práctica suponía en buena medida una condición indispensable para el acceso a los recursos económicos que financian estas iniciativas" (Casado et al, 2018).

Estas iniciativas de la Unión Europea promovieron "de forma silenciosa y casi espontánea" una "cultura de acción local colaborativa sobre asuntos urbanos" (Alonso, 2020), si bien su implantación ha sido irregular, tanto en su extensión como en su profundidad, pues se ha limitado a aquellos ayuntamientos que han formado parte de alguno de estos programas, y dentro de estos la aplicación no ha sido homogénea (Casado et al, 2018).

La implantación de este modelo de desarrollo urbano integral y de trabajo en red ha ido cobrando cada vez más importancia en la última década hasta llegar en el año 2016 a la aprobación de la Nueva Agenda Urbana en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Vivienda y Desarrollo Urbano Sostenible, Habitat III, que tuvo lugar en Quito (Ecuador).

Esta Nueva Agenda Urbana, "establece el marco estratégico conceptual de ámbito mundial que marcará las pautas del diseño de las políticas y el desarrollo urbano sostenible a los países de las Naciones Unidas" (Aguirre et al, 2022).

La Nueva Agenda Urbana no se circunscribe al ámbito sustantivo, sino que afecta también de forma determinante a la forma de trabajar de la administración pública y la forma de tomar decisiones, siendo fundamental para ello mejorar los mecanismos y estructuras administrativas.

### 3.4. Necesidad de adaptar la estructura administrativa de las entidades locales

Precisamente, uno de los problemas a los que se están enfrentando en la actualidad las entidades locales es la dificultad para diseñar y ejecutar proyectos integrales de desarrollo urbano, que sean capaces de dar respuesta a los retos globales a los que nos enfrentamos, así como promover el trabajo en red, debido entre otros factores al “tradicional aislamiento de las diferentes áreas municipales, que en pocas ocasiones se coordinan entre sí” (Molina y Jiménez, 2018)

En este sentido, Jiménez (2021) señala que “la política de implantación de la Agenda 2030 y de sus Objetivos de Desarrollo Sostenible, o también la política de recuperación económica y de transformación del país, no son ámbitos en los que las cuarteadas estructuras de departamento ayuden a afrontar con garantías de éxito tales retos”.

En la misma línea se manifiesta Mariana Mazzucato (2021) al plantear que las administraciones públicas no pueden afrontar estos desafíos con los esquemas organizativos tradicionales, urgiendo a innovar desde el punto de vista organizativo.

Igualmente, Ramió (2016) señala que “seguimos teniendo unas organizaciones públicas precarias en sus modelos”.

### 3.5. Nuevos retos para los Ayuntamientos por los fondos Next Generation

En la actualidad, el desarrollo de las Agendas Urbanas se ha visto acelerado por el mecanismo de recuperación Next Generation que aprobó la Unión Europea como respuesta a la pandemia del COVID19, en gran medida gracias a las “ayudas para la elaboración de proyectos piloto de planes de acción local de la Agenda Urbana Española”, publicadas por el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana del Gobierno de España.

Además de estas ayudas específicas para la elaboración de Agendas Urbanas, una parte importante de los fondos está llegando a los Ayuntamientos a través de convocatorias que persiguen transformar el modelo turístico, impulsar el comercio, promover la eficiencia energética en edificios y barrios, la rehabilitación de edificios públicos, etc.

En muy poco tiempo, los Ayuntamientos han visto multiplicarse los fondos que tienen que gestionar exigiéndoles al mismo tiempo un cambio de modelo si quieren acceder a los mismos. En resumen, a los Ayuntamientos se les ha exigido:

- Disponer de una **planificación integral de la ciudad** a medio-largo plazo (aprobación de sus Agendas Urbanas).
- El diseño de **proyectos innovadores** que permitan cambiar los modelos de desarrollo urbano.
- Que esos **proyectos sean integrales** y, por tanto, transversales a los diferentes departamentos, promoviendo la gobernanza multinivel y la coordinación con actores locales y centros de conocimiento.
- La **gestión de grandes volúmenes de fondos** que no están habituados a gestionar.
- Y todo ello con unos **plazos muy ajustados**.

Unas exigencias que nuestros ayuntamientos no están teniendo capacidad de atender.

### 3.6. Causas de la falta de capacidad para desarrollar proyectos integrales

En relación con las **causas** de esta falta de capacidad administrativa para gestionar proyectos integrales, Jiménez (2021) señala en primer lugar a **la división departamental de la administración pública**, indicando que “el problema fundamental de tal modelo divisional es que combina muy mal con la transversalidad, en no pocas ocasiones muy necesaria para poner en marcha determinadas políticas que exigen sumar visiones y estrategias sectoriales y no trabajar con compartimentos estanco”.

Alonso (2020) señala como otra de las causas que **no existe un marco claro a nivel institucional que permita innovar desde el punto de vista de las estructuras de la gestión pública**, señalando que las entidades locales necesitan “de un marco jurídico-institucional y organizativo” que consolide las nuevas metodologías que se van introduciendo y que “den soporte a una renovada acción local”.

En esta línea se expresa Alonso (2020) al señalar que, sobre todo en las ciudades medias y pequeñas, entre otras problemáticas hay “una **deficiente capacitación técnica de los empleados públicos** orientada al nuevo escenario urbano”, así como “una **aproximación estrictamente sectorial y cortoplacista** en el ejercicio de las competencias administrativas que tienen dimensión urbana, en detrimento de una visión estratégica a corto, medio y largo plazo (De Gregorio, 2020).



Por otro lado, entre las causas se podría ubicar también **la falta de preparación del personal municipal para trabajar en gestión de proyectos**, así como en la inexistencia de perfiles específicos dentro del funcionariado especializados en gestión de proyectos. Otro motivo podría ser la inexistencia de forma generalizada de **planes de coordinación interdepartamental**.

La **necesidad de abordar un cambio en la organización de las administraciones** ha sido reconocida por el Estado en el Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. La exposición de motivos explica que “se impone una reflexión estratégica sobre la organización, los procesos, la gestión del personal y la digitalización”.

### 3.7. Efectos provocados por esta problemática

Las consecuencias de esta limitación son importantes. Por un lado, la falta de capacidad administrativa deriva en **elevados costes de ineficacia e ineficiencia** de las entidades locales por la fragmentación de sus estructuras departamentales (Jiménez, 2021). Algo que va a afectar de forma especial a proyectos que tienen su fundamento en una visión integral y multidisciplinar, como las **Agendas Urbanas o los proyectos de regeneración integral de barrios**.

Otro de los efectos será la pérdida de oportunidad para transformar el desarrollo urbano y la economía local, pues los Ayuntamientos **no van a poder ejecutar todos los fondos asignados de los Next Generation** con los que se persigue estimular la recuperación económica promoviendo una transición hacia modelos más sostenibles y resilientes. Los **fondos destinados a desarrollo urbano deberán devolverse**, por tanto, a la Unión Europea, o destinarse a otros ámbitos donde se tenga la capacidad de gestión necesaria.

Por otro lado, las dificultades de las administraciones públicas para trabajar en red creando equipos multidisciplinarios hace que gran parte de los proyectos tengan enfoques sectoriales, lo que conllevará la **escasa innovación de los proyectos** que se están planteando. Las entidades locales (y el conjunto de administraciones) están aprovechando los fondos para hacer proyectos que tenían pendientes y no para promover una verdadera transformación de modelo.

Dejar de adaptar nuestras ciudades y mejorarlas no es algo gratuito ni inocuo. La Nueva Agenda Urbana (2016) “subraya los vínculos entre la buena urbanización y la creación de empleo, las oportunidades de generar medios de subsistencia y la mejora de la



calidad de vida, que deberían incluirse en todas las políticas y estrategias de renovación urbana”.

Si no somos capaces de transformar nuestras ciudades y adaptarlas para hacerlas más inclusivas, seguras, resilientes y sostenibles (ODS 11), dejaremos de ser parte de la solución para ser parte del problema.

### 3.8. Dificultades del Ayuntamiento de Murcia para aplicar el desarrollo urbano integral. El caso del proyecto ADN Urbano Santa Eulalia.

Partiendo de la problemática señalada por los autores citados y reflejada en los apartados anteriores, el presente estudio plantea como hipótesis de que estos mismos problemas son los que se dieron en el Ayuntamiento de Murcia en el año 2017, cuando puso en marcha el proyecto de regeneración urbana integral ADN Urbano para la revitalización del barrio de Santa Eulalia.

Se trataba de un barrio céntrico e histórico, que empezaba a presentar dinámicas de degradación urbana y socioeconómica. El proyecto ADN Urbano Santa Eulalia fue la respuesta del Ayuntamiento a esta situación, teniendo como ejes principales la visión integral (pues abarcaba aspectos sociales, económicos, culturales, medioambientales y físicos) y el trabajo en red, creando un equipo multidisciplinar de profesionales e implicando a la ciudadanía desde el primer momento.

El modelo de intervención estaba configurado para desarrollarse en un corto periodo de tiempo (9 meses), promoviendo la creación de asociaciones y la promoción de colectivos como técnica de activación comunitaria y utilizando estrategias de acupuntura urbana como criterio de intervención en el espacio público.

Tenía como objetivo principal la activación de la comunidad y del barrio, a nivel asociativo y cultural, así como la implicación vecinal en la vida del mismo, tratando así de generar nuevas dinámicas que ayudaran a proyectar el barrio dentro del municipio.

Otro de los elementos diferenciadores de este proyecto es que se ejecutó con los medios propios del Ayuntamiento, no disponiendo de ningún tipo de ayuda externa, ni de la Comunidad Autónoma ni de otras instancias estatales o comunitarias.

A lo largo del proyecto se pusieron de manifiesto todas las dificultades señaladas anteriormente en relación con la capacidad del ayuntamiento para desarrollar proyectos integrales, las dificultades para trabajar con los diferentes departamentos municipales,

las reticencias a la participación de actores diferentes al personal funcionario municipal, el miedo a la innovación y las reticencias relacionadas con la participación ciudadana.

El proyecto salió adelante, si bien como grandes costes de transacción y por la autoridad del alcalde, pues ni la estructura municipal departamental ni la cultura de la organización ayudaron a que el proyecto saliera adelante, suponiendo grandes trabas a su desarrollo.

Planteamos, por tanto, la siguiente pregunta: **¿Qué dificultades tuvo el personal del Ayuntamiento de Murcia para ejecutar en el año 2017 el proyecto de desarrollo urbano integral ADN Urbano Santa Eulalia?**

La pregunta es relevante, pues el conocimiento de las barreras que tuvo tanto el personal funcionario como el político en el desarrollo de este proyecto nos va a permitir conocer los impedimentos de las administraciones para trabajar de forma integral y con redes de actores.

## 4. Marco metodológico

### 4.1. Objetivo general y específicos de la investigación

Esta investigación explora los problemas que afrontan las administraciones locales a la hora de plantear y ejecutar proyectos de desarrollo urbano integral, partiendo de la hipótesis de que la estructura administrativa de las entidades locales no está preparada para el desarrollo de este tipo de proyectos integrales, que requieren desarrollar una gobernanza en red.

Para desarrollar el trabajo se toma como referencia el proyecto de desarrollo urbano integral y participado ADN Urbano promovido por el Ayuntamiento de Murcia en el barrio de Santa Eulalia en el año 2017, ya que en este proyecto se puso en práctica un sistema de gobernanza en red, implicando a diferentes departamentos de la administración local (coordinación horizontal), a otras administraciones como la Unión Europea (gobernanza multinivel o coordinación vertical) y centros de conocimiento como la Universidad de Murcia, así como a profesionales externos en materia de arquitectura, medición social o comunicación y actores locales vecinales.

El objeto de la investigación es, por tanto, **explorar las dificultades que tuvo el personal del Ayuntamiento de Murcia para ejecutar en el año 2017 el proyecto de desarrollo urbano integral ADN Urbano Santa Eulalia.**

Es de destacar que se trata de una investigación pertinente e interesante, tanto para la academia como para su aplicación en las entidades locales, pues si bien podemos encontrar numerosos trabajos y literatura científica sobre los proyectos de desarrollo urbano integral, la forma de ejecutarlos o los criterios de gobernanza, no existen apenas estudios que pongan el foco en las personas que tienen que desarrollar estos proyectos y las barreras administrativas, burocráticas, técnicas o políticas con las que se encuentran a la hora de desarrollarlos.

Conocer las barreras a las que se enfrenta el personal público a la hora de desarrollar su trabajo, implicando a diferentes agentes ajenos a su departamento y alterando la forma habitual de análisis y toma de decisiones, permite sentar las bases para implantar en las administraciones locales una gobernanza en red que sea eficaz y que permita mejorar su capacidad administrativa a la hora de promover proyectos de desarrollo urbano integral.

Para alcanzar este objetivo general, se plantean cuatro objetivos específicos de esta investigación:

1. Analizar la estructura administrativa del Ayuntamiento de Murcia en el año 2017 y los mecanismos de coordinación interdepartamental existentes.
2. Estudiar el modelo de desarrollo urbano integral y sostenible ADN Urbano y su aplicación en el barrio de Santa Eulalia (Murcia).
3. Conocer la estructura interna de gestión del proyecto e identificar a los actores más relevantes para su desarrollo, con el fin de determinar las personas a las que entrevistar en el objetivo específico cuarto.
4. Analizar las relaciones internas entre los diferentes actores durante el desarrollo del proyecto con el fin de detectar elementos de fricción, ineficiencias o problemas de coordinación.

## 4.2. Dimensiones y diseño de la investigación

Con el fin de avanzar en la metodología de investigación, se hace preciso definir, para cada uno de los objetivos específicos que se pretenden alcanzar, las dimensiones de estos y el nivel de profundidad que el que se aborda cada uno de ellos.

El primer objetivo específico (O1) se centra en el análisis de la estructura de la administración local con el fin de detectar sus limitaciones o potencialidades a la hora de desarrollar un proyecto que implique la gobernanza en red. Para ello, se realiza un trabajo descriptivo de investigación documental, tanto de normativa estatal, como decretos o reglamentos internos del Ayuntamiento de Murcia.

El segundo objetivo específico (O2) tiene como finalidad profundizar en la base teórica del modelo de intervención integral ADN Urbano, así como sobre su aplicación práctica en el barrio de Santa Eulalia.

Para ello, se realiza un trabajo de análisis documental, pues requiere investigar qué documentos existen en los que se explique el modelo teórico de intervención, ya sea decretos o resoluciones internas, documentación remitida a instancias europeas en relación con el proyecto o comunicaciones de prensa emitidas por el Ayuntamiento.

Hay que tener en cuenta que el proyecto ADN Urbano Santa Eulalia no se desarrolló en el ámbito administrativo como un proyecto municipal con un expediente único, sino como un cúmulo de acciones que, si bien estaban coordinadas materialmente, no contaban con un soporte administrativo que lo estructurase. Por este motivo, es necesario acudir a otros documentos oficiales relacionados con el proyecto que se elaboraron durante la ejecución o con posterioridad al proyecto ADN Urbano Santa Eulalia.

El tercer objetivo específico (O3) pretende conocer cómo fue la estructura de gestión de proyecto ADN Urbano Santa Eulalia, así como la relevancia que tuvieron en el desarrollo del proyecto cada uno de los actores de dicha estructura. Para ello, se realiza una entrevista semiestructurada en profundidad a la responsable del departamento de programas europeos. A continuación, a través de un cuestionario que se remitió a las personas que intervinieron en el proyecto, se realiza un análisis de relevancia de actores. Este análisis es clave para la investigación, pues permite identificar los sujetos sobre los que se centrará el estudio.

Por último, el objetivo específico cuarto (O4) se centra en la identificación de las barreras del personal de las entidades locales a la hora de desarrollar el proyecto ADN Urbano Santa Eulalia. Para ello, se emplea la metodología de trabajo de campo a través de entrevistas en profundidad semiestructuradas. Este objetivo específico es el que se relaciona más directamente con el objetivo general (OG) de esta investigación. Por este motivo, para conseguir una correcta preparación de estas entrevistas es fundamental conocer los resultados de los objetivos específicos anteriores (O1+O2+O3 ► O4).

### 4.3. Población y muestra

La población objeto de estudio es el personal municipal del Ayuntamiento de Murcia, tanto funcional como político, que intervino en el proyecto ADN Urbano Santa Eulalia en el año 2017.

Esta población se determina a través del conocimiento de la estructura de gestión y el análisis de relevancia de actores en el proyecto (O3) que se desarrolla en el marco de esta investigación. Dentro del personal municipal, la población a estudiar abarca tanto a los responsables políticos, como a las personas que dirigían las diferentes áreas y servicios municipales, pues es en estas categorías profesionales en quienes cae la responsabilidad de la toma de decisiones y quienes tienen la facultad de promover una gobernanza en red.

La muestra sobre la que se trabaja viene determinada por aquellas personas que tuvieron más capacidad de decisión dentro del proyecto ADN Urbano Santa Eulalia y que, por tanto, eran los que tenían más necesidad de coordinarse con otros agentes desarrollando una gobernanza en red, pudiendo ser quienes ostentaban las jefaturas de servicio de los diferentes departamentos, así como concejales o miembros del gabinete del alcalde.

Tabla 1.- Objetivos, niveles y diseño de la investigación

| OBJETIVOS, NIVELES Y DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN                                                                                                                                                 |                                                                                                                                                                                                                                                       |                     |                                                                                                               |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| OBJETIVO GENERAL                                                                                                                                                                                | OBJETIVOS ESPECÍFICOS Y DIMENSIONES                                                                                                                                                                                                                   | NIVEL               | DISEÑO DE INVESTIGACIÓN                                                                                       |
| (OG)<br>Explorar las dificultades que tuvo el personal del Ayuntamiento de Murcia en el año 2017 para el diseño y ejecución del proyecto de desarrollo urbano integral ADN Urbano Santa Eulalia | <p><b>(O1)</b> Analizar la estructura administrativa del Ayuntamiento de Murcia en el año 2017 y los mecanismos de coordinación interdepartamental existentes.</p> <p><b>Dimensión:</b> Administración local</p>                                      | Descriptivo gráfico | Investigación documental. Legislación, decretos y normas internas de organización del Ayuntamiento de Murcia. |
|                                                                                                                                                                                                 | <p><b>(O2)</b> Análisis comparativo entre el modelo teórico de intervención y su ejecución.</p> <p><b>Dimensión:</b> Proyecto ADN Urbano de regeneración urbana integral</p>                                                                          | Descriptivo         | Investigación documental y trabajo de campo.                                                                  |
|                                                                                                                                                                                                 | <p><b>(O3)</b> Conocer la estructura de gestión del proyecto y analizar la relevancia de los actores que intervinieron en su desarrollo.</p> <p><b>Dimensión:</b> Gobernanza</p>                                                                      | Descriptivo gráfico | Entrevista semiestructurada en profundidad. Cuestionario. Análisis de relevancia de actores.                  |
|                                                                                                                                                                                                 | <p><b>(O4)</b> Analizar las barreras y dificultades que experimentaron las personas entrevistadas a la hora de desarrollar el proyecto ADN Urbano Santa Eulalia.</p> <p><b>Dimensión:</b> Administración local, proyecto ADN Urbano y Gobernanza.</p> | Exploratorio        | Trabajo de campo. Entrevistas semiestructuradas en profundidad.                                               |

## 4.4. Actividades, técnicas e instrumentos

Para la obtención de los datos necesarios para la investigación, se utilizan técnicas tanto de investigación documental como de trabajo de campo. La investigación documental es clave para el análisis de los dos primeros objetivos (O1 y O2), mientras que el trabajo de campo se utiliza tanto en el objetivo tercero como el cuarto (O3 y O4), ejecutándose tanto a través de la realización de entrevistas en profundidad semiestructuradas, como a través de cuestionarios.

De esta forma, para cada uno de los objetivos específicos se precisan las actividades que se llevan a cabo (A), así como las técnicas e instrumentos para la recopilación y análisis de la información.

En el **primer objetivo específico (O1)** se estudia la estructura y organización administrativa del Ayuntamiento de Murcia en el año 2017, así como los mecanismos de coordinación interdepartamental existentes. Para conseguirlo, se recopila la legislación aplicable a las entidades locales (A1), así como la normativa que regula la estructura del Ayuntamiento de Murcia (A2). A continuación, se recopila y analizan los decretos de estructura, organización y funciones del Ayuntamiento de Murcia en el año 2017 (A3), con la finalidad de, poniendo en relación las actividades A1 y A2 con la actividad A3, determinar hasta qué punto el Ayuntamiento estaba utilizando los mecanismos de coordinación y transversalidad previstos por la normativa (A4). Para desarrollar este trabajo, se utiliza software de procesamiento de textos.

Para alcanzar el **segundo objetivo específico (O2)** se investiga, en primer lugar, qué documentos existen en el Ayuntamiento, tanto administrativos como de comunicación, en los que se explica el modelo de intervención (A5). Entre estos documentos se encuentran las memorias utilizadas por el departamento de Programas Europeos para presentarse a los premios que recibió el proyecto, las justificaciones de los expedientes de gasto que se tramitaron dentro del mismo, así como las comunicaciones de prensa o vídeos publicados por el Ayuntamiento durante la ejecución del proyecto.

A continuación, se recopilan datos públicos relacionados con la ejecución donde se pone de manifiesto el cumplimiento de las fases o la intervención de diferentes agentes (A6), principalmente las noticias de prensa que fueron remitidas por el Ayuntamiento durante esos meses, pues al ir asociadas a fechas permiten conformar un relato temporal. Igualmente, las fechas de los diferentes informes que se realizaron (como los prediagnósticos) son relevantes para esta finalidad.

Para este trabajo se utiliza software de procesamiento de textos.

El **tercer objetivo específico (O3)** persigue en primer lugar la creación de un organigrama que refleje la estructura de gestión del proyecto. Para ello, se prepara y



realiza una entrevista en profundidad semiestructurada sobre la ejecución del proyecto (A7 y A8) a la jefa del departamento de Programas Europeos del Ayuntamiento de Murcia, pues es la persona que, desde el ámbito funcional, adquirió una mayor visión transversal del proyecto. Una vez realizada la entrevista, se analiza toda la información para sacar conclusiones (A9), disponiendo así de un listado con todas las personas que intervinieron en el proyecto ADN Urbano Santa Eulalia y el organigrama que refleja la relaciones entre ellos.

A continuación, se desarrolla un análisis de relevancia de actores del proyecto ADN Urbano Santa Eulalia. Para ello, se elabora un cuestionario (A10) en el que se enumera a todas las personas que participaron en el proyecto ADN Urbano Santa Eulalia, según el organigrama facilitado por la jefa de Programas Europeos. El cuestionario se remite para su cumplimentación (A11) a una muestra representativa del personal político, funcionario, técnico externo y del gabinete de la alcaldía que participó en el proyecto, teniendo que valorar la relevancia que tuvo cada una de estas personas en el desarrollo del proyecto. Finalmente, la información obtenida permite obtener una tabla con las personas consideradas más relevantes para el desarrollo del proyecto ADN Urbano Santa Eulalia (A12).

Para la gestión de la entrevista se utiliza software de grabación de audio y procesamiento de textos, mientras que para la creación de la tabla de actores se utiliza un sistema de formulario digital que facilita la recogida de información.

Por último, el **objetivo específico cuatro (O4)** se centra en la realización de entrevistas en profundidad semiestructuradas, realizándose a aquellas personas que se han considerado más relevantes para el desarrollo del proyecto. Para ello, ha sido necesario diseñar cada una de las entrevistas (A13) y concertar citas con las personas a las que se realizan las entrevistas (A14). Finalmente, el procesamiento y análisis de la información (A15) ha permitido obtener conclusiones en relación con las barreras existentes para desarrollar un proyecto de desarrollo urbano integral que requiere implantar una gobernanza en red.

Para el desarrollo de estos trabajos se utiliza un software de procesamiento de textos, así como un dispositivo de grabación de sonido para registrar las entrevistas y elementos de representación gráfica de resultados.



Tabla 2.- Relación de objetivos, actividades, técnicas de investigación y resultados esperados

| RELACIÓN DE OBJETIVOS, ACTIVIDADES, TÉCNICAS Y RESULTADOS ESPERADOS |                                                                                                                                         |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
|---------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| OBJETIVO                                                            | ACTIVIDAD                                                                                                                               | TÉCNICAS / RESULTADOS ESPERADOS                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
| O1                                                                  | A1/ Recopilación de legislación aplicable a las entidades locales                                                                       | <p><b>Técnica:</b> Investigación documental</p> <p><b>Resultados esperados:</b> Conocer si las barreras del personal municipal que emerjan de esta investigación están relacionadas con una normativa general que afecta a todos los ayuntamientos o a un déficit de desarrollo de esa normativa en el Ayuntamiento de Murcia.</p> |
|                                                                     | A2/ Recopilación de normativa general de estructura del Ayuntamiento de Murcia                                                          |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
|                                                                     | A3/ Recopilación de decretos de estructura y organización del Ayuntamiento en 2017                                                      |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
|                                                                     | A4/ Análisis de los documentos recopilados en A1, A2 y A3 para determinar los mecanismos de coordinación utilizados por el Ayuntamiento |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
| O2                                                                  | A5/ Investigar documentos en los que se explique el modelo de intervención                                                              | <p><b>Técnica:</b> Investigación documental.</p> <p><b>Resultados esperados:</b> Conocer si el modelo ADN Urbano estaba bien diseñado y si pudo llevarse a cabo en el barrio de Santa Eulalia.</p>                                                                                                                                 |
|                                                                     | A6/ Recopilar datos de ejecución, donde se ponga de manifiesto el cumplimiento de las fases o la intervención de agentes                |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
| O3                                                                  | A7/ Preparar una entrevista en profundidad sobre la ejecución del proyecto                                                              | <p><b>Técnica:</b> Trabajo de campo. Entrevista semiestructurada Cuestionario.</p> <p><b>Resultados esperados:</b> Conocer la estructura de gestión del proyecto y la relevancia de las personas que intervinieron en el proyecto ADN Urbano Santa Eulalia para definir las personas a entrevistar dentro del O4.</p>              |
|                                                                     | A8/ Realizar entrevista a la responsable del departamento de Programas Europeos                                                         |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
|                                                                     | A9/ Análisis de resultados y conclusiones                                                                                               |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
|                                                                     | A10/ Elaborar un análisis de relevancia de actores                                                                                      |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
|                                                                     | A11/ Remitir el cuestionario a personas de interés                                                                                      |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
|                                                                     | A12/ Analizar resultados y crear tabla de relevancia de actores                                                                         |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
| O4                                                                  | A13/ Diseño de las entrevistas                                                                                                          | <p><b>Técnica:</b> Trabajo de campo. Entrevistas semiestructuradas</p> <p><b>Resultados esperados:</b> Determinar las barreras que tuvo el personal del Ayuntamiento de Murcia para ejecutar el proyecto</p>                                                                                                                       |
|                                                                     | A14/ Concertar citas y ejecutar entrevistas                                                                                             |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
|                                                                     | A15/ Análisis de resultados obtenidos                                                                                                   |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |

## 5. Marco teórico

### 5.1. Lo urbano y las políticas urbanas.

Antes de profundizar en las diferentes características que puede tener el desarrollo urbano, como el enfoque integral, la sostenibilidad o la gobernanza, conviene plantear de forma somera los diferentes posicionamientos de los autores en relación con la definición de lo urbano y, con ello, las políticas urbanas, tomando para ello como referencia el estudio realizado por Mariona Tomás y Marc Martí-Costa en el año 2011 sobre el debate europeo en la reconfiguración de la agenda urbana.

Según explican Tomás y Martí-Costa (2011), “la ciudad y en general lo urbano pueden ser entendidos de dos maneras: como continente (entorno físico que crea unas actividades y prácticas determinadas) o como contenido (procesos sociales que ocurren en el marco de la ciudad)”.

Diferencian así entre dos corrientes de pensamiento entre quienes entienden que lo urbano es un espacio físico que da lugar a un estilo de vida específico, planteando por tanto que es “el marco urbano el que caracteriza y crea los procesos sociales” (Tomás y Martí-Costa, 2011), referenciando a autores como Louis Wirth o George Simmel.

Por su parte, en el otro extremo se encontraría autores como Lefebvre o Castells, quienes entienden que “las dinámicas urbanas se explican por otros condicionantes (sobre todo, económicos) y no por el marco físico en que se desarrollan” (Tomás y Martí-Costa, 2011).

Entre ambos extremos, Tomás y Martí-Costa (2011) ubican lo urbano como “la interrelación de contenido y continente”. De forma que

“el espacio se transforma gracias a las prácticas de sus habitantes y del sentido que dan a esas prácticas, a la vez que las prácticas de los individuos están marcadas por el espacio en el que viven y se socializan, ya que vivir en un espacio u otro influye sus propias percepciones” (Tomás y Martí-Costa, 2011).

Plantean los autores que las políticas urbanas responden a estas concepciones de lo urbano. Así, citando a Cochrane (2007), defienden que durante la primera mitad del siglo XX las políticas urbanas responden a la primera concepción de lo urbano, por lo que se pretende poner solución a problemáticas sociales a través de la transformación del espacio físico.

Sin embargo, será a partir de los años sesenta del pasado siglo cuando se plantean las políticas urbanas como respuesta a “una necesidad esencialmente redistributiva de la

riqueza entre diferentes grupos sociales a través de políticas focalizadas” (Tomás y Martí-Costa, 2011), fruto de los movimientos sociales, políticos e intelectuales de la época.

En cualquier caso, defienden junto a otros autores como como Heinelt y Kübler, Sellers o Pierre, que las políticas urbanas varían en función de los contextos nacionales, afectándoles factores como “el contexto institucional, la situación de la ciudad dentro la jerarquía urbana y la coalición de actores locales” (Tomás y Martí-Costa, 2011).

A pesar de ello, las políticas urbanas también se han visto afectadas por la globalización, que ha propiciado un “renacimiento de las ciudades como actores económicos y en los ámbitos culturales y políticos” (Tomás y Martí-Costa, 2011), lo que supondrá un giro en el papel que deben asumir los gobiernos locales donde cobrarán protagonismo las Nuevas políticas urbanas (Cox, 1993) y el dominio del “urbanismo emprendedor” (Harvey, 1989), según explican en su estudio.

En este contexto, citando a Borja y Castells (2004), los autores plantean la paradoja que surge entre el nuevo protagonismo que alcanzan los gobiernos locales para afrontar problemas globales y la gran dependencia que tienen de otras administraciones tanto regionales como estatales, tanto en ámbitos económicos como competenciales.

Por este motivo, surgiría una nueva forma de gobernar las ciudades planteando algunos autores como Surbirats (2002) el concepto de gobierno multi-nivel y nuevas formas de gobernabilidad que impliquen al sector privado y otros agentes como las universidades.

De esta forma, autores como John (2001) o Denters y Rose (2005), plantean que se está produciendo un desplazamiento desde el concepto de gobierno a un concepto de gobernanza local.

Junto a esta reflexión sobre la modificación en la forma de intervenir de los Ayuntamientos en los problemas globales, Tomás y Martí-Costa (2011) ponen el foco en los barrios que presentan alta degradación como espacios donde se intensifican “las desigualdades socioespaciales urbanas” y “que no son solo un contenedor de colectivos socialmente vulnerables, sino que son, en ellos mismos, un factor generador de exclusión social (Smith, Lepine, Taylor, 2007)”.

Ante esta situación, el primer programa URBAN desarrollado en 1994 impulsó la regeneración de barrios vulnerables, suponiendo un impacto en la forma de gestionar estos proyectos, pues según explican Tomás y Martí-Costa (2011), partían de tres supuestos:

- En primer lugar, se focaliza la política en el barrio como escala de intervención.

- En segundo lugar, se afrontan desde una visión con “cierto grado de integralidad”, pues “en su diagnóstico parten del reconocimiento del carácter multidimensional de las problemáticas y de los retos que afectan a estas áreas urbanas”, mientras que “en el diseño de las actuaciones, acostumbra a asumir la necesidad de intervenir sobre esos mismos problemas y retos a partir de planteamientos holísticos”
- En tercer lugar, son políticas articuladas sobre la base de los principios de la gobernanza, entendida como la articulación en red de actores plurales que se reconocen interdependientes entre sí (Blanco y Gomà, 2006)

Tal y como veremos en el siguiente apartado, es precisamente en el programa URBAN de la Unión Europea donde empiezan a encontrarse los conceptos de sostenibilidad e integralidad a la hora de plantear proyectos de regeneración y desarrollo urbano.

## 5.2. El enfoque integrado en las políticas de desarrollo urbano

### 5.2.1. El desarrollo urbano: sostenible e integral

El 15 de noviembre de 2022, las Naciones Unidas informaban de que oficialmente la población mundial había alcanzado los 8.000 millones de personas. La población mundial no ha dejado de crecer y en el último siglo lo ha hecho además trasladándose del campo a las ciudades. En la actualidad, desde el año 2007, más de la mitad de la población mundial vive en ciudades. Una tendencia en aumento a un ritmo vertiginoso.

Por este motivo, en las últimas décadas, cada vez con mayor intensidad, los organismos internacionales como la Unión Europea o las Naciones Unidas están poniendo el foco en conocer, analizar y proponer cómo se está produciendo el desarrollo urbano, qué criterios se están empleando y qué modelos se están siguiendo.

Las ciudades son espacios muy complejos y cada vez se hace más necesario plantearnos cómo afrontar esa complejidad.

En las últimas décadas han ido evolucionando dos conceptos que resumen el posicionamiento a nivel internacional de cómo debe ser el desarrollo urbano: sostenible e integral. Sostenible, en cuanto a los objetivos, al tipo de ciudad que queremos alcanzar. E integral (o integrado) en cuanto a cómo debe abordarse la intervención en la ciudad, las políticas públicas, los análisis, las estrategias o los proyectos.

Ambos conceptos, sostenibilidad e integralidad, formarían, por tanto, un conjunto inseparable, como las dos caras de la misma moneda.

### 5.2.2. El concepto de sostenibilidad en el desarrollo urbano

Si bien en los años 70 del pasado siglo el concepto de sostenibilidad se refería principalmente al aspecto medioambiental, como algo contrapuesto al desarrollo económico, con el paso de los años el concepto ha ido evolucionando hasta referirse al equilibrio entre todos los elementos que afectan a la vida humana: social, económico, medioambiental, etc.

El Informe Brundtland (1987) *Nuestro futuro común*, supuso un momento clave en la evolución de este concepto, al definir el desarrollo sostenible como el encaminado a “satisfacer las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer las posibilidades de las generaciones del futuro para atender sus propias necesidades”.

Desde entonces, este concepto ha sido asumido de forma prácticamente unánime como el objetivo primordial a la hora de promover políticas de desarrollo urbano. Tanto es así, que se ha integrado en nuestro ordenamiento jurídico como un principio básico en la gestión del espacio urbano.

Efectivamente, la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana (2015), en su artículo tercero, establece que las políticas públicas relacionadas con la gestión del suelo tienen como fin la utilización de éste “conforme al interés general y según el principio de desarrollo sostenible”. A continuación, desarrolla este principio, planteando que las políticas de desarrollo urbano deben propiciar el “uso racional de los recursos naturales armonizando los requerimientos de la economía, el empleo, la cohesión social, la igualdad de trato y de oportunidades, la salud y la seguridad de las personas y la protección del medio ambiente”.

Se puede apreciar, por tanto, que el concepto de sostenibilidad abarca en la actualidad una visión global y multidisciplinar, refiriéndose a una multiplicidad de conceptos relacionados con la promoción de la calidad de vida y el desarrollo de las personas en todos los ámbitos (social, sanitario, educativo, económico) de una forma equilibrada y respetuosa con nuestro entorno.

### 5.2.3. El concepto de integralidad en el desarrollo urbano

Junto a la sostenibilidad ha ido desarrollándose el concepto de integralidad o el enfoque integrado.

Apenas unos años después del Informe Brundtland (1987), el programa URBAN (1994) promovido por la Unión Europea introdujo en España una serie de conceptos que hasta

la fecha no formaban parte de la práctica urbana (Alonso, 2016). No solo se proponía dirigir las intervenciones hacia el concepto de desarrollo sostenible, sino también que éste se promoviera de una forma integral, es decir, atendiendo a factores sociales, culturales, físicos, socioeconómicos o medioambientales.

Proponía el programa URBAN que a la hora de abordar la complejidad de la ciudad era fundamental disponer de una visión holística de los problemas y las posibles soluciones, implicar a los actores locales a través de procesos de participación y fomentar la colaboración entre administraciones.

Esta visión se fue afianzando con el paso del tiempo y, lo que al principio formaba parte de los requisitos para poder acceder a un tipo de ayudas públicas de ámbito europeo, fue haciéndose estructural y fijándose como uno de los criterios fundamentales, junto con la sostenibilidad, a la hora de intervenir en la ciudad.

El concepto de integralidad ha ido evolucionando y enriqueciéndose con el paso del tiempo, pudiendo encontrar referencias tanto en los documentos de políticas europeas, como en la legislación española y en el debate académico.

### **a) La integralidad en los documentos de políticas europeas**

La Carta de Leipzig (2007) sobre Ciudades Europeas Sostenibles planteaba la importancia de impulsar una **visión integrada del desarrollo urbano**, tanto a nivel espacial como sectorial y temporal, destacando aspectos como la cohesión social y la calidad de vida. Asimismo, incidía en la necesidad de prestar especial atención a los barrios vulnerables de nuestras ciudades impulsando **actuaciones integradas** que incluyeran mejoras en el medio ambiente físico, el fortalecimiento de la economía local y el mercado laboral, la educación o el transporte urbano.

Unos años después, la Declaración de Toledo (2010) hizo hincapié en la importancia de actuar en la ciudad consolidada, promoviendo la **Regeneración Urbana Integrada** como el instrumento fundamental para conseguir modelos urbanos más inteligente, sostenibles e inclusivos.

En el año 2015 la ONU aprobó la Agenda 2030 y en la que se fijaron los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible. El número 11 hace referencia a las ciudades y a los entornos urbanos, proponiendo como objetivo crear “Ciudades y comunidades sostenibles”.

Entre sus metas se plantea la de “aumentar considerablemente el número de ciudades y asentamientos humanos que adoptan e implementan políticas y planes integrados para promover la inclusión, el uso eficiente de los recursos, la mitigación del cambio climático y la adaptación a él y la resiliencia ante los desastres” (ODS 11, meta 11.b).



En la actualidad, la Nueva Agenda Urbana de las Naciones Unidas (2016), la Agenda Urbana para la Unión Europea (puesta en marcha a partir del Pacto de Amsterdam, en 2016) y la Agenda Urbana Española (2019), han consagrado la sostenibilidad como el reto a alcanzar en nuestras ciudades y el enfoque integrado como la forma de intervenir y abordar los problemas.

En este sentido también se pronuncia la Nueva Carta de Leipzig (2020) al establecer como uno de los “Principio de una buena gobernanza urbana” (apartado C), el enfoque integrado, planteando que *“Todas las áreas de la política de desarrollo urbano deben ser coordinadas espacial, sectorial y temporalmente”* (Carta de Leipzig, 2020), para finalizar señalando que *“Las ciudades deberían elaborar estrategias de desarrollo urbano integrado y sostenible y garantizar su aplicación en el contexto de toda la ciudad, tanto en sus áreas funcionales como en sus barrios”* (Carta de Leipzig, 2020).

La Agenda Urbana Española y el Pacto de Ámsterdam definen el enfoque integrado según la interpretación de la Declaración de Toledo en una triple dimensión (Matesanz y Hernández, 2018):

- **La integración de las áreas:** la ciudad es un espacio complejo, donde todos sus elementos se encuentran interrelacionados, por lo que a la hora de afrontar cualquiera de los problemas es necesario tener una visión integral y multidisciplinar que tenga en cuenta los aspectos sociales, económicos, culturales, medioambientales o físicos.
- **La integración de los agentes:** el enfoque integrado se refiere en este caso al desarrollo de una nueva gobernanza, que promueva la implicación de los diferentes actores locales, públicos o privados, así como que atienda a las necesarias vías de cooperación horizontal (entre las áreas de una administración), como vertical (entre diferentes niveles de la administración).
- **La integración en la ciudad:** se refiere a la interrelación existente entre un barrio o las zonas en las que se interviene y el resto de la ciudad. Se refiere también a la integración en el tiempo, pues las acciones a corto plazo deben estar en consonancia con la planificación de la ciudad a medio o largo plazo (estratégica).

De forma más reciente, la Nueva Carta de Leipzig (2020), destaca el “poder transformador de las ciudades” (Apartado B), profundiza en la integralidad planteando que la transformación urbana debe atender a “tres dimensiones” (apartado B.2): la ciudad justa, la ciudad verde y la ciudad productiva, planteando la digitalización como una dimensión transversal a todas ellas.

Es de destacar igualmente, que el enfoque integrado es un concepto que debe estar presente en todas las fases de la intervención en la ciudad, pues se aplica tanto en la

planificación (concepto de Planificación Urbana Integral y Participada), como para el diseño y ejecución de proyectos específicos para barrios o incluso para la intervención en el espacio público, como una calle o plaza.

Se convierte así, por tanto, en un principio transversal al desarrollo urbano.

### **b) El enfoque integrado en la legislación estatal**

El enfoque integrado se ha ido incorporando a la legislación estatal española, aunque no con tanta contundencia como el principio de sostenibilidad.

La Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas, plantea en su preámbulo la importancia de promover un “modelo sostenible e integrador, tanto ambiental, como social y económico”. A continuación, explica que “la actividad de rehabilitación en su conjunto debe buscar áreas que permitan aplicar políticas integrales que contemplen intervenciones no solo en el ámbito físico-espacial, sino también en los ámbitos social, económico, ambiental y de integración de la ciudad”.

Sin embargo, en su articulado la Ley se refiere a la regeneración urbana integrada como un subtipo dentro de la regeneración urbana y no como un criterio general a la hora de plantear la intervención en la ciudad. En este sentido, el artículo 7 establece que “Las actuaciones de regeneración y renovación urbanas tendrán, además, carácter integrado cuando articulen medidas sociales, ambientales y económicas enmarcadas en una estrategia administrativa global y unitaria”

De la misma forma se expresa 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, al establecer que “las actuaciones de regeneración y renovación urbanas tendrán, además, carácter integrado, cuando articulen medidas sociales, ambientales y económicas enmarcadas en una estrategia administrativa global y unitaria”.

Es decir, que incluye en el carácter integrado tanto aspectos sectoriales (social, ambiental y económico) como de gobernanza (en torno a una estrategia administrativa global y unitaria).

### **c) La integralidad en el debate académico**

A pesar de la debilidad con la que se refiere al concepto de integralidad nuestro ordenamiento jurídico, la utilización del enfoque integral a la hora de abordar cualquier proyecto de desarrollo urbano es unánime en la actualidad. Tanto para las diferentes declaraciones oficiales mencionadas a nivel internacional y nacional (Agenda Urbana, Declaración de Toledo, Carta de Leipzig, etc.) como para los diferentes autores, en la



literatura científica el concepto está generalizado considerándose un elemento fundamental para la intervención urbana, acompañando siempre a la sostenibilidad.

Picorelli (2020) plantea que una medida sectorial evidentemente puede tener efectos positivos como la creación de un nuevo jardín, un centro sanitario o un programa de formación para el empleo. Sin embargo, “es difícil que puedan romper una inercia negativa originada en una realidad compleja”.

Tomás y Martí-Costa (2011) señalan por su parte que los gobiernos locales han entendido que problemáticas relacionadas con la exclusión social deben abordarse desde perspectivas “más activas, participadas e integrales frente a las políticas de bienestar tradicionalmente más asistenciales, homogéneas y segmentadas”.

De esta forma, Aguirre *et al* (2022) plantean que, ante una planificación urbana focalizada históricamente en la asignación de usos del suelo, se hace imprescindible una planificación “que aúne una visión integral”, a lo que añaden Acero *et al* (2019) que debe atender a otros elementos como los aspectos sociales, económicos, ambientales y de gobernanza.

La planificación urbana integral no se consideraría así una forma específica de intervención en el ámbito urbano, sino la evolución del concepto más antiguo de asignación de usos del suelo.

#### 5.2.4. Nota sobre el uso de los términos integral o integrado.

Es de destacar que, aunque los textos oficiales mencionados utilizan el término desarrollo urbano *integrado*, entre los autores y en algunos textos podemos encontrar el concepto de *integral*, no apreciándose diferencias conceptuales entre uno y otro y utilizándolo por lo general los autores de forma indistinta.

El adjetivo *integral* referido al desarrollo urbano implica una visión global y holística, considerando todos los aspectos (sociales, medioambientales, económicos, culturales o físicos) como algo que forma parte del urbanismo por definición, mientras que el concepto de *integrado* haría más referencia al hecho de incorporar al desarrollo urbano esas otras visiones.

En este sentido, la RAE define la palabra integrar como “completar un todo con las partes que faltan”. Por su parte, define la palabra integral como “que comprende todos los elementos o aspectos de algo”.

Si bien ambos conceptos se pueden utilizar prácticamente de forma equivalente, y así lo hacen los autores. En este trabajo se utilizará preferentemente el adjetivo *integral*.

## 5.3. Los sujetos del desarrollo urbano: las entidades locales y sus estructuras de gestión

### 5.3.1. El desarrollo urbano, competencia propia de los municipios.

Si hasta ahora hemos reflexionado sobre el concepto de lo urbano y las políticas urbanas así como las características que deben tener los proyectos de desarrollo urbano, se hace imprescindible abordar también quiénes son los sujetos en quienes recae la responsabilidad de desarrollar y promover estas políticas.

En la legislación española, las competencias en materia de desarrollo urbano están reservadas en exclusiva a los municipios, sin perjuicio de las competencias que puedan sumir las comunidades autónomas en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda.

Es el artículo 25 de la Ley de Bases de Régimen Local el que establece cuáles son las competencias propias de los Municipios, entre las que se encuentra: urbanismo (que incluye planeamiento, gestión, ejecución, protección y gestión del Patrimonio histórico, promoción y gestión de vivienda de protección pública, etc.), así como Medio ambiente urbano (parques y jardines públicos, gestión de residuos, protección contra la contaminación acústica, lumínica o atmosférica en las zonas urbanas, etc.), así como abastecimiento y tratamiento de aguas, infraestructura viaria, etc. También en materia de comercio y ferias, atención social, seguridad ciudadana, promoción del deporte y la cultura, etc.

Son, por tanto, las entidades locales, y de forma específica **los municipios** y sus ayuntamientos como órganos de gobierno y administración, **los sujetos encargados de promover el desarrollo urbano integral y sostenible** en los términos analizados en el apartado anterior. Un desarrollo urbano que atienda a factores físicos (infraestructuras, dotaciones, servicios, movilidad), pero también a la realidad social, cultural y económica de sus habitantes.

### 5.3.2. Autonomía de los municipios en la gestión de los asuntos propios.

Uno de los principios básicos de la organización territorial del Estado es que los municipios no son administraciones dependientes o ejecutoras de las políticas promovidas por otras administraciones de nivel superior, sino que ejercen sus competencias propias “en régimen de autonomía y bajo la propia responsabilidad” (artículo 24 de la Ley de Bases de Régimen Local).

La autonomía de los municipios en la gestión de los asuntos que les son propios no sólo se encuentra en la Ley de Bases de Régimen Local, sino que está reconocida en la Constitución Española, consagrando el artículo 137 que los municipios gozan de “autonomía para la gestión de sus respectivos intereses”.

Respecto a la organización de los municipios, el artículo 140 de la Constitución española establece que

“Estos gozarán de personalidad jurídica plena. Su gobierno y administración corresponde a sus respectivos Ayuntamientos, integrados por los Alcaldes y los Concejales. Los Concejales serán elegidos por los vecinos del municipio mediante sufragio universal, igual, libre, directo y secreto, en la forma establecida por la ley”.

En el ámbito de la Unión Europea, también se ha considerado la importancia de las entidades locales, destacando la Carta Europea de Autonomía Local, firmada en Estrasburgo en el año 1985. Este documento, aprobado y ratificado por España, plantea el alcance de la autonomía local, entre lo que se encuentra la capacidad de organizarse en el ámbito de sus competencias. Así, establece en su artículo 6º que, “sin perjuicio de las disposiciones generales creadas por la Ley, las Entidades locales deben poder definir por sí mismas las estructuras administrativas internas con las que pretenden dotarse, con objeto de adaptarlas a sus necesidades específicas y a fin de permitir una gestión eficaz”

A pesar de consagrar la Constitución el principio de autonomía de las entidades locales, esta autonomía debe hacerse efectiva, no estando su aplicación exenta de diversas tensiones. Por un lado, según explica Bonet (2020a), los entes locales tienen una naturaleza dual, pues como administraciones dependen de los niveles superiores de gobierno, mientras que “en su condición de gobiernos locales constituyen un espacio autónomo en la gestión de asuntos de su incumbencia”.

A esta realidad dual, hay que añadir las tensiones que provocan las “lógicas multinivel” que se ocasionan cuando concurren diferentes niveles de gobierno en una misma política (Bonet, 2020a).

### 5.3.3. La estructura de las entidades locales en la legislación estatal.

Uno de los elementos que determinan la forma en que se producen las relaciones dentro de una organización es su estructura, los diferentes departamentos en que se divide, así como la jerarquía, cargos y funciones que tiene asignado su personal.

La Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, ya mencionaba hace más de 35 años en su preámbulo la necesidad de adaptar la estructura de las entidades locales a “la nueva realidad”, pues se trata de instituciones que tienen siglos de historia. Efectivamente, no se trata de instituciones nuevas, creadas al amparo de la Constitución Española de 1978, sino de entidades que arrastran siglos de tradición y de diferentes normativas que han ido adaptando sus estructuras y reglas de funcionamiento para adecuarlas a la realidad de cada época conforme las anteriores se iban quedando obsoletas.

La mencionada Ley de Bases de Régimen Local establece que las competencias de las entidades locales se distribuyen entre el Alcalde, el Pleno y la Junta de Gobierno Local (anteriormente, la Comisión de Gobierno).

#### 5.3.4. Modelo de gestión departamental vs gestión territorial.

La potestad del alcalde de delegar parte de sus competencias se ha traducido en España en un modelo de gestión departamental, donde las organizaciones reparten las responsabilidades gubernamentales, el personal y el presupuesto en función de la materia a gestionar (división por sectores o áreas de especialización), poniéndose al frente de los mismos un concejal delegado.

Este modelo, en el que cada departamento cumple una función de carácter sectorial, permite la especialización del personal en sus respectivas áreas de responsabilidad, impulsando o promoviendo la solvencia de técnica o material en la prestación de los servicios públicos (desarrollo y mantenimiento de las redes de agua, de alumbrado público, de jardines, movilidad, cultura, etc.).

Sin embargo, esta especialización técnica no se ha visto acompañada del establecimiento de mecanismos que permitan la coordinación entre departamentos, que, más allá de esa gestión sectorial, permitan abordar proyectos que impliquen una visión transversal.

Este modelo de departamentalización se ha impuesto frente a otros modelos de gestión que, en lugar de plantear la estructura en función de las materias a gestionar, tomen el territorio como referencia. Una visión integral del territorio permitiría a la administración tener una visión más holística del municipio y realizar mejores diagnósticos, promoviendo políticas públicas más certeras, si bien requeriría también un esfuerzo para la eficacia en la gestión de las diferentes áreas sectoriales.

En municipios de menor tamaño (la gran mayoría en España) la departamentalización sectorial es un modelo válido, pues el alcalde es quien ostenta la visión territorial, no

siendo necesario dividir el territorio. Sin embargo, en municipio más grandes sí es habitual encontrar esa división.

Es el caso del Ayuntamiento de Madrid, que en su Reglamento Orgánico diferencia entre los servicios centrales del Ayuntamiento, con competencias sectoriales y generales, y los órganos territoriales, encargados de la gestión de los diferentes distritos y que ostentan amplias competencias.

En uno y otro caso, ya se produzca la división departamental por sectores o por territorios, trabajar de forma coordinada y transversal a las diferentes áreas es un aspecto ineludible para las administraciones públicas.

Algo que es cada vez más necesario y que se reclama con mayor urgencia e intensidad a las entidades locales. Según explica Jiménez (2021), las posibilidades de interrelación entre las diferentes áreas y departamentos municipales

“se limitan a la capacidad de liderazgo ejecutivo que tenga la presidencia, a la creación de comisiones delegadas o de otras estructuras gubernamentales que aboguen por la cohesión, o, en fin, a la multiplicación de mecanismos horizontales de coordinación o cooperación interdepartamental, que por lo común ofrecen limitados recorridos sobre su eficiencia organizativa y altos costes de transacción”.

Consciente de esta realidad, la Ley de Bases de Régimen Local ha sufrido diversas modificaciones a lo largo de sus más de 35 años de vigencia. Entre los ámbitos de estas modificaciones, son de destacar los esfuerzos del legislador por favorecer la gobernabilidad de las entidades locales, atendiendo a sus peculiaridades y tratando de superar la uniformidad de su modelo orgánico-funcional, que es “prácticamente igual para los (municipios) que apenas superan los 5.000 habitantes como para los que tienen varios cientos de miles e incluso millones” (Ley 57/2003)

Una de ellas fue en el año 1999 como consecuencia de los acuerdos adoptados con la Federación Española de Municipios y Provincias en lo que se denominó el ‘Pacto Local’.

En esta reforma se ponía de manifiesto la necesidad de otorgar al alcalde competencias ejecutivas que hasta ese momento se encontraban asignadas al Pleno, agilizando la toma de decisiones y favoreciendo la gobernabilidad de los municipios.

### 5.3.5. La Ley 57/2003 y el régimen de organización de los municipios de gran población.

Sin embargo, la reforma más trascendental tuvo lugar en el año 2003, con la aprobación de la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno

local, en la que se ponía de manifiesto la necesidad de otorgar herramientas de gobernabilidad a los municipios de gran población.

El preámbulo de esta ley destacaba la conveniencia de adaptar la Ley de Bases de Régimen Local debido a la necesidad de otorgar mayor capacidad ejecutiva y gestora a los presidentes de las corporaciones locales, así como a atender a la diversidad de municipios existentes.

Para ello, adopta un modelo que lleva a la “parlamentarización” de los municipios de gran población, asemejando su estructura y organización a la estructura de la administración estatal o de las comunidades autónomas. De esta forma, junto con la figura del alcalde se otorgan competencias específicas de administración a la Junta de Gobierno Local (equivalente a los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas o al Consejo de Ministros), retirando al Pleno de la Corporación la capacidad de adoptar decisiones de ámbito ejecutivo y convirtiéndolo en un órgano de control (Velasco, 2004).

### **a) Las grandes áreas municipales**

Uno de los conceptos que introduce esta Ley es el de “grandes áreas de gobierno” que siguiendo, como decíamos anteriormente, el modelo de las administraciones estatal o autonómicas, permitirían organizar las competencias municipales dentro de un reducido número de áreas de gobierno.

Estas grandes áreas de gobierno implicarían una mejora en la coordinación municipal al estar las competencias menos fragmentadas. De esta forma, cada concejal de área podría tener una visión global y gestionar proyectos coordinados entre todos los departamentos que se encuentran bajo su supervisión. Los concejales de área, con competencias más amplias y generales, podrían tener a concejales delegados con delegaciones especiales (relativas a un proyecto, servicio o territorio específico) bajo su supervisión.

### **b) Órganos directivos de las áreas municipales**

La Ley 57/2003 también prevé la creación de dos nuevas figuras, que serán órganos directivos de las entidades locales, como son los Coordinadores generales (que podrán incluso ser personas ajenas a la función pública) y los directores generales, que culminan la vía administrativa y que deben ser, obligatoriamente, funcionarios/as de carrera.

El perfil de estos coordinadores y directores generales debe ir más allá del conocimiento técnico de las materias, esperándose de ellos el desarrollo de habilidades de dirección, gestión, impulso y coordinación de la actividad municipal, muy necesarias en nuestras administraciones locales.



### c) Tipo de delegaciones especiales

Por su parte, el Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, establece en su artículo 43 que el alcalde podrá realizar delegaciones especiales de sus competencias, que podrán ser de tres tipos: Delegaciones relativas a un proyecto o asunto determinado, delegaciones relativas a un determinado servicio y delegaciones relativas a un distrito o barrio.

En este último caso, la Ley prevé que “En caso de coexistir este tipo de delegaciones con delegaciones genéricas por áreas, los Decretos de delegación establecerán los mecanismos de coordinación entre unas y otras, de tal manera que quede garantizada la unidad de gobierno y gestión del municipio”.

Es decir, el legislador es consciente de la existencia de colisiones en las competencias cuando se producen delegaciones genéricas y delegaciones especiales, declarando que los decretos que las establezcan deberán establecer (no es algo potestativo), los mecanismos de coordinación necesarios para garantizar la unidad de gobierno y gestión.

### 5.3.6. Las unidades administrativas de carácter provisional para la gestión de los fondos Next Generation.

A finales del año 2020, y con motivo de la gestión de fondos Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (Next Generation) provenientes de la Unión Europea, el Gobierno de España aprobó el Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

Este Decreto-Ley ha supuesto un punto de inflexión en el ámbito de la gestión pública, al permitir la creación de “unidades administrativas de carácter provisional” dentro de cada departamento o Ministerio.

Tal y como explica Jiménez (2021),

“Por vez primera se reconoce en una norma con rango de ley estatal (actualmente tramitándose en el Congreso de los Diputados como proyecto de ley) que la Administración Pública no solo desarrolla sus funciones a través de estructuras permanentes o estables, sino que también puede necesitar (cada vez con mayor intensidad) la adopción de instrumentos de flexibilidad organizativa que se plasmen en la constitución de unidades administrativas, proyectos o programas que tengan una exclusiva y determinante vocación temporal,

anudadas al cumplimiento de un conjunto de objetivos que da sentido a su creación”

Más allá de la creación de estas unidades administrativas específicas, el artículo 5 del mencionado Real Decreto prevé la creación de grupos de trabajo o la adscripción de funciones a unidades ya existentes para “para coordinar materias transversales de gestión y proponer soluciones comunes a todos los departamentos”, en materias como la contratación, gestión de subvenciones o soluciones informáticas entre otros.

## 5.4. La gobernanza como forma de gestionar el desarrollo urbano integral

### 5.4.1. Cambio en la gestión municipal hacia modelos más abiertos y horizontales

El cambio en el enfoque de las políticas urbanas hacia un modelo integral implica la incorporación de un nuevo planteamiento de la gestión de la ciudad. Si pasamos de una visión sectorial a una visión global, será necesario promover una nueva gobernanza, un modelo más abierto y horizontal, más integrador y que aproveche todos los recursos, públicos y privados, para promover el desarrollo urbano sostenible.

Bonet (2020b) explica cómo el escenario de gestión de los Ayuntamientos ha cambiado, pues hasta hace poco a los Ayuntamientos se les exigía una gestión por sectores estancos (cultura, deporte, alumbrado, jardines, patrimonio, atención social), teniendo las competencias asignadas para poder responder a las peticiones que realizan los diferentes grupos de interés.

Sin embargo, “la aparición de los nuevos retos globales ha supuesto una expansión de la agenda municipal a ámbitos que desbordan las competencias y recursos municipales y que implican la construcción de redes de gobernanza multinivel” (Bonet, 2020b). Asimismo, las poblaciones, los actores y sus demandas se han diversificado (Blanco y Gomá, 2003).

Efectivamente, en España los diferentes programas europeos de regeneración urbana (URBAN I y II, URBANA...) han ido introduciendo una nueva forma de gestionar, más transversal y colaborativa. Aunque su expansión no ha sido homogénea, sino que ha llegado de forma puntual a aquellos Ayuntamientos que accedían a los fondos de las convocatorias, sí es cierto que la gestión de estos programas no se ha limitado a mejorar “las unidades administrativas directamente vinculadas a la gestión de los mismos, sino que con ello se produciría un efecto de difusión de estos modelos de implementación en otras áreas de la administración” (Casado *et al*, 2018).



En la década pasada (2011-2020), los planteamientos de la Carta de Leipzig y de la Declaración de Toledo tuvieron su aplicación práctica con las Estrategias de Desarrollo Urbano Sostenible e Integrado (EDUSI) promovidos por la Unión Europea que se implantaron en decenas de Ayuntamientos en España.

Sin embargo, ha sido la Nueva Agenda Urbana de las Naciones Unidas la que de forma generalizada ha planteado que los Ayuntamientos deben asumir una parte importante para alcanzar los retos globales a los que nos enfrentamos en el siglo XXI.

Bonet (2020b) explica que los Ayuntamientos deben expandir sus políticas municipales incluyendo “una esfera propia de gobierno que trasciende los quehaceres propios de la administración local”, para afrontar “los grandes retos de los gobiernos locales: el cambio climático, la expansión de las desigualdades o las políticas de acogida a población refugiada y migrante”.

En la misma línea se expresa Alonso (2020), pues defiende que los gobiernos locales están teniendo que actuar “a modo de agentes dinamizadores de su territorio, modificando sus formas clásicas de hacer, impulsados tanto por exigencias de nuevas demandas, como por exigencias que la globalización ha impuesto”.

En definitiva, este nuevo contexto y estas nuevas responsabilidades van a requerir a las administraciones locales adaptar sus estructuras para incorporar una nueva gobernanza y forma de trabajar.

### 5.4.2. Concepto de gobernanza

Martí-Costa *et al* (2016) explican que el término ‘gobernanza’ tiene una influencia anglosajona, siendo la traducción propuesta por la Real Academia Española de las Letras del término inglés *governance*.

Estos autores utilizan de forma indistinta los términos ‘gobernanza’ y ‘gobernanza en red’, al entender que “la gobernanza describe un patrón emergente de gobierno basado en la interacción en red entre múltiples actores procedentes de distintos ámbitos (público, privado, civil) y que se reconocen interdependientes entre sí” (Martí-Costa *et al*, 2016).

Acero *et al* (2019) plantean que esta incorporación de la ciudadanía y otros agentes en el desarrollo urbano implica evolucionar desde modelos unidimensionales, donde los técnicos son los encargados de interpretar las demandas de la ciudadanía y responder a ellas, hacia modelos multidimensionales “que hacen hincapié en la importancia del intercambio, el diálogo y el aprendizaje mutuo mediante el diálogo, la acción conjunta y la posibilidad de llegar a consensos”

Subirats (2018) por su parte, plantea que debe darse un paso más y no “pensar la ciudad para los que viven en ella”, sino permitir que sean ellos quienes “la piensen y usen de manera inteligente y propia lo que los avances técnicos ofrecen”.

Las administraciones públicas se ven así compelidas a cambiar la forma en que desarrollan sus competencias, pasando de una relación administración-administrados hacia una “forma colaborativa con múltiples actores, que han de corresponsabilizarse también en la búsqueda y desarrollo de soluciones para los retos de las sociedades actuales (Alonso, 2020). Algo que Ramió (2018) califica un modelo de red de en el que las administraciones públicas asumen el rol de ‘metagobernadores’.

### 5.4.3. Alcance de la gobernanza en red

Aunque son muchos los estudios y diferentes perspectivas existentes relacionados con la gobernanza en red se puede concretar en cuatro ámbitos que se encuentran presentes en la Agenda Urbana Española:

- **La gobernanza interna o coordinación horizontal:** implica el trabajo coordinado entre las diferentes áreas de una misma administración local.
- **La cooperación institucional u horizontal:** se refiere al trabajo en red entre diferentes entidades locales que se encuentran en el mismo rango, como la colaboración entre municipios a través de las redes de ciudades, etc.
- **La gobernanza multinivel o coordinación vertical:** se refiere al trabajo y coordinación entre diferentes niveles de la administración pública, como las autonómicas, estatal o europea.
- **La gobernanza externa:** implica la incorporación de otros agentes ajenos al sector público, ya sean empresas o profesionales técnicos, entidades financieras, así como actores locales como asociaciones o colectivos vecinales.

### 5.4.4. Los problemas del cambio en la forma de administrar

La realidad es que, como se ha expresado anteriormente, durante décadas la forma de administración de las entidades locales ha transcurrido de una forma diferente a la que plantea la gobernanza en red. Realizar un proyecto de planificación urbana integral o el proyecto de regeneración integral de un barrio requiere unas habilidades que en la actualidad no se encuentran en nuestras administraciones.

Por un lado, requiere cambiar la forma de relacionarse entre administración y administrados, superando el modelo clásico jerárquico, donde la toma de decisiones

estaba concentrada en un departamento de una administración pública, hacia una forma de diagnosticar, diseñar y ejecutar más abierta, incorporando a otros agentes.

En segundo lugar, requiere el trabajo con equipos transversales, con capacidades distintas, incorporando técnicos de diferentes disciplinas, ya sean internos de la misma administración, profesionales externos o miembros de otras administraciones.

Finalmente, se hace preciso también pasar de la gestión de servicios a la gestión de proyectos, lo que implica visiones multidisciplinares, la fijación de objetivos, el desarrollo de mecanismos de gestión para alcanzar los retos planteados.

Tal y como expresan Martí-Costa *et al* (2014), “cuando las políticas de regeneración urbana se centran en un área específica, normalmente supone pasar de una suma de perspectivas sectoriales a una visión integrada de todas las políticas que se suceden en el territorio”.

Estos retos no son una cuestión baladí, siendo fundamental ejecutar un cambio de modelo para que la planificación urbana integral o la gestión de proyectos de regeneración urbana integral sean una realidad. Tal y como explica Alonso (2016) “el cambio en la forma de administrar es uno de los mayores obstáculos que afrontan nuestras estructuras administrativas, acostumbradas a actuar por hábitos o por inercia”.

## 6. Antecedentes. Aplicación en España de programas de desarrollo urbano sostenible e integral.

### 6.1. Los programas promovidos por la Unión Europea

Tal y como se ha señalado en el apartado anterior, el desarrollo urbano sostenible e integral se aplicó por primera vez como tal a través del URBAN (1994-1999) impulsado por la Unión Europea en el año 1994, financiando un total de 17 proyectos en una primera fase, a los que posteriormente se sumaron otros 12 proyectos en una segunda convocatoria publicada en el año 1996 (De Gregorio y Kocewicz, 2007).

Estos programas buscaban aplicar los principios del desarrollo urbano sostenible e integrado en barrios, abarcando tanto centros históricos (p.ej. Valencia, Málaga, Zaragoza o Sabadell), como barrios periféricos residenciales (p. ej. Toledo, Castellón, Murcia o Valladolid) o incluso zonas industriales en el centro de las ciudades (Langreo, Cartagena y Barakaldo) (De Gregorio y Kocewicz, 2007).

En julio de 2003, tras la experiencia obtenida de los proyectos financiados en el programa anterior se lanzó el programa URBAN II (2000-2006), al que accedieron 70 ciudades de la Unión Europea, de las que 10 eran ciudades españolas (De Gregorio, 2017).

Con posterioridad a este programa, se desarrolló el programa URBANA (2007-2013), que alcanzó a un total de 46 ciudades de más de 50.000 habitantes o capitales de provincia que no alcanzaban esa cifra de población (Casado *et al*, 2018).

Finalmente, entre los años 2015 y 2018, el Gobierno de España publica tres convocatorias la financiación de Estrategias de Desarrollo Urbano Sostenible e Integrado -EDUSI (2014-2020)-, promoviendo estrategias de desarrollo urbano en un total de 173 ciudades españolas y alcanzando a más del 80% de los municipios de más de 20.000 habitantes de España.

## 6.2. La Ley de Barrios de la Generalitat de Catalunya

Junto a estas iniciativas, que han partido de la Unión Europea y se han gestionado desde el Gobierno de España, es preciso señalar el caso de la Generalitat de Catalunya, que a partir del año 2004 asumió el liderazgo en el desarrollo de proyectos de regeneración urbana integral.

Efectivamente, a través de la Ley 2/2004, de 4 de junio, de mejora de barrios, áreas urbanas y villas que requieren una atención especial (Ley de Barrios), la Generalitat de Catalunya impulsó entre los años 2004 y 2010 proyectos de regeneración integral y participada por todo su territorio en colaboración con los Ayuntamientos, siguiendo un modelo único.

Gracias a las 7 convocatorias promovidas en dichos años, se financiaron proyectos integrales para la regeneración de 114 barrios, si bien la crisis financiera del año 2008, que afectó a todos los sectores de la población y también a las administraciones públicas, interrumpió su continuidad.

Según expresa Picorelli (2020), el programa permitió promover la autonomía de gestión municipal, siendo responsabilidad de cada ayuntamiento la definición de la estructura administrativa y de gestión del proyecto, lo que provocó la existencia de múltiples modelos de gestión de estos proyectos de regeneración urbana integral.

Estos proyectos pusieron a prueba las estructuras municipales divididas en departamentos sectoriales, ya que los plazos obligaban a una agilización en materia de contratación y ejecución de obras y proyectos, al tiempo que implicaban incorporar la participación de vecinos y agentes sociales.

Según explica Picorelli (2020), estas circunstancias obligaron a los Ayuntamientos a modificar su forma de gestionar en tres aspectos:

En primer lugar, en la gestión por proyecto:

“La creación de una figura de responsable del proyecto o de una oficina específica de gestión, que, contando con apoyo político fuerte por parte del alcalde y del equipo de Gobierno, asumiera la responsabilidad del proyecto. Así, esta figura puede ejercer el liderazgo que requiere el proyecto, buscar complicidades dentro del equipo municipal y recabar la cooperación de otras administraciones” (Picorelli, 2020)

En segundo lugar, la incorporación de procesos de participación ciudadana, pues la propia Ley de Barrios declaraba la preferencia por aquellos proyectos que contaran con la implicación de los residentes, lo que “llevó a buena parte de los municipios a ensayar procesos de participación ciudadana” (Picorelli, 2020).

Por último, un aspecto a menudo olvidado como es la innovación local, ya que “a través de la iniciativa de barrios se pusieron en práctica políticas innovadoras que, dado su éxito, se han extendido al conjunto de los barrios del municipio y a otras ciudades” (Picorelli, 2020).

Recientemente, la Generalitat de Cataluña ha publicado la Ley 11/2022, de 29 de diciembre, de mejoramiento urbano, ambiental y social de los barrios y villas, que sustituye y actualiza la antigua ley del año 2004, teniendo previsto lanzar la primera convocatoria de subvenciones en el año 2023.

### 6.3. El caso del Plan de Mejora del barrio de l’Erm de Manlleu.

Aunque existen diversos análisis sobre la Ley de Barrios y su ejecución, destaca por coincidir con la temática de este estudio la comunicación realizada por los profesores Martí-Costa, Bonet y Pybus con el título “La gobernanza en los procesos de regeneración urbana: La Ley de Barrios de la Generalitat de Cataluña” (2014).

En esta comunicación, destacan como un éxito en el ámbito de la gobernanza el proyecto desarrollado por el municipio de Manlleu para la regeneración del barrio de l’Erm, expresando que “los mecanismos de gobernanza resultantes han mejorado la transversalidad y la integralidad de las acciones”.

Dicha comunicación explica que

“En el caso de Manlleu, hay que señalar la creación del Instituto de Desarrollo de l’Erm, como oficina de gestión del Proyecto de Intervención Integral, y la mesa de entidades que ha servido para incluir en los programas de regeneración urbana a los diferentes actores del territorio, no sólo del barrio sino provenientes también de otras zonas y barrios del municipio” (Martí-Costa *et al*, 2014).

Efectivamente, la primera actuación del municipio de Manlleu fue la creación de un organismo autónomo local específico para el desarrollo de este proyecto de intervención integral: el Instituto de Desarrollo de l’Erm (IDE), que tendría como objetivo trabajar transversalmente con las diferentes áreas municipales para la realización de actuaciones y tareas.

Al frente de este organismo se nombró gerente y coordinadora del proyecto a Betlem Parés, funcionaria del Ayuntamiento, que hasta la fecha había sido responsable del área de empresa de la Oficina de Promoción Económica del Ayuntamiento de Manlleu (1993-2002) y posteriormente jefa del servicio de Planificación Estratégica y empresa de la Oficina de Promoción Económica (2002-2005) de dicho Ayuntamiento.

En una conferencia impartida por Parés en la Escola Tècnica Superior d'Arquitectura de Barcelona (2010, 19 de octubre), dentro del seminario "Inmigración, vivienda y ciudad: diálogos sobre la transformación social y urbana de nuestros barrios", defendía que

“Un punto clave en el planteamiento de este proyecto es la integración de los conceptos de transversalidad horizontal y vertical. Por transversalidad horizontal se entiende el trabajo conjunto de profesionales procedentes de diferentes disciplinas. La transversalidad vertical se refiere a la necesidad de implicar a las diferentes escalas de la administración pública (autonómica y local), a las entidades sociales y a la ciudadanía para poder llevar a cabo el proyecto”.

Efectivamente, según plantean Martí-Costa *et al* (2014), “la existencia de órganos específicos de gobernanza, fomentan la transversalidad y hacen más eficaces la cooperación administrativa y la coordinación multinivel”.



## 7. Contexto de aplicación

### 7.1. El Ayuntamiento de Murcia en el año 2015. Cambio de Gobierno y estructura.

Tras las elecciones municipales del año 2015, accedió al Ayuntamiento de Murcia un nuevo equipo de Gobierno liderado por su alcalde, José Ballesta, del Partido Popular. Durante los 20 años anteriores, entre 1995 y 2015, el municipio de Murcia había estado gobernado por el mismo partido político, siendo su alcalde Miguel Ángel Cámara.

El nuevo gobierno estaba formado por el alcalde y diez concejales que gobernaron con mayoría simple, no teniendo pactos de gobierno con otros partidos políticos, por lo que a lo largo del mandato la aprobación de los presupuestos o de las ordenanzas fiscales se fueron negociando puntualmente con los diferentes grupos políticos.

Cada concejal tenía delegadas competencias generales divididas por materias, no existiendo diferencia jerárquica entre ellos más allá del orden de prelación en materia de protocolo. No se delegaron competencias por territorio ni por proyecto.

El alcalde designó como portavoz del gobierno municipal a Rebeca Pérez, concejal delegada de Juventud y Cooperación al Desarrollo.

El Gabinete del alcalde estaba formado por personal eventual. Lo encabezaba el Jefe de Gabinete, Miguel Ángel Pérez, de quien dependían el director de Comunicación y Participación Ciudadana, Gerardo Sánchez y la jefa de prensa, Ana de la Cierva, contando con varios periodistas, también personal eventual.

### 7.2. Elaboración de la Estrategia de Ciudad Murcia 2020.

Una de las primeras iniciativas del alcalde en el año 2015, nada más acceder a la presidencia del Ayuntamiento de Murcia, consistió en la elaboración de la Estrategia de Ciudad Murcia 2020, desarrollando para ello un amplio proceso de participación ciudadana. Tras meses de trabajo y consultas con colectivos y vecinos, donde el Consejo Social de la Ciudad tuvo un papel destacado, fue en el primer semestre del año siguiente, el 26 de mayo de 2016, cuando se aprobó la Estrategia.

Aunque no estaba estructurado inicialmente de esta forma, desde el primer momento el departamento de Programas Europeos estuvo dando soporte a la alcaldía en la

elaboración y seguimiento de la Estrategia de Ciudad. De esta forma, este departamento dividió sus funciones, respondiendo en los asuntos relacionados con los proyectos europeos ante Jesús Pacheco, concejal de Promoción Económica, Cultura y Programas Europeos, mientras que en los asuntos relacionados con la Estrategia de Ciudad, respondía directamente ante el alcalde o el Gabinete.

El modelo territorial de la Estrategia planteó 10 proyectos motores, que servirían para estructurar y vertebrar la ciudad y que contaron “con un gran consenso a lo largo del proceso participativo”

El proyecto motor número 9 se refiere a las “Actuaciones de consolidación e impulso de barrios”, teniendo la siguiente redacción:

“Los barrios de la Ciudad de Murcia requieren de la definición de una serie de elementos estratégicos que permitan su desarrollo y la obtención de una identidad propia, lo que favorecerá el crecimiento de los diferentes barrios, el tránsito de personas de unos barrios a otros y la reactivación del comercio y la hostelería.

Dentro de esta línea de actuación, debe hacerse especial hincapié en el Barrio del Carmen, por ser uno de los barrios más singulares, con mayor tradición y con mayores potencialidades de Murcia.

Asimismo, en determinados barrios se hace preciso actuar de una manera integral, al contar con situaciones complejas, de gran vulnerabilidad social y económica que a menudo requieren de financiación europea. Estas intervenciones requieren proyectos integrales con una fuerte componente de carácter social. El Barrio de la Paz es buena muestra de ellos y su desarrollo requiere de la colaboración público-privada” (Estrategia de Ciudad Murcia 2020)

### 7.3. El modelo de regeneración urbana integral ADN Urbano. Características y fases.

Como respuesta a la aprobación en el año 2016 de la Estrategia de Ciudad Murcia 2020, desde la dirección de Comunicación y Participación Ciudadana, dependiente de la alcaldía, se diseña un nuevo modelo de intervención pública en barrios denominado ADN Urbano.

El modelo de intervención se planteó desde el primer momento como integral, pues pretendía implicar a todos los departamentos del Ayuntamiento “para revitalizar urbana, económica y socialmente los barrios de la ciudad” ([adnmurcia.es](http://adnmurcia.es)). También giraba en

torno a la participación ciudadana, pues preveía integrar a lo largo de todas sus fases, desde el diseño a la ejecución, a los “vecinos y ayuntamiento” (adnmurcia.es).

ADN Urbano se planteó, por tanto, como un modelo de regeneración urbana integral y participada, si bien presentaba características propias, que lo hacían singular respecto a otros proyectos de regeneración de barrios. Entre sus singularidades se encontraban las siguientes:

- El modelo ADN Urbano persigue intervenir en los barrios potenciando su idiosincrasia y cultura propias, su personalidad o identidad, convirtiéndose este en uno de los aspectos centrales del modelo.
- Otro elemento característico del modelo es el temporal, pues su diseño y ejecución se desarrolla en un periodo de tiempo inferior a un año, alejándose de otros proyectos que suelen tener largos periodos de ejecución.
- Por otro lado, el proyecto mantiene un equilibrio entre las acciones relacionadas con la integración y dinamización vecinal, la cultura o la actividad económica y comercial, y las actuaciones de intervención en el espacio físico.

Lejos de las grandes obras de otro tipo de proyectos, tanto en el espacio público como en las viviendas, el modelo ADN Urbano plantea como fórmula de intervención en el espacio físico las actuaciones ligeras, de acupuntura urbana. Si bien, no se renuncia a la ejecución de grandes intervenciones en el espacio público, que quedan para la fase de proyección, una vez finalizado el proyecto.

- En este mismo sentido, el modelo ADN Urbano no alcanza a ser totalmente integral, pues no contempla la realización de acciones sobre las viviendas, ya que es incompatible con los otros criterios (actuaciones de acupuntura urbana, agilidad del proyecto, etc.).
- Un elemento propio de ADN Urbano es la vocación de innovación y experimentación (social, cultural o urbana) de los proyectos, lo que se plantea como una necesidad dentro de las administraciones públicas.

El modelo ADN Urbano se planteó para ser desarrollado en 5 fases, que son las siguientes:

- **Fase 1: Prediagnóstico**

En esta fase se realizan informes previos sobre el barrio, su configuración urbana, estructura socioeconómica, su historia, aspectos culturales, eventos de interés, etc.

- **Fase 2: Participación ciudadana**

En esta se completa el diagnóstico compartiéndolo con los vecinos, identificando necesidades en todos los ámbitos: social, urbano, comercial, cultural, etc. Se realizan ágoras, mapeos urbanos y diferentes acciones que permiten recoger las propuestas y la visión de los vecinos sobre su barrio.

El proceso de participación se desarrolla íntegramente en el barrio, principalmente en la calle y de forma intensiva, para que todos los vecinos del barrio, participen o no, perciban que se está desarrollando el proyecto.

- **Fase 3: Activación social y comunitaria**

En esta fase el objetivo principal es promover actividades que ayuden a potenciar y a difundir entre los vecinos la identidad del barrio, creando eventos sociales y culturales promovidos por las entidades y colectivos del barrio y apoyados por el Ayuntamiento.

En esta fase también se diseñan, validan y, en su caso, contratan las actuaciones de mejora que se van a desarrollar en el barrio durante la fase de agitación.

- **Fase 4: Agitación**

Esta fase comienza en una de las plazas del barrio, donde se concentran centenares de trabajadores municipales que van a intervenir en la ejecución de las actuaciones de mejora urbana. Es el momento central del proyecto y el más visual.

En esta fase, el Ayuntamiento y los vecinos realizan mejoras físicas en el barrio de una forma intensiva: mobiliario urbano, iluminación, revegetación de espacios, zonas infantiles, instalación de fuentes, mejoras de accesibilidad, limpieza, etc.

- **Fase 5: Proyección**

En esta fase el Ayuntamiento va rebajando la intensidad de su presencia en el proyecto, comenzando una etapa de seguimiento de todas las actuaciones llevadas a cabo, de forma específica las iniciadas en la fase de activación social y comunitaria.

## 7.4. Desarrollo del proyecto ADN Urbano Santa Eulalia en el año 2017. Caracterización del barrio.

Partiendo de este modelo, el Ayuntamiento de Murcia decidió en el año 2017 promover un proyecto piloto en el barrio de Santa Eulalia y su área de influencia (incluye algunas calles de los barrios de San Juan y de San Lorenzo) con la finalidad de testar el modelo y, en caso de que tuviera éxito, desarrollarlo también en los barrios de El Carmen y La Paz, tal y como estaba previsto en la Estrategia de Ciudad Murcia 2020.

La caracterización del barrio y delimitación del ámbito de actuación, nos remitiremos al documento 'Definición de estrategias de regeneración y revitalización para el barrio de Santa Eulalia' elaborado por el Observatorio La Asomada de la Universidad de Murcia en la fase de prediagnóstico del proyecto:

“El barrio de Santa Eulalia tiene su origen en la edad media, entre los siglos X y XI, algo después de la fundación de la ciudad de Murcia, la cual se estima hacia el año 825.

El Barrio de Santa Eulalia, que se encuentra ubicado en el centro neurálgico de la ciudad de Murcia, ha convertido su trazado árabe, de calles estrechas y abundantes plazas, en el contexto de los movimientos sociales, espontáneos, más innovadores y alternativos desarrollados en Murcia desde el inicio de la democracia.

A lo largo de cuatro décadas su articulación como un barrio diverso, se ha gestado mediante una evolución natural a través de la propia gravedad de la experiencia social urbana que ha ido llevando a emprendedores y a agentes culturales a establecerse en su área de influencia. Esta naturalidad ha generado un valor positivo: “el carácter diferencial de Santa Eulalia, su pluralidad y espíritu innovador a través de un proceso natural y no forzado”.

Frente a otras ciudades españolas donde se ha tratado de dar una identidad urbana novedosa a ciertos barrios, el paradigma de Santa Eulalia reside en tratar de poner en valor un movimiento, un estado social que ya existe, y que se ha ido perfilando por la propia acción de los ciudadanos.

Además de Santa Eulalia, San Lorenzo y San Juan constituyen los principales núcleos de ocio de la ciudad de Murcia. Bares de copas y restaurantes se multiplican por sus estrechas calles y plazas, lo que supone la mayor concentración de oferta gastronómica y ocio nocturno de la capital.

Igualmente, este perímetro del centro de Murcia esconde los mayores ejemplos de “comercio alternativo” de todo el tejido urbano –moda Indie, vintage, freaky, complementos, alimentación, arte, etc.-.

En sus calles se entremezclan una gran pluralidad de personas: estudiantes locales y foráneos que conviven con la envejecida población local y las familias de trabajadores extranjeros.

Sucede, sin embargo, que la escasa planificación en este relato social de cuatro décadas ha alumbrado dinámicas de crecimiento que no siempre son las apropiadas para la optimización del potencial existente.

La combinación del crecimiento natural de Santa Eulalia con una serie de factores de “corrección negativa” de su identidad comunitaria han supuesto la aparición de una serie de patologías que deben ser corregidas para potenciar los rasgos diferenciales de este distrito.

La intervención en este barrio se debe, por tanto, concebir como un plan integral que refuerce desde actuaciones sostenibles, eficaces y respetuosas con la realidad social, los movimientos naturales y espontáneos que se han ido produciendo en las últimas décadas.



La delimitación administrativa específica del barrio de Santa Eulalia le otorga una superficie de aproximadamente 80.000 metros cuadrados. Sin embargo, se propone una zona más amplia para la puesta en marcha de actuaciones, incluyendo determinadas manzanas de barrios adyacentes que presentan continuidad geográfica y rasgos comunes con Santa Eulalia.

Así, la zona queda definida por las calles Alejandro Seiquer (oeste), Doctor Fleming (norte), Ronda de Garay (este) y de la Gloria (sur). O lo que es lo mismo, entre cuatro emplazamientos emblemáticos de la ciudad como son la Catedral, la Plaza de Toros, el Río Segura y el Campus de la Merced. Este perímetro engloba, por tanto, parte de los barrios de San Lorenzo y San Juan, elevando la superficie hasta los 190.000 metros cuadrados”



## 7.5. Gestión informal del proyecto.

Tal y como se ha mencionado anteriormente, el modelo ADN Urbano fue diseñado, gestionado y coordinado desde la dirección de Comunicación y Participación Ciudadana, perteneciente al gabinete del alcalde, algo que determinó en gran medida la gestión de proyecto, con algunos aspectos positivos y otros negativos.

Entre los aspectos positivos, se encontraba la capacidad de coordinar a las diferentes áreas municipales, pues el alcalde es la única figura dentro del Ayuntamiento que tiene una visión transversal y autoridad sobre todas las áreas municipales. Esta situación hizo que el proyecto pudiera salir adelante, con no pocas dificultades, y que se produjese una verdadera implicación de los diferentes departamentos.

Entre los aspectos negativos es de destacar que no hubo ningún departamento funcional que asumiera la gestión del proyecto. El Gabinete del alcalde no tenía personal funcional para desarrollar expedientes administrativos, estando formado en su mayor parte de periodistas que realizaban tareas de comunicación y prensa. Fruto de esta situación, el proyecto ADN Urbano Santa Eulalia se fue desarrollando sin realizar ningún trámite administrativo que le diera soporte general. No existe, por tanto, en el Ayuntamiento de Murcia ningún documento aprobado en Junta de Gobierno ni expediente relacionado con dicho proyecto, más allá de las actuaciones específicas que se fueron desarrollando y que requirieron la tramitación de contratos.

El departamento que tuvo una mayor implicación con el modelo y la coordinación del proyecto (más allá de las actuaciones concretas) fue el de Programas Europeos. Desde este departamento se dio cierto soporte administrativo al proyecto, asumiendo gastos generales (asistencias técnicas o gastos de comunicación), así como elaborando documentación para presentar el modelo a diferentes instancias europeas.

Por tanto, para encontrar información sobre el proyecto y su ejecución, debemos realizar un trabajo de investigación que desarrollaremos en el apartado de análisis de este estudio.

Una vez finalizado el proyecto ADN Urbano Santa Eulalia, en los años siguientes el Ayuntamiento volvió a aplicar el modelo desarrollando dos proyectos ADN Urbano en los barrios de El Carmen y La Paz. Con posterioridad, ya en el año 2021, el ayuntamiento aprobó el desarrollo de sendos proyectos ADN Urbano en los barrios de El Progreso y Santiago el Mayor. Si bien el cambio de Gobierno en el Ayuntamiento de Murcia que tuvo lugar en el mes de marzo de dicho año interrumpió su desarrollo, la voluntad era clara de continuar aplicando este modelo de regeneración integral y participada.



## 8. Análisis y desarrollo de la investigación

A lo largo de la presente investigación, hemos podido profundizar en el reto y la oportunidad que supone para las ciudades la ejecución de proyectos de desarrollo urbano integrales y participados.

El desarrollo de este tipo de proyectos, tal y como hemos estudiado en el desarrollo del problema, supone no pocas dificultades para los ayuntamientos. Por un lado, la estructura de las administraciones locales no está diseñada para desarrollar proyectos que impliquen la transversalidad; por otro, la formación del personal (ni la necesaria para acceder ni el contenido de los programas de formación de la función pública) no incluye el desarrollo de habilidades directivas relacionadas con la gestión de recursos humanos, la dirección de equipos o la comunicación interna, fundamentales para poder trabajar de forma transversal y coordinada; y la experiencia práctica tampoco ha facilitado en los ayuntamientos en los últimos años el desarrollo de proyectos integrales.

La forma en que han ido avanzando los Ayuntamientos en una mejora de la gobernanza a la hora de desarrollar proyectos transversales a las diferentes áreas municipales ha sido irregular, expandiéndose por el territorio español a través de las diferentes convocatorias de desarrollo urbano promovidas por la Unión Europea. Efectivamente, según explican Iglesias *et al* (2011), las principales innovaciones en el ámbito de la gestión local en las últimas décadas han venido impulsadas desde la Unión Europea. Estas innovaciones se han desarrollado de forma desigual entre los municipios en la medida que accedían a fondos comunitarios de desarrollo urbano integral y participado.

A lo largo de este apartado de análisis, vamos a poder profundizar en el desarrollo interno del proyecto ADN Urbano Santa Eulalia que, si bien no estuvo financiado inicialmente con fondos europeos, sí que se diseñó teniendo en cuenta el conocimiento y los planteamientos del desarrollo urbano integral y sostenible promovido por la Unión Europea.

### 8.1. La estructura administrativa del Ayuntamiento de Murcia y sus mecanismos de coordinación

Este apartado se corresponde con la investigación desarrollada en relación con el Objetivo Específico 1 (O1). Según se ha explicado anteriormente, la finalidad de este apartado de la investigación es determinar cuál es el marco normativo que rige la estructura de las entidades locales y compararla con la existente en el Ayuntamiento de Murcia en el año 2017.

A la hora de acotar en el tiempo la investigación documental, no se ha limitado a analizar la estructura del año en que se desarrolla el proyecto, sino la evolución de la misma entre los años 2015 y 2020, habiendo recopilado y analizado los siguientes documentos y normativa:

**a) Normativa general de carácter nacional:**

- Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local
- Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local

**b) Normativa general de organización del Ayuntamiento de Murcia y otros municipios de gran población:**

- Reglamento Orgánico del Gobierno y Administración del Ayuntamiento de Murcia, de 27 de mayo de 2004.
- Reglamento Orgánico del Gobierno y Administración del Ayuntamiento de Cartagena.
- Reglamento Orgánico del Gobierno y de la Administración del Ayuntamiento de Madrid.

**c) Normativa y decretos específicos relacionados con la estructura y organización del Ayuntamiento de Murcia entre los años 2017 y 2020:**

- Texto refundido del Decreto de Organización de los Servicios Administrativos del Ayuntamiento de Murcia, de 17 septiembre de 2015.
- Decreto de Organización de los Servicios Administrativos y Delegación de Competencias del Ayuntamiento de Murcia, de 22 de febrero de 2018.
- Decreto sobre Organización de los Servicios Administrativos y Delegación de Competencias del Ayuntamiento de Murcia, de 18 de junio de 2019.
- Relación de Puestos de Trabajo del Ayuntamiento de Murcia
- Borrador de Decreto de Proyectos Estratégicos del Ayuntamiento de Murcia (junio de 2020)
- Decreto de 1 de octubre de 2020 por el que se designan los integrantes de la Comisión de Seguimiento del convenio entre la sociedad Murcia Alta Velocidad y el Ayuntamiento de Murcia (proyecto Conexión Sur)

La recopilación y estudio de la documentación mencionada ha permitido realizar los análisis que se exponen a continuación.

### 8.1.1. Normativa de organización y estructura del Ayuntamiento de Murcia

Cumpliendo con el plazo otorgado por la Ley 57/2003 para que las entidades locales adaptaran sus reglamentos internos, el Ayuntamiento de Murcia aprobó su Reglamento Orgánico de Gobierno y Administración en el mes de mayo de 2004.

Es de señalar que la adaptación de dicho Reglamento a la Ley de municipios de gran población apenas supuso un cambio en la estructura del Ayuntamiento de Murcia respecto del sistema anterior. Aunque no era necesario y es potestativo del alcalde la creación de áreas municipales, otros ayuntamientos sí que adaptaron su Reglamento previendo expresamente la creación de grandes áreas de gobierno y diferenciando jerárquicamente entre los concejales de gobierno y concejales delegados (es el caso del Ayuntamiento de Cartagena), o incluso creando otras figuras como concejales-consejeros o concejales de coordinación (como en el Ayuntamiento de Madrid).

En el caso del Ayuntamiento de Murcia, sin embargo, no se diferencia entre los concejales más allá de su pertenencia o no a la Junta de Gobierno, ni se prevé la creación de grandes áreas de gobierno, funcionando a nivel de estructura de la misma forma que lo hacían con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley de municipios de Gran Población, limitando, por tanto, sus efectos.

Sí que se incorporaron a la estructura del Ayuntamiento dos categorías de dirección que se encontraban en dicha ley, como son las de coordinador general y director general.

En el Ayuntamiento de Murcia se crearon diversos puestos de director general asociados a áreas específicas. Por otro lado, los puestos de coordinador no se crearon con esta denominación, sino con la denominación de secretarios técnicos, tal y como se puede ver en la RPT del Ayuntamiento de Murcia aprobada en el año 2017.

Por tanto, el desarrollo de la mencionada Ley en este ámbito sirvió en el Ayuntamiento de Murcia no como una forma de mejorar la coordinación entre los departamentos, sino para crear órganos superiores a las jefaturas de servicio. Estas figuras apenas han cumplido tareas de coordinación, convirtiéndose en un nuevo escalafón de la administración a nivel retributivo y de reconocimiento interno, pero sin implicar por lo general mayores competencias o visión transversal sobre los asuntos.

Una de las novedades que sí creó el Reglamento del Ayuntamiento de Murcia fue una Comisión de Coordinación Administrativa que estaría presidida por el alcalde e integrada por órganos directivos (las personas responsables de la Secretaría General del Pleno, dirección de la Oficina del Gobierno Local, Intervención Municipal, Dirección de la Asesoría Jurídica, Tesorería General, Dirección Económica y Presupuestaria, Dirección del Órgano de Gestión Tributaria y Jefatura de la Dependencia de Recaudación).

A pesar de que podría ser una figura interesante si se dotara de competencias y ejerciera una labor real de coordinación de las diferentes áreas municipales, esta Comisión no ha llegado a reunirse nunca.

### 8.1.2. Análisis de los decretos de estructura del Ayuntamiento de Murcia entre los años 2017 y 2019.

En el año 2017 el decreto de estructura, vigente desde el mes de julio de 2015, distribuía los departamentos municipales en diez concejalías delegadas. Este decreto no preveía la creación de grandes áreas de gobierno ni de coordinadores o directores generales con competencias transversales. El decreto tampoco realizaba delegaciones especiales de competencias relativas a proyectos, ni a distritos o barrios.

Ya en el año 2018, con posterioridad al proyecto ADN Urbano Santa Eulalia el alcalde, José Ballesta, firmó un nuevo decreto de estructura en el que, manteniendo la configuración inicial de concejalías delegadas, la alcaldía-presidencia se reservó la “coordinación ejecutiva de los Proyectos Estratégicos de Transformación de la Ciudad”, entre los que se encontraban los proyectos Murcia Río, la puesta en valor del yacimiento de San Esteban, la recuperación de la Cárcel Vieja o la peatonalización de la Gran Vía Alfonso X el Sabio.

Se introduce por primera vez en un decreto de estructura una mención a proyectos específicos; en este caso se trataba de proyecto estratégicos para la ciudad que lideraba de forma directa el alcalde y que requerían la intervención de diferentes áreas.

Tras las elecciones de 2019, el alcalde, José Ballesta, plantea una nueva estructura que, si bien mantiene la organización en concejalías delegadas, sin crear grandes áreas de gobierno, profundiza en la definición y mejora de la gestión de los proyectos estratégicos.

Según el nuevo decreto, el alcalde se reservó la coordinación ejecutiva y supervisión directa de los proyectos estratégicos, si bien previendo la posibilidad de realizar delegaciones específicas para el “seguimiento y gestión ordinaria” de los mismos, detallándose un total de 14 proyectos estratégicos, entre los que se encontraban los proyectos de revitalización de barrios ADN Urbano.

En este mismo decreto, el alcalde delegó en la concejal de Movilidad Sostenible y Juventud, Rebeca Pérez, “el seguimiento y la gestión ordinaria de los proyectos estratégicos relacionados en el punto tercero que no hayan sido objeto de otra delegación específica”. En este caso, también realizó una previsión específica para dotar a esta concejal de los medios necesarios para ejercer su función, asignándole “los medios personales de la Oficina de Obras y Proyectos según la Relación de Puestos de Trabajo”.

El nombramiento de la concejal Rebeca Pérez como responsable del seguimiento y gestión de los proyectos estratégicos venía a incidir en el carácter transversal de su figura, puesto que ella era también la portavoz del Gobierno municipal.

Durante los meses siguientes, se creó un borrador de Decreto para la coordinación de todos los proyectos estratégicos, en los que, para cada uno de ellos, se desarrollaba su definición y objetivos, se nombraba al concejal delegado que llevaría el seguimiento y gestión ordinaria del mismo y se designaban equipos técnicos multidisciplinares, en los que se integraba personal de las áreas municipales e incluso personal técnico externo que deberían intervenir en el mismo.

A pesar de que este Decreto no llegó a firmarse, siguiendo el espíritu de este borrador el alcalde firmó el 1 de octubre de 2020 un Decreto para la gestión y coordinación del proyecto estratégico Conexión Sur.

A través de este documento, realizó una delegación específica del “seguimiento y gestión ordinaria” de este proyecto en el teniente de alcalde de Desarrollo Sostenible y Huerta, Antonio Navarro, así como el nombramiento de un funcionario que haría de Coordinador General del Proyecto, Jesús López. Bajo su supervisión estaría un equipo de gestión formado por personal funcionario de diferentes departamentos (incluido personal del Gabinete), entre los que se incluía personal técnico de las áreas de tráfico y movilidad, parques y jardines, descentralización o comunicación y participación ciudadana.

## 8.2. El modelo de intervención en barrios ADN Urbano y su aplicación al barrio de Santa Eulalia (Murcia). Estructura de gestión interna.

El segundo objetivo de la investigación (O2) es estudiar el modelo de intervención integral ADN Urbano y su aplicación en el barrio de Santa Eulalia (Murcia). El análisis documental desarrollado dentro de este apartado ha permitido recopilar información sobre el modelo y su ejecución, habiendo recopilado los siguientes documentos:

### a) Documentos relacionados con el modelo ADN Urbano:

- Estrategia de Ciudad Murcia 2020, de 24 de mayo de 2016
- Presentación power point realizada en febrero de 2017 por la Dirección de Comunicación y Participación Ciudadana, en la que se resume el modelo de intervención ADN Urbano.
- Acuerdo de Junta de Gobierno del Ayuntamiento de Murcia de 29 de enero de 2021 por el que se aprueba el desarrollo de dos proyectos ‘Murcia ADN Urbano’ en los barrios de Santiago el Mayor y El Progreso.

**b) Documentos relacionados con la ejecución del proyecto ADN Urbano Santa Eulalia:**

**b.1) Trabajos y estudios previos realizados en la fase 1 de prediagnóstico, en los que se describe la intervención que se pretende ejecutar en Santa Eulalia:**

- Plan Preliminar de Actuación Integral de Santa Eulalia y su entorno. Enrique Nieto. Febrero 2017.
- Análisis físico del conjunto del área. Verbo Estudio. Febrero 2017.
- Definición de estrategias de regeneración y revitalización. La Asomada, observatorio local socioeconómico de Murcia. Febrero 2017.
- Vídeo de presentación del proyecto 'Lali', de marzo de 2017.

**b.2) Documentos relacionados con el desarrollo del proyecto en el barrio de Santa Eulalia y sus resultados:**

- Informe de resultados del proceso de participación. 2017.
- Revista 'Proyecto ADN Urbano Santa Eulalia' de 1 de junio de 2017, reeditada el 14 de octubre de 2019.
- 60 notas de prensa emitidas por el Ayuntamiento de Murcia desde el año 2017-2021 relacionadas con el proyecto ADN Urbano Santa Eulalia
- Documentos de presentación del proyecto ADN Urbano Santa Eulalia a lo premios Engaged Cities Award de la Fundación Bloomberg Philanthropies.
- Memoria de participación en la I edición de los premios de Gobierno Abierto de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.
- Presentación del proyecto a los premios Arquia Próxima 2018-2019. Finalista. Enrique Nieto.
- Guía para la reutilización de espacios abiertos o edificios desechados o abandonados con fines socioculturales a través de la participación activa (gestión colaborativa). Elaborada por el Partenariado de Cultura de la Unión Europea en el marco de la Agenda Urbana Europea. Septiembre 2021.
- Documental ADN Urbano Santa Eulalia. 2017.

**c) Documentos de investigación relacionados con el proyecto en el barrio de Santa Eulalia:**

- ADN Santa Eulalia (Murcia). Un laboratorio de urbanismo. Enrique Nieto y María José Marcos. Revista Planur-e. Territorio, urbanismo, paisaje, sostenibilidad y diseño urbano. 2021



- Artículos publicados en el contexto de la red URBACT a lo largo del año 2017:
  - 01\_New methodology for the analysis and diagnosis of neighbourhoods: the Santa Eulalia Case Study. García Pina, Cesar. Riquelme Perea, Prudencio. Valls Martín, Iván. Verde Martín, Carmen María. Observatorio La Asomada. Abril 2017.
  - 02\_Urban mapping: Collective cartography in Santa Eulalia. Part 1. Carlos Pérez Armenteros y Dictinio de Castillo- Elejabeytia Gómez. Verbo Estudio. Abril 2017.
  - 03\_ Urban mapping: Collective cartography in Santa Eulalia. Part 2. Carlos Pérez Armenteros y Dictinio de Castillo- Elejabeytia Gómez. Verbo Estudio. Abril 2017.
  - 04\_Online Citizen Participation: #SantaEulalia. Martín Pinar. Abril 2017.
  - 05\_ Urban acupuncture: City Labs Santa Eulalia. Enrique Nieto. Abril 2017.
  - 06\_Citying urban players: Your square “a la carte” - Plaza de Europa Case Study, City of Murcia. Carlos Pérez Armenteros y Dictinio de Castillo- Elejabeytia Gómez. Verbo Estudio. Abril 2017.
  - 07\_Urban Acupuncture Design Strategies: 15 shared practices. Enrique Nieto. Abril 2017.
  - 08\_Urban Social Media Engagement – Santa Eulalia. Kasper van Hout. Abril 2017.
  - 09\_URBAN DNA Santa Eulalia: Designing the Project Brand. Fernando Marín, Andrés Montalbán e Irene Tomás. Artsolut Estudio. Abril 2017.
  - 10\_Santa Eulalia, progress in neighbourhood revitalisation through citizen participation. Kasper van Hout. Abril 2017.
  - 11\_Citizen Participation & Citizen Engagement, the construction of a dialogue in the Urban Environment. Kasper van Hout. Abril 2017.

### 8.2.1. Análisis del modelo de intervención integral en barrios ADN Urbano.

El análisis del modelo de intervención integral no es sencillo a nivel documental, ya que, como se ha mencionado anteriormente, no se promovió un expediente interno del Ayuntamiento de Murcia que diera carta de naturaleza a este proyecto. No hay un documento inicial, ya fuera un decreto del alcalde o un acuerdo de Junta de Gobierno, en el que se explicara el proyecto y sus objetivos, la estructura de gestión, etc.

Para obtener referencias documentales del modelo debemos remitirnos a la labor que realizó el departamento de Programas Europeos para difundir el modelo como ejemplo



de buenas prácticas entre diferentes instancias europeas, así como a las notas de prensa y elementos de comunicación que se elaboraron durante la ejecución del proyecto.

Aunque se realizara a posteriori, entre los documentos analizados cobra especial valor el acuerdo de Junta de Gobierno del Ayuntamiento de Murcia del año 2021 por el que se aprueba desarrollar dos proyectos ADN Urbano en los barrios de Santiago el Mayor y El Progreso del municipio. Este es el primer acuerdo de Junta de Gobierno desde que comenzara a aplicarse el modelo ADN Urbano, primero en el año 2017 en el barrio de Santa Eulalia, y posteriormente en los años sucesivos en los barrios de El Carmen y La Paz de Murcia.

Este acuerdo de Junta de Gobierno resume los **objetivos del proyecto** en torno a los siguientes conceptos:

- **Identidad territorial:** El acuerdo menciona como finalidad de los proyectos “conseguir la transformación de los barrios, asumiendo la idiosincrasia y sensibilidad propia de cada uno de ellos, reactivando su identidad”.
- **Activación cultural y comercial desde los vecinos:** Una de las finalidades del proyecto ADN Urbano es promover el asociacionismo como forma estimular la participación vecinal en la vida del barrio, “poniendo en valor la unión y colaboración de quienes habitan en dicho barrio para crear una red entre vecinos unidos dispuestos a activar y dinamizar su barrio a nivel cultural y comercial”.

De igual forma, plantea cuáles son los elementos que diferencian este modelo de otros proyectos de revitalización de barrios, destacando los siguientes:

- **Proyecto integral y participado; gobernanza penta-hélice:** se busca la implicación en el proyecto de los diferentes niveles de las administraciones (regional, nacional y europea), además de la ciudadanía y otras instituciones o centros de conocimiento como las universidades. Dentro de esta gobernanza, destacan:
  - **Implicación de todas las áreas municipales:** el proyecto parte de una visión integral de los barrios, buscando la participación de todas las áreas municipales en el proyecto, excepto el área de Vivienda.
  - **Implicación de la ciudadanía en todas las fases del proyecto:** Plantea como “elemento clave la implicación de los vecinos en cada una de las fases”, es decir, tanto en la parte de propuestas, como en el diseño y en la ejecución de actuaciones, así como en la evaluación de este.

- **Economía y alto impacto:** El modelo plantea que no son necesarios grandes presupuestos para intervenir en la ciudad, pues en ocasiones basta con coordinar, dirigir y concentrar el presupuesto existente. Este criterio descansa sobre dos elementos:
  - o **Acupuntura urbana:** La intervención física en el espacio público se va a articular en torno a pequeñas “actuaciones de acupuntura urbana”, que permitan “mejorar la vida del barrio y el bienestar de los vecinos”.
  - o **Concentrar actuaciones para impactar:** Parte de la base de que muchas pequeñas actuaciones, concentradas en el tiempo y en el espacio, pueden suponer un gran impacto.
  
- **Experimentación y diseño:** Para conseguir un alto impacto es fundamental hacer las cosas de forma diferente a como se hacen hasta el momento. Los proyectos ADN Urbano tienen una clara vocación de experimentación social, cultural y urbana, así como de apuesta por el diseño y la creatividad.

El **modelo se estructuraba en cinco fases** que ya se ha desarrollado en el apartado 7.3 del contexto de este estudio, que son: prediagnóstico, participación, activación social, agitación urbana y proyección.

### 8.2.2. Conceptualización del modelo de intervención en barrios ADN Urbano.

Tal y como se desprende de la entrevista con la jefa de Programas Europeos desarrollada dentro del Objetivo Específico tercero (O3), el modelo de intervención en barrios ADN Urbano se configuró desde el primer momento como un proyecto de regeneración urbana integral y sostenible, conforme se ha descrito en el marco teórico de este estudio. Esto fue así gracias al impulso tanto del equipo externo de arquitectura, como del departamento de Programas Europeos que había tenido experiencia anteriormente en la gestión de un proyecto URBAN en el barrio del Espíritu Santo (Murcia).

En este sentido, Hernández explica que su principal aportación al proyecto fue “intentar junto con la Universidad que la metodología de intervención que se implantara a nivel local estuviera alineada con los criterios de la Unión Europea. Es decir, una metodología que tuviera proyección y pudiera considerarse una buena práctica a nivel europeo”.

A lo que añade que “Programas Europeos aportó el marco conceptual o teórico, le dio coherencia dentro de la Estrategia del alcalde, le dio la herramienta de la Universidad y el carácter de ‘vamos a hacerlo así para que pueda ser replicable y transferible y pueda tener proyección europea’. Programas europeos también le dio soporte administrativo”.

Por lo tanto, el programa se diseñó siguiendo los criterios que ya había puesto en marcha este departamento dentro del proyecto URBAN en el barrio del Espíritu Santo (Murcia). Era un proyecto que partía del enfoque integrado, si bien no incluía todas las áreas pues el propio modelo de intervención excluía aquellas que requieren procesos de intervención más largos, como la vivienda o graves problemáticas de índole social o económica.

Sin embargo, esto no reduce la integralidad del proyecto, sino que acota las problemáticas que pretende abordar, respondiendo a estas problemáticas, eso sí, de forma integral.

Además de este carácter integral, el modelo apostaba por la sostenibilidad en el sentido expresado en el apartado 5.2.2 del marco teórico del presente estudio, así como por la gobernanza en red, incidiendo en la integración de la ciudadanía en el diseño y ejecución de las diferentes acciones que se llevaron a cabo, así como en la incorporación de otras administraciones (Unión Europea) y centros de conocimiento como la Universidad de Murcia.

El modelo se ajustaba, por tanto, a la visión integrada del desarrollo urbano que planteó la Unión Europea en la Carta de Leipzig (2007), así como a los objetivos de la Declaración de Toledo (2010), que planteaba los proyectos de regeneración urbana integrada como fundamentales para avanzar hacia modelos urbanos más inteligentes, sostenibles e inclusivos.

Según se desprende de la descripción del modelo, éste se corresponde con las tres características que identificaban Tomás y Martí-Costa (2011) en relación con el programa URBAN, es decir, el modelo ADN Urbano plantea el barrio como escala de intervención, afronta las problemáticas o retos a abordar desde una visión “con cierto grado de integralidad”, interviniendo sobre los mismos “a partir de planteamientos holísticos”. Finalmente, la intervención se articula desde “una red de actores plurales que se reconocen interdependientes entre sí”.

Este enfoque permitió que el Ayuntamiento de Murcia se integrara en el proyecto *Interactive Cities* promovido por la Unión Europea dentro del programa URBACT, con el que se pretendía promover la relación de las entidades locales con la ciudadanía a través del uso de las redes sociales, convirtiéndose el proyecto ADN Urbano Santa Eulalia en un caso de ejemplo dentro del proyecto.

Igualmente, el modelo ADN Urbano estaba ajustado a los parámetros exigidos por el Gobierno de España y la Unión Europea para la concesión de subvenciones dentro de las Estrategias de Desarrollo Urbano Sostenible e Integrado (EDUSI), hasta el punto de que gran parte de los fondos recibidos por el Ayuntamiento de Murcia dentro de esta

línea de convocatoria fueron destinados al desarrollo de sendos proyectos ADN Urbano en los barrios de El Carmen y La Paz.

Por lo tanto, el modelo ADN Urbano, según se ha analizado en este apartado, se ajustaba a los proyectos de regeneración urbana sostenible, integral y participados analizados en este estudio, si bien con algunas especialidades que lo hacían un proyecto diferente y original, según se ha explicado en el Contexto de aplicación de esta investigación.

### 8.2.3. Aplicación del modelo ADN Urbano en el barrio de Santa Eulalia.

El proyecto ADN Urbano Santa Eulalia se desarrolló entre los meses de enero y agosto de 2017, si bien la fase de proyección se extendió hasta el año 2020.

Las más de 60 notas de prensa publicadas por el Ayuntamiento de Murcia tanto en el año de ejecución (2017) como en los siguientes años son muestra de la gran actividad que existió en el proyecto ADN Urbano Santa Eulalia.

El desarrollo de sus cinco fases fue la siguiente:

#### **a) Fase de prediagnóstico (enero-marzo 2017)**

Durante la primera fase del proyecto ADN Urbano Santa Eulalia (fase de prediagnóstico), se realizaron diversos documentos que contenían tanto un prediagnóstico de la zona de intervención, como estrategias y planteamientos de actuación, previos al proceso de participación ciudadana.

La amplitud y profundidad de estos estudios preliminares permitieron aproximarse tanto a la identidad del barrio, como a las estrategias de intervención.

Así, el “Plan Preliminar de Actuación Integral de Santa Eulalia y su entorno” (mencionado en el apartado 8.2.b.1), tomaba como referencia el modelo ADN Urbano (descrito en el apartado 7.3 del contexto), realizando un estudio de “Caracterización y morfología del barrio”, planteando una serie de “Estrategias de diseño” para las actuaciones de intervención física en el barrio, así como un “Catálogo de actuaciones” que planteaban acciones para intervenir en los ámbitos social, comercial y cultural.

Igualmente, el documento hacía propuestas de intervención urbana en plazas concretas como la plaza de Europa, plaza Sardoy, plaza Balsas, paseo de las Letras, plaza de Santa Eulalia, de la Candelaria o la plaza Cristo Resucitado, entre otras.

### b) Fase de participación ciudadana (marzo-abril 2017)

Tras el prediagnóstico, se realizó **un importante despliegue de comunicación** previo al inicio del proyecto, colocando elementos físicos en la plaza Santa Eulalia (estructuras con carteles informando del proyecto), así como banderolas en farolas o vinilos en el suelo de calles y plazas del barrio. También publicaciones en redes sociales informando

*Imagen 1.-* Presentación del proyecto ADN Urbano por el alcalde de Murcia, José Ballesta



del proceso de participación y videos explicativos.

El día 29 de marzo de 2017 tuvo lugar la **presentación oficial** del proyecto en la plaza de Santa Eulalia, que lideró el alcalde y a la que asistieron todos los concejales del equipo de gobierno y otros concejales de la Corporación municipal.

Durante las semanas siguientes, entre los meses de abril y mayo, se desarrolló un **proceso de participación** de una gran amplitud, con encuestas físicas y online. Se realizaron mapeos

urbanos llegando a todas las plazas y calles del barrio. Se realizaron ágoras en la calle por temáticas en las que intervinieron todos los concejales del equipo de gobierno municipal. También actividades con público infantil y personas mayores, actividades dirigidas a jóvenes dentro de la propia Universidad de Murcia (situada junto al barrio) y se desarrolló una acción de participación pionera para la renovación de la plaza de Europa, denominada "Mi plaza a la carta".

### c) Fase de activación social (abril-julio 2017)

En la fase de **activación social** (entre los meses de abril y julio) se realizaron diversas actividades como paseos para conocer la historia del barrio con un cronista local o la fabricación y colocación de placas conmemorativas que señalaban los lugares en los que vivieron o trabajaron los artistas más reconocidos de Murcia en el siglo XX, entre otras muchas acciones.

Se **crearon asociaciones** de comerciantes, de vecinos y de montañismo.



Se **profundizó en el carácter histórico del barrio**, con las intervenciones realizadas en la plaza Sardoy (antigua judería de la ciudad), con la recuperación de una placa conmemorativa de la entrada del rey Jaime I en la ciudad o creando la plaza de las 3 culturas junto a la plaza Ceballos. Se realizó también la edición de un libro denominado “Memoria de nuestro barrio”, que incluyó testimonios de personas mayores recordando cómo era el barrio hace unas décadas y cómo había cambiado.

*Imagen 2.- Ágora de sobre derechos sociales en la plaza de Santa Eulalia;  
Imagen 3.- Recorrido histórico con uno de los cronistas de la ciudad.*



Se **promovió el carácter joven y artístico del barrio**, creando un escenario en la plaza Cristo Resucitado gestionado por los bares de la zona, realizando intervenciones con material reciclado como los parterres de neumáticos usados de dicha plaza y se realizaron gran número de intervenciones artísticas en bolardos, persianas y otras zonas de la vía pública, contando para ello con los vecinos. También se realizó una exposición de obras de arte de los artistas más reconocidos del siglo XX que estaban relacionados con el barrio.

#### **d) Fase de agitación urbana (junio-agosto 2017)**

*Imagen 4.- Paseo de las Letras en el lateral de la plaza de Europa;  
Imagen 5.- Intervención artística en la fachada del centro de mayores.*



Tras el inicio de la fase de agitación, se **plantaron un centenar de árboles**, se instalaron zonas de juegos infantiles y se creó un huerto urbano de autogestión vecinal gracias a la cesión de un solar que realizó una vecina del barrio.

Se **realizaron importantes intervenciones para mejorar la accesibilidad**, el paisaje urbano y el uso vecinal de la plaza de Europa, la plaza de Santa Eulalia o la plaza de la Candelaria.

Se creó **un museo al aire libre** aprovechando las ventanas vacías de la fachada histórica del edificio de Santa Quiteria.

Se realizaron también, según estaba previsto inicialmente, **importantes mejoras en las plazas** de Europa, Sardoy, Balsas y Cristo Resucitado, entre otras.

*Imagen 6.- Comienzo de la fase de agitación;*

*Imagen 7.- Museo al aire libre de Santa Quiteria;*

*Imagen 8.- Renovación de la plaza Sardoy;*

*Imagen 9.- Jornada vecinal de pintura, eliminación de grafitis y mejora del barrio.*





### e) Fase de proyección (septiembre 2017 hasta 2020)

En la **fase de proyección** se puso en marcha el mercadillo de arte La Mudanza y se planteó la realización de una obra de mayor calado para ampliar la plaza de Santa Eulalia, dando prioridad a los peatones, mejorando la accesibilidad y el paisaje urbano. Una actuación que se materializó en el año 2020.

Tras la finalización del proyecto ADN Urbano en el barrio de Santa Eulalia se desarrollaron entre los años 2018 y 2019 otros dos proyectos en los barrios de El Carmen y La Paz, aprobándose con posterioridad, ya en el año 2021, el desarrollo de otros dos proyectos ADN Urbano en los barrios de Santiago el Mayor y El Progreso que no llegaron a ejecutarse.

En relación con la aplicación del modelo ADN Urbano al barrio de Santa Eulalia, la jefa de Programas Europeos del Ayuntamiento explica que

“Se consiguieron los objetivos de activación social y de mejora urbana. Por supuesto. Independientemente de las mejoras físicas que se ven en el barrio, se nota muchísimo sobre todo en las reuniones que se mantienen a posteriori y el recuerdo que se tiene. Cuando nos reunimos con asociaciones, con los alcaldes pedáneos, con colectivos o con empresas concesionarias del Ayuntamiento y se nombra el ADN Urbano, la gente lo percibe como muy positivo. Cuando hablas con la gente, todos perciben que el proyecto ADN Urbano estuvo bien hecho”

## 8.3. Análisis de relevancia de actores del proyecto ADN Urbano Santa Eulalia

### 8.3.1. Estructura de gestión del proyecto.

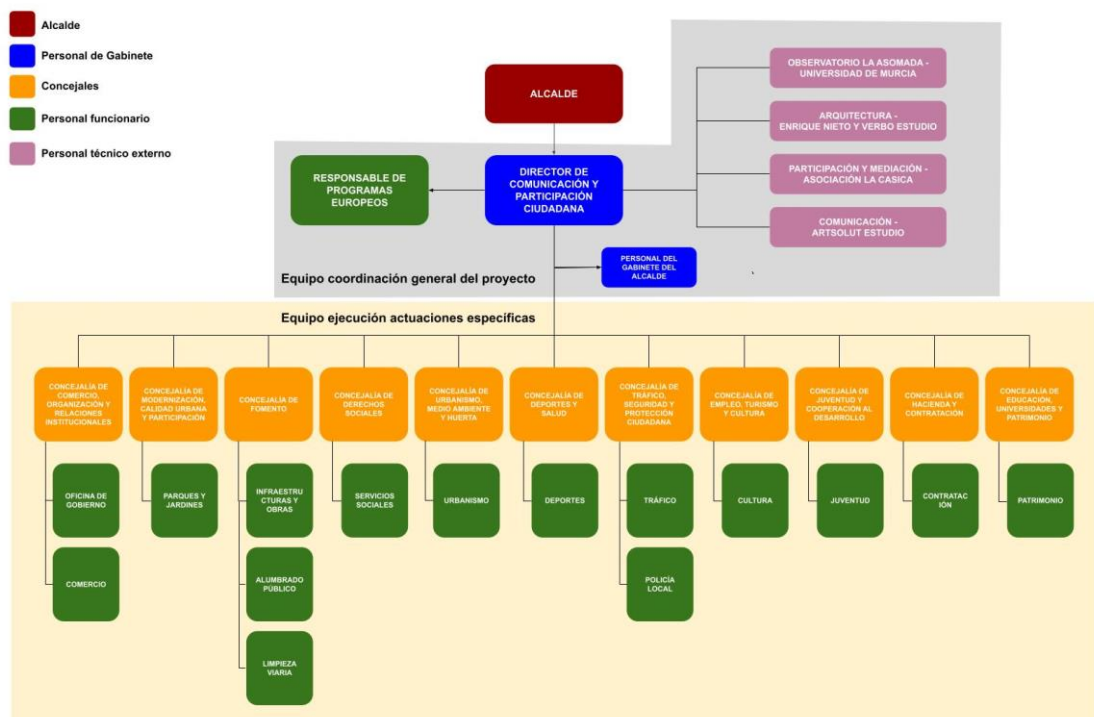
Uno de los elementos fundamentales para avanzar con el presente estudio es conocer la estructura de gestión del proyecto ADN Urbano Santa Eulalia, obteniéndola de la entrevista con la jefa de Programas Europeos, ya que no consta en ninguna documentación del proyecto. La entrevista se realizó el día 19 de enero de 2023 y tuvo una duración de una hora.

Según explica Hernández, el proyecto estaba estructurado en torno a dos equipos, siendo el alcalde la referencia principal de todo el proyecto y su estructura. Estos dos equipos eran los siguientes:

- a) Por un lado, habría un **equipo de coordinación general del proyecto**, en el que se encuentra la dirección de Comunicación y Participación Ciudadana, ejerciendo su director como coordinador del proyecto, así como el departamento de Programas Europeos, el gabinete del alcalde y el personal técnico externo. Este equipo tendría la visión transversal de todo el proyecto, coordinando todas las actividades.
- b) Por otro lado, un **grupo de ejecución de actuaciones específicas**, en el que se ubicarían los concejales del equipo de Gobierno y los diferentes departamentos de la administración municipal encargados de ejecutar las actuaciones previstas en el proyecto.

El proyecto tendría la siguiente estructura de gestión:

Gráfico 1.- Organigrama del proyecto ADN Urbano Santa Eulalia



Fuente: elaboración propia

El **Equipo de coordinación general del proyecto** estuvo formado por:

- a) **Director de Comunicación y Participación Ciudadana:** era un cargo de confianza del alcalde, formando parte de su gabinete y con autoridad para

coordinar a los concejales en diferentes aspectos como la comunicación, pero sin competencias en el ámbito de la gestión. Junto a este, se encontraba también personal del Gabinete del alcalde que se implicó en el proyecto realizando tareas de coordinación y gestión general.

- b) Jefa de Programas Europeos:** desde el año 2015 había asumido competencias transversales al coordinar técnicamente desde este departamento la Estrategia Murcia 2020. Durante el proyecto ADN Urbano Santa Eulalia fue el soporte administrativo del proyecto para las contrataciones y actuaciones que tenían carácter general, como la contratación de los técnicos externos, la comunicación, etc. Además, según explica, parte de su función consistió en “procurar, junto con la Universidad, que la metodología de intervención que se implantara a nivel local estuviera alineada con los criterios de la Unión Europea. Es decir, una metodología que tuviera proyección y pudiera considerarse una buena práctica a nivel europeo”.
- c) Personal técnico externo:** Se formó un equipo de profesionales externos que, con diferentes funciones, dieron solvencia técnica y capacidad de ejecución al proyecto.
- **Observatorio La Asomada:** Estaba formado por profesionales de la Universidad de Murcia, quienes plantearon técnicamente y realizaron el seguimiento del proceso de participación ciudadana. También realizar un prediagnóstico del barrio desde el ámbito socioeconómico y el libro recopilatorio “Memorias de nuestro barrio”.
  - **Equipo de arquitectura: Enrique Nieto y Verbo Estudio:** Además de implicarse en el proceso de participación ciudadana, coordinaron todas las intervenciones a nivel urbano. Este equipo no sólo analizó el espacio a nivel urbano, sino que también diseñó la mayor parte de las actuaciones arquitectónicas en el barrio. Junto a ellos se incorporaron posteriormente otros arquitectos y arquitectas que participaron en el diseño de intervenciones específicas.
  - **Asociación La Casica:** Profesionales de la mediación social, fueron quienes ejecutaron el proceso de participación, convocando y moderando reuniones.
  - **Artsolut Estudio:** Equipo de diseño y comunicación para todo el proyecto.

Por su parte, el **Equipo de ejecución de actuaciones específicas** estuvo formado por los concejales del equipo de Gobierno y personal funcionario municipal de las diferentes áreas, siendo los siguientes:

- Concejal delegada de Comercio, Organización y Relaciones Institucionales

- Concejal delegado de Modernización de la Administración, Calidad Urbana y Participación
- Concejal delegado de Fomento
- Concejal delegada de Derechos Sociales
- Concejal delegado de Urbanismo, Medio Ambiente y Huerta
- Concejal delegado de Deportes y Salud
- Concejal delegada de Tráfico, Seguridad y Protección Ciudadana
- Concejal delegado de Empleo, Turismo y Cultura
- Concejal delegada de Juventud y Cooperación al Desarrollo
- Concejal delegado de Hacienda y Contratación
- Concejal delegado de Educación, Relaciones con Universidades y Patrimonio
- Directora de la Oficina de Gobierno
- Jefe de Servicio de Parques y Jardines
- Técnico de Parques y Jardines
- Coordinador general Infraestructuras
- Jefa de servicio de infraestructuras y obras
- Jefe de servicio de Alumbrado Público
- Jefe de servicio de Limpieza Viaria
- Jefe de Servicio de Derechos Sociales
- Subdirector de Urbanismo
- Jefa de Servicio de Deportes
- Jefa de Servicio de Tráfico
- Inspector jefe de la Policía Local
- Jefa de Servicio de Cultura
- Jefa de Servicio de Juventud
- Jefa de Servicio de Contratación
- Jefe de Servicio de Comercio
- Jefa de Servicio de Patrimonio

### 8.3.2. Análisis de relevancia de actores.

Una vez conocida la estructura del proyecto ADN Urbano Santa Eulalia, continúa la investigación tratando de determinar la relevancia que, según las personas que conocieron el proyecto de forma directa, tuvieron las diferentes personas que participaron en su diseño y ejecución.

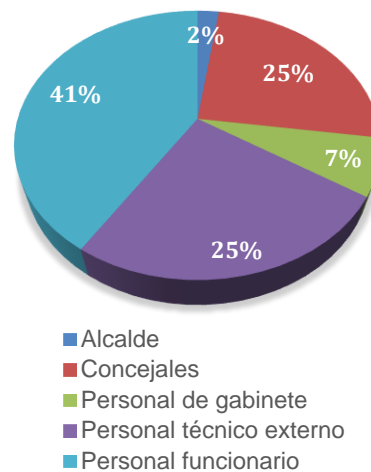
El desarrollo de este análisis nos permitirá conocer de forma gráfica la estructura de actores que intervinieron en el ADN Urbano Santa Eulalia y su relevancia para que el proyecto saliera adelante. Esta estructura se ha dividido en 5 perfiles: el alcalde, concejales, personal de gabinete, personal funcionario y personal técnico externo.

Para desarrollar este apartado de la investigación, se ha creado un formulario utilizando la aplicación Google Forms, en la que se enumera a las 44 personas que integraban el organigrama (Gráfico 1) facilitado por la jefa de servicio de Programas Europeos (apartado 8.2.5), realizando para cada una de ellas la siguiente pregunta:

“Valora del 0 al 3 la relevancia de estas personas para el desarrollo del proyecto ADN Urbano, siendo 0 no relevante y 3 muy relevante”

Las 44 personas por las que preguntó pertenecían a las siguientes categorías:

Gráfico 2.- Perfil de las personas por las que se preguntaba en el análisis de redes



La encuesta se remitió a un total de 20 personas de las 44 que componían la población a analizar (aquellas a las que se ha tenido acceso), y que se distribuyen de la siguiente manera:

Gráfico 3.- Perfil de las personas que han respondido al cuestionario de redes



Como resultado de la encuesta, cada persona por la que se preguntaba ha obtenido una puntuación, resultado de la suma de todas las puntuaciones otorgadas por los encuestados. El resultado, ordenado de mayor a menor relevancia, se puede observar en la siguiente tabla 3.

En dicha tabla se han coloreado los nombres y cargos en función de los perfiles, siguiendo el mismo código de colores que en el organigrama del apartado anterior, siendo los siguientes:

*Gráfico 4.- Leyenda de colores para la interpretación del análisis de redes*



Según se puede observar en la tabla, entre las 10 personas con mayor relevancia para el desarrollo del proyecto se encuentran personas de los cinco perfiles señalados, lo que muestra que el conjunto de la muestra ha considerado importante la participación de personas de todos los perfiles para el desarrollo del proyecto.

La lista la encabezan tanto el director de Comunicación y Participación Ciudadana, que fue el coordinador del proyecto, como el alcalde, lo que muestra que todos los encuestados percibían que el liderazgo del proyecto surgía desde la propia alcaldía.

Les sigue la concejal portavoz del gobierno, Rebeca Pérez, quien con el paso del tiempo se convirtió en la cara visible del ADN Urbano Santa Eulalia, teniendo un papel destacado, no sólo en el ámbito de la representación, sino también coordinando a otras áreas municipales para conseguir que las diferentes actuaciones salieran adelante. En los primeros puestos destaca también la presencia de la jefa de Programas Europeos, cuya labor se ha considerado fundamental para el desarrollo del proyecto.

En términos generales, se observa cómo todos los técnicos externos del proyecto se encuentran en la parte alta de la tabla, indicando así que las personas encuestadas (entre las que se incluye el personal funcionario y concejales) han reconocido el papel fundamental que ejercieron cada uno de ellos para el éxito del proyecto.

El resultado de esta encuesta se corresponde con la valoración realizada en su entrevista por la jefa de Programa Europeos, al señalar respecto a la estructura de gestión que “se definió todo muy claramente, con la gente exacta y justa. A lo mejor con el tiempo, gente que se implicó menos se hubiera implicado más ahora, pero se contó con ellos”.

Tabla 3.- Ranking de importancia para el desarrollo del proyecto, según el análisis de redes

| Cargos                                                                         | Puntuación total |
|--------------------------------------------------------------------------------|------------------|
| Director de Comunicación y Participación Ciudadana                             | 59               |
| Alcalde                                                                        | 57               |
| Concejal de Juventud, Cooperación al Desarrollo y Portavocía                   | 54               |
| Arquitecto – Personal técnico externo                                          | 54               |
| Periodista del Gabinete del alcalde                                            | 53               |
| Funcionaria - Jefa de Programas Europeos                                       | 52               |
| Arquitecto – Personal técnico externo                                          | 52               |
| Arquitecto – Personal técnico externo                                          | 51               |
| Mediador social – Personal técnico externo                                     | 51               |
| Funcionario - Técnico de Parques y Jardines                                    | 48               |
| Experto en desarrollo local – Personal técnico externo                         | 47               |
| Arquitecto – Personal técnico externo                                          | 45               |
| Experta en desarrollo local – Personal técnico externo                         | 44               |
| Mediadora social - Personal técnico externo                                    | 44               |
| Concejal de Modernización de la Administración, Calidad Urbana y Participación | 42               |
| Diseño y comunicación - Personal técnico externo                               | 42               |
| Experto en desarrollo local - Personal técnico externo                         | 41               |
| Funcionario - jefe de Servicio de Parques y Jardines                           | 40               |
| Funcionaria - jefa de servicio de infraestructuras y obras                     | 40               |
| Funcionario - jefe de servicio de Limpieza Viaria                              | 40               |
| Concejal de Empleo, Turismo y Cultura                                          | 39               |
| Jefe del Gabinete del alcalde                                                  | 39               |
| Concejal de Fomento                                                            | 37               |
| Concejal de Derecho Sociales                                                   | 37               |
| Funcionario - Coordinador general Infraestructuras                             | 37               |
| Funcionario - jefe de Servicio de Derechos Sociales                            | 37               |
| Diseño y comunicación - Personal técnico externo                               | 37               |
| Funcionario - jefe de servicio de Alumbrado Público                            | 35               |
| Funcionario - subdirector de Urbanismo                                         | 35               |
| Funcionaria - directora de la Oficina de Gobierno                              | 34               |
| Funcionaria - jefa de Servicio de Cultura                                      | 31               |
| Concejal de Urbanismo, Medio Ambiente y Huerta                                 | 30               |
| Funcionaria - jefa de Servicio de Juventud                                     | 30               |
| Funcionaria - jefa de Servicio de Tráfico                                      | 26               |
| Concejal de Deportes y Salud                                                   | 25               |
| Funcionario - Inspector jefe de la Policía Local                               | 25               |
| Funcionaria - jefa de Servicio de Patrimonio                                   | 25               |
| Concejal de Comercio, Organización y Relaciones Institucionales                | 24               |
| Concejal de Tráfico, Seguridad y Protección Ciudadana                          | 24               |
| Concejal de Hacienda y Contratación                                            | 24               |
| Funcionaria - jefa de Servicio de Contratación                                 | 24               |
| Funcionaria - jefa de Servicio de Deportes                                     | 23               |
| Concejal de Educación, Relaciones con Universidades y Patrimonio               | 21               |
| Funcionario - jefe de Servicio de Comercio                                     | 19               |



A través de este análisis de relevancia de actores se constata que todo el equipo de coordinación general del proyecto ha sido reconocido como fundamental para su desarrollo, no habiendo ningún perfil que se haya percibido como poco relevante. Se puede considerar, por tanto, que el equipo de coordinación general no estaba sobredimensionado (pues todos ellos se han considerado relevantes) y que su papel fue fundamental para el desarrollo del proyecto. Por su parte, los concejales y personal funcionario que realizaron actuaciones concretas y no tuvieron un papel transversal, se consideran con menor relevancia para el desarrollo del proyecto.

El análisis se puede realizar también en función de los perfiles encuestados. Para ello, se han agrupado las respuestas a la encuesta en función de dichos perfiles, haciendo un ranking con las 10 personas a las que se otorga mayor relevancia y poniéndolas unas junto a otras para poder comparar.

Tabla 4.- Ranking de relevancia para el proyecto en función del segmento de población

|    | Personal del Gabinete                        | Cargos políticos                             | Empleados públicos                           | Técnicos externos                        |
|----|----------------------------------------------|----------------------------------------------|----------------------------------------------|------------------------------------------|
| 1  | Director de Comunicación y Participación     | Director de Comunicación y Participación     | Director de Comunicación y Participación     | Director de Comunicación y Participación |
| 2  | Alcalde                                      | Alcalde                                      | Alcalde                                      | Arquitecto - Personal técnico externo    |
| 3  | Arquitecto - Personal técnico externo        | Periodista del Gabinete del alcalde          | Concejal Juventud, Cooperación al Desarrollo | Alcalde                                  |
| 4  | Arquitecto - Personal técnico externo        | Concejal Juventud, Cooperación al Desarrollo | Arquitecto - Personal técnico externo        | Arquitecto - Personal técnico externo    |
| 5  | Arquitecto - Personal técnico externo        | Arquitecto - Personal técnico externo        | Arquitecto - Personal técnico externo        | Arquitecto - Personal técnico externo    |
| 6  | Periodista del Gabinete del alcalde          | Funcionaria - Jefa P. Europeos               | Funcionario técnico Parques/Jardines         | Periodista del Gabinete del alcalde      |
| 7  | Funcionaria - Jefa P. Europeos               | Mediador social - Personal técnico externo   | Experto desarrollo local - Personal          | Funcionaria - Jefa P. Europeos           |
| 8  | Mediador social - Personal técnico           | Concejal Modernización de la Administración  | Arquitecto - Personal técnico externo        | Mediador social - Personal técnico       |
| 9  | Arquitecto - Personal técnico externo        | Jefe del Gabinete del alcalde                | Experta desarrollo local - Personal          | Mediadora social - Personal técnico      |
| 10 | Concejal Juventud, Cooperación al Desarrollo | Funcionario - Infraestructuras               | Funcionaria - Jefa P. Europeos               | Diseño y comunicación - Personal         |

Realizado el análisis de las respuestas en función del segmento de los perfiles de las personas encuestadas, se puede observar que no difiere en gran medida del resultado general. En los primeros puestos siguen estando el alcalde y el coordinador del proyecto y se observa también una preponderancia del equipo técnico externo.

Del análisis de relevancia de actores realizado, se concluye que, a pesar de las pequeñas diferencias, las personas encuestadas tenían una percepción similar sobre las personas que fueron más relevantes para el desarrollo del proyecto.

## 8.4. Análisis de relaciones entre los actores del proyecto

Tras realizar la investigación de los primeros tres objetivos específicos, tenemos ya todos los datos necesarios para poder abordar el objetivo cuarto. En este apartado vamos a analizar las relaciones internas que se produjeron entre los diferentes actores que participaron en el proyecto, con el fin de determinar cuáles son las dificultades que tiene el personal de las entidades locales para ejecutar proyectos de desarrollo urbano integral que impliquen un trabajo en red.

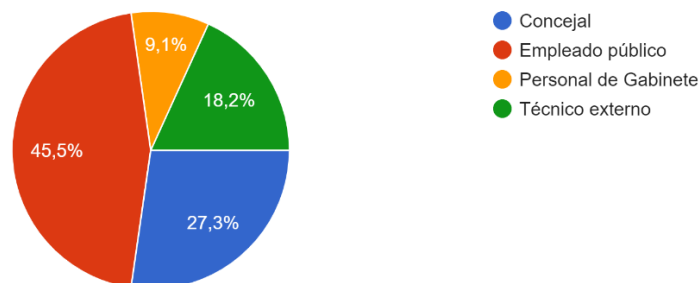
Para efectuar esta investigación se han realizado entrevistas a 11 personas que, conforme al análisis del apartado anterior, desempeñaron un papel relevante dentro del proyecto ADN Urbano Santa Eulalia.

Las entrevistas contenidas en el presente apartado se realizaron entre los días 30 de enero y 3 de febrero de 2023, desarrollándose todas ellas de forma presencial, a excepción de la entrevista a Enrique Nieto, que se realizó de forma telemática.

*Gráfico 5.- Perfil de las personas entrevistadas*

Perfil

11 respuestas



Es preciso señalar que no se ha considerado necesario realizar la entrevista al que era alcalde de Murcia, José Ballesta, pues, aunque su papel fue fundamental para el éxito del proyecto, no tenía un conocimiento directo de las relaciones internas del proyecto. Igualmente, no consta una entrevista al director de Comunicación y Participación Ciudadana, Gerardo Sánchez, por ser el propio autor de esta investigación.

#### **a) Personal funcionario entrevistado**

En relación con el personal funcionario, ha sido posible entrevistar a las cuatro personas que tuvieron un papel más relevante para el proyecto ADN Urbano Santa Eulalia, dentro del análisis de redes. En estas cuatro se incluyen las respuestas proporcionadas por la jefa de Proyectos Europeos en la entrevista que se le realizó dentro del Objetivo Específico tercero (O3).

Igualmente, resultaba de gran interés entrevistar a Mayka Verde, que en el año 2017 participó de forma muy activa como técnico externo del proyecto, ya que formaba parte del Observatorio La Asomada, si bien desde el año 2019 es funcionaria pública ocupando en este momento la jefatura de servicio de Turismo.

Su visión, por tanto, ha sido especialmente interesante al haber vivido el proyecto como técnico externo y tener en la actualidad un conocimiento directo de la administración local como responsable de un departamento de gran relevancia.

Tabla 5.- Personal funcionario entrevistado

| Nombre             | Perfil                             | Responsabilidad en el año 2017                          | Relevancia dentro de su perfil |
|--------------------|------------------------------------|---------------------------------------------------------|--------------------------------|
| Mercedes Hernández | Empleada pública                   | Jefa de Programas Europeos                              | 1                              |
| Enrique Huelves    | Empleado público                   | Técnico de Parques y Jardines                           | 2                              |
| Francisco Carpe    | Empleado público                   | Jefe de Parques y Jardines                              | 3                              |
| Noemí Martín       | Empleada pública                   | Jefa de Infraestructuras y Obras                        | 4                              |
| Mayka Verde        | Técnico externo / empleada pública | Técnico de desarrollo local del Observatorio La Asomada | 7                              |

### b) Concejales

En relación con el equipo de concejales, se ha realizado la entrevista a aquellos que tenían un papel más relevante, pero cuyas competencias no estaban representadas en el apartado de empleados públicos.

En este sentido, se ha descartado a José Guillén (número 2 de la lista de concejales) por ser el responsable de Parques y Jardines, al haber entrevistado ya tanto al jefe de servicio como a un técnico de este departamento. Por su parte, se ha descartado también entrevistar al concejal de Fomento, ya que se había entrevistado a la jefa de Infraestructuras y Obras.

De esta forma, los concejales entrevistados no sólo aportan la visión de pertenecer a otro estamento de la administración (el de la responsabilidad política), sino también la visión de otros departamentos que participaron en el proyecto con gran relevancia como servicios sociales, cultura o juventud.

La entrevista a Rebeca Pérez, portavoz del Gobierno, resultaba también de gran importancia, pues junto con el director del proyecto y el alcalde, ha sido señalada como la persona más relevante para el desarrollo del proyecto.

Tabla 6.- Concejales entrevistados

| Nombre        | Perfil   | Responsabilidad en el año 2017                             | Relevancia dentro de su perfil |
|---------------|----------|------------------------------------------------------------|--------------------------------|
| Rebeca Pérez  | Concejal | Portavoz de Gobierno, Juventud y Cooperación al Desarrollo | 1                              |
| Jesús Pacheco | Concejal | Empleo, Turismo y Cultura                                  | 3                              |
| Conchita Ruiz | Concejal | Derechos Sociales                                          | 5                              |

### c) Personal de gabinete y personal técnico externo

Finalmente, Helena Rodríguez, periodista del gabinete del alcalde, que ha sido señalada como la quinta persona más relevante para el ADN Urbano Santa Eulalia, ya que tuvo una implicación directa en el proyecto implicándose en todos los ámbitos de la gestión, así como a dos arquitectos que participaron en el proyecto como técnicos externos, Dictinio de Castillo-Elejabeytia y Enrique Nieto.

Tabla 7.- Personal del gabinete y personal técnico externo entrevistados

| Nombre                           | Perfil               | Responsabilidad en el año 2017 | Relevancia dentro de su perfil |
|----------------------------------|----------------------|--------------------------------|--------------------------------|
| Helena Rodríguez                 | Personal de gabinete | Periodista                     | 2                              |
| Dictinio de Castillo-Elejabeytia | Técnico externo      | Arquitecto                     | 1                              |
| Enrique Nieto                    | Técnico externo      | Arquitecto                     | 3                              |

#### 8.4.1. Desarrollo de una gobernanza en red dentro del proyecto ADN Urbano Santa Eulalia.

Según se ha planteado dentro del apartado 5.4.3 del marco teórico, en relación con el alcance de la gobernanza en red, ésta abarcaría cuatro ámbitos: (i) la gobernanza interna o coordinación horizontal, (ii) la cooperación institucional u horizontal, (iii) la gobernanza multinivel o coordinación vertical y (iv) la gobernanza externa.

En el proyecto ADN Urbano se desarrolló una gobernanza en red que afectó a todos estos ámbitos, si bien el presente estudio se centrará en analizar la gobernanza interna o coordinación horizontal entre los diferentes servicios del Ayuntamiento de Murcia, así como la gobernanza externa con el personal técnico externo contratado.

No se analizarán otros aspectos como la integración de la Universidad, la participación ciudadana o la relación con otras administraciones por no formar parte del objeto de este estudio.

El análisis de las respuestas se realizará, por tanto, siguiendo esta estructura:

- En primer lugar, se analizará la **valoración sobre el proyecto ADN Urbano Santa Eulalia** que hacen las personas entrevistadas y sus efectos tanto en el barrio como en el propio ayuntamiento.

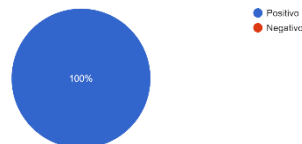
- En segundo lugar, se profundizará en el desarrollo de la **gobernanza interna o coordinación horizontal** durante su ejecución, para conocer las limitaciones, errores y aciertos cometidos.
- En tercer lugar, se analizará la **gobernanza externa**, profundizando en la relación entre los equipos municipales y el personal técnico externo.
- Finalmente, más allá del proyecto ADN Urbano Santa Eulalia, se analizarán **otras barreras que tiene el personal municipal** a la hora de gestionar proyectos que requieran una visión transversal y una gobernanza en red.

### 8.4.2. Valoración general del proyecto. Efectos sobre el barrio de Santa Eulalia y sobre la gestión municipal.

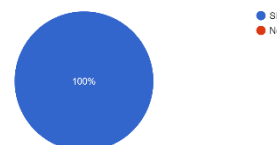
A lo largo de las entrevistas ha quedado patente que el proyecto ADN Urbano ha sido muy bien valorado por todas las personas entrevistadas. Ha existido unanimidad entre los encuestados sobre el hecho de que **el proyecto ADN Urbano Santa Eulalia fue positivo para el barrio**, considerando que sería interesante continuar con el modelo de intervención en otros barrios del municipio.

Gráfico 6.- Preguntas 1 y 7 de la encuesta

1.1 ¿Crees que el ADN Urbano Santa Eulalia fue positivo o negativo para el barrio de Santa Eulalia?  
11 respuestas



7. REPLICABILIDAD. Haciendo las correcciones mencionadas, ¿crees que sería interesante continuar el modelo de intervención en barrios ADN Urbano en el futuro?  
10 respuestas



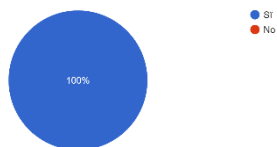
De igual forma, consideran las personas entrevistadas que **el proyecto consiguió tanto mejorar tanto el espacio público como la implicación del vecindario** con el desarrollo de su barrio.

Una persona del gabinete entiende que el proyecto “ha sido muy positivo para el barrio. Le ha dado un gran impulso. Los que reivindicaban espacios comunes y de convivencia los tuvieron. La ciudadanía fue consciente de la necesidad de implicarse en la ciudad”.

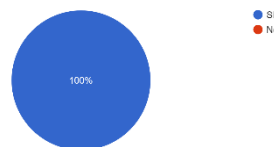
Este último ha sido el efecto más valorado del proyecto por todos los entrevistados que **han destacado la activación de la comunidad y la creación de asociaciones** que se han convertido en auténticos agentes impulsores de la vida social, cultural y comercial del barrio.

### Gráfico 7.-Preguntas 2.1 a 2.4 de la encuesta

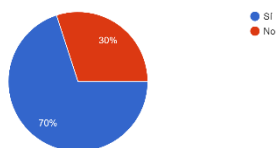
2.1 ESPACIO PÚBLICO. El proyecto ADN Urbano Santa Eulalia consiguió mejorar el espacio público (calles y plazas) en el barrio.  
11 respuestas



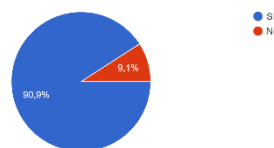
2.2 ACTIVACIÓN VECINAL. El proyecto ADN Urbano consiguió mejorar la implicación de los vecinos de Santa Eulalia en el desarrollo de su barrio (acti...programación cultural, sentido de pertenencia, etc.)  
11 respuestas



2.3 RELACIÓN CON LOS CIUDADANOS El proyecto ADN Urbano Santa Eulalia supuso una mejora en la forma de relacionarse el Ayuntamiento con los ciudadanos.  
10 respuestas



2.4 GESTIÓN ECONÓMICA. Una de las características del proyecto ADN Urbano consistía en coordinar los recursos ya existentes del Ayuntamiento...stión fue positiva para la viabilidad del proyecto.  
11 respuestas



Junto a la valoración de los efectos que tuvo el proyecto para el barrio, también se realiza un análisis de los efectos que tuvo el proyecto sobre la gestión municipal. En este sentido, las respuestas son contundentes y de forma especial por parte del personal funcionario entrevistado, que de forma generalizada entienden que el proyecto ADN Urbano Santa Eulalia “cambió la forma de gestionar en el Ayuntamiento”.

A pesar de las reticencias iniciales con el proyecto, el personal funcionario ha destacado que “ahora hay más coordinación entre los diferentes departamentos. También se trabaja más de cara a los ciudadanos y se les tiene más en cuenta”.

Otro funcionario destaca que ADN Urbano Santa Eulalia fue “un antes y un después en la gestión municipal. No se había tenido nunca esa visión de conjunto. En este caso sí se llegó a tener una visión de conjunto del proyecto y todos estuvieron trabajando al unísono. También supuso un cambio en los procesos de participación ciudadana de la propia ciudad. No se limitaron a la consulta, sino que hicimos partícipes a los ciudadanos en la consulta y durante la ejecución de las acciones. También se crearon asociaciones y se activó el barrio, etc. Eso no se había conseguido con otros proyectos”

Una funcionaria destaca que “hubo aspectos positivos en todo. Sirvió principalmente para coordinarnos más. Además, a nivel institucional el ADN Urbano ha mejorado la imagen del Ayuntamiento, ya que se ha llevado a numerosos foros de intercambio de buenas prácticas, jornadas, etc.”

Finalmente, otra funcionaria señala como principal aportación del proyecto a nivel interno el cambio de mentalidad entre los diferentes departamentos municipales, pues “antes cada área ponía en marcha sus proyectos sin contar, a nivel funcional, unos

departamentos con otros. La única coordinación que pudiera producirse se hacía a nivel político, y ésta solía ser muy escasa”.

Un técnico funcionario de desarrollo urbano señala que “en ese tiempo aprendí el tema de participación ciudadana, que no lo había trabajado nunca. Aprendí a ser más crítico a la hora de diseñar proyectos (de renovación del espacio público) y aprendí a trabajar en equipo tanto con gente de dentro como con gente de fuera. Antes no tenía ni tiempo ni la necesidad de hacerlo. Antes simplemente acataba órdenes y hacía proyectos. En este caso tenía que escuchar y hablar con la gente”

Tras analizar todas las respuestas de este apartado, se puede concluir que no sólo se considera de forma contundente por el personal funcionario entrevistado que el proyecto fue positivo para el barrio, sino que también **sirvió para generar un cambio en la gestión municipal**.

En este sentido, de forma prácticamente unánime se considera como principal aportación del proyecto a la gestión municipal la mejora en la coordinación entre los diferentes departamentos. Algo que, según mencionan, apenas había existido con anterioridad y que, una vez finalizado el proyecto se extendió “a otros proyectos más allá del ADN Urbano”.

### 8.4.3. Análisis de la gobernanza interna o coordinación horizontal del proyecto.

A la hora de analizar la gobernanza interna del proyecto, se hace preciso diferenciar entre diferentes ámbitos, como son el liderazgo del proyecto, el funcionamiento de la estructura de gestión y las relaciones entre los diferentes equipos que lo integraron.

#### a) Liderazgo de la alcaldía

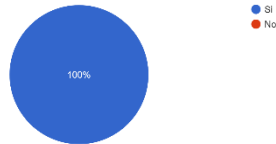
De las entrevistas realizadas se considera que un factor fundamental para el éxito del proyecto fue el fuerte liderazgo político que tuvo, al estar firmemente apoyado e impulsado por el alcalde. En sentido contrario, plantean también las personas entrevistadas que no hubiera sido posible el desarrollo del proyecto si no llega a ser por la implicación clara y explícita de la alcaldía.

En este sentido, el hecho de que la dirección de Comunicación y Participación Ciudadana, que ejercía la coordinación e impulso del proyecto, estuviera asociada a la alcaldía se considera un factor determinantes para el éxito del proyecto.

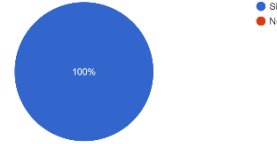


Gráfico 8.- Respuesta a las preguntas 3.1 y 3.2 de la encuesta

3.1 ESTRUCTURA DE GESTIÓN DEL PROYECTO (Enseñar la imagen de la estructura de gestión). El proyecto se estructuró en torno a un equipo de coor... que permitió alcanzar los objetivos del proyecto?  
11 respuestas



3.2 DIRECCIÓN DEL PROYECTO. El proyecto estuvo impulsado desde la Dirección de Comunicación y Participación Ciudadana. ¿Crees que era el departamento apropiado?  
11 respuestas



En la misma línea se pronuncia una funcionaria, que destaca que “la barrera principal si lo hubiera liderado otro departamento sería la falta de capacidad para coordinarse. Tiene que ser una autoridad que esté por encima de los departamentos y concejales. Del entorno del alcalde”.

Plantea el personal funcionario que era importante que el proyecto lo gestionara alguien con capacidad y autoridad para coordinar los servicios, pues de lo contrario la implicación en el proyecto dependería “de la amistad de los concejales. Si se llevan bien, sale el proyecto adelante. Si no se llevan bien, no sale adelante. Depende mucho de la voluntad. Para que funcione sí o sí, tiene que ser el alcalde o alguien que dependa de él”.

Sin embargo, el personal funcionario no solo valora la autoridad para coordinar a otros departamentos, sino también que este departamento tuviera, de origen, “una visión integral respecto al resto de servicios y de proyectos que ya se estaban realizando en el Ayuntamiento. No habría funcionado igual con otro departamento”. En esta misma línea se pronuncia uno de los arquitectos externos, al señalar que “creo que un departamento menos transversal hubiera sido visto como más específico de las competencias de ese departamento”.

Otro elemento que, según las personas entrevistadas, hizo que el proyecto saliera adelante, fue el hecho de que la dirección de Comunicación y Participación Ciudadana tuviera un trato previo con los diferentes departamentos, ya que “es un departamento acostumbrado a trabajar en proyectos de forma transversal”.

Entre el equipo de concejales coinciden en la idoneidad del departamento de Comunicación y Participación Ciudadana para gestionar el proyecto, si bien una de ellas señala que “podría haberse creado un departamento específico para la gestión y coordinación de este proyecto”, pero que en cualquier caso “debería depender de alcaldía”.

La jefa de Programas Europeos realiza un símil entre el liderazgo del proyecto ADN Urbano Santa Eulalia y la empresa privada. Explica que igual que en la empresa privada hay una persona que preside, que es quien toma las decisiones estratégicas y una

persona que ejecuta (director/a general o CEO), en la administración es igual: “No se entendería que un proyecto transversal, que requiere la movilización de toda la organización, dependiera de alguien que no pertenezca a la alcaldía de forma directa, de una persona con capacidad ejecutiva y que haga de CEO de este proyecto”.

De las respuestas se determinan algunos factores clave para el éxito del proyecto, entre los que se encuentran:

- **Autoridad/jerarquía:** se considera como un elemento fundamental que el liderazgo del proyecto esté asociado de forma directa al alcalde, pues le da la capacidad de coordinar a todas las concejalías.
- **Carácter transversal del departamento:** Se considera como un elemento importante el carácter transversal del departamento, que hizo que los planteamientos y visión del proyecto fueran verdaderamente integrales. Igualmente, se valora el hecho de que ese trabajo transversal existía con anterioridad al proyecto.
- **Capacidad de innovación:** Por otro lado, también se valora como un factor positivo de la dirección no estar asociado al funcionariado, lo que da mayor libertad para plantear proyectos innovadores, que rompan con las inercias en la gestión. Varios de los entrevistados se refieren tanto a la novedad que supusieron los procesos participativos como a las propias intervenciones urbanas.

#### b) Lanzamiento del proyecto. Implicación de las concejalías y servicios.

Otro aspecto de gran relevancia tiene que ver con el análisis de las relaciones entre el equipo de coordinación general del proyecto y las diferentes concejalías y servicios. Es aquí donde se encuentran visiones diferentes entre los entrevistados y donde se hacen patentes las principales dificultades a la hora de desarrollar el proyecto.

Por un lado, reconocen las personas entrevistadas que “inicialmente hubo ciertos recelos por parte de concejales y personal funcionario a participar en el proyecto”. Profundizando en relación con los motivos de esta reticencia inicial, las respuestas se pueden sintetizar en cinco motivos:

- i. **Dudas sobre la capacidad de la coordinación general para abordar el proyecto:** a pesar de considerarse a posteriori que la dirección de Comunicación y Participación Ciudadana era el departamento idóneo para desarrollar el proyecto, en un primer momento el hecho de que el proyecto partiera del gabinete, que no tenía competencias de gestión, supuso una barrera importante. Inicialmente “se pensó que era una ocurrencia política

del gabinete y no que era un nuevo modelo”, señala un concejal. Una funcionaria apunta que “sonaba a una locura, algo inviable o imposible”

- ii. **Invasión de las competencias de cada área:** se produjo también rechazo a que personal ajeno a los departamentos tomase decisiones sobre su trabajo o sus competencias. Especialmente crítico con ellos mismos es el personal funcionario entrevistado realizando afirmaciones como “Las áreas son reinos de taifas. Los jefes de servicio suelen tener muchos años y son propensos a ser reacios al cambio. Tienen sus inercias de trabajo muy establecidas” o “A la gente no le gusta que le digan lo que tiene que hacer. Que venga alguien de fuera, que te diga lo que hay que hacer, no suele gustar”
- iii. **Carácter innovador del proyecto:** por “miedo a lo desconocido”, ya que era algo que no se había hecho nunca. Una funcionaria señala que “Se trataba de algo muy novedoso y eso provoca recelo”. En la misma línea se pronuncian un concejal, al señalar “el miedo a lo nuevo” como una barrera.
- iv. **Nueva forma de gestión:** el proyecto implicaba una forma de trabajar totalmente novedosa, tanto a nivel de organización y jerarquía, como a nivel de participación ciudadana, gestión de proyectos y gestión presupuestaria. Se señala así que “no hay un órgano que se encargue de coordinar a los servicios municipales. Eso genera muchos recelos”
- v. **Falta de consenso previo del proyecto dentro de la corporación municipal:** el proyecto no tuvo la suficiente reflexión previa y asimilación por parte de los concejales del equipo de Gobierno, por lo que sus reticencias se trasladaron al cuerpo funcional. Así lo señala un concejal al afirmar que el proyecto se inició “de forma muy brusca. En los dos ámbitos: políticos y funcionarios. No encajó mucho a los concejales y eso se trasladó a los funcionarios. Es importante la implicación de los concejales porque arrastran a los funcionarios”. En la misma línea se pronuncia uno de los arquitectos externos, que plantea que existió “una falta de “socialización” previa del proyecto. Creo que no se llegaron a pactos y acuerdos previos con ellos, y el proyecto se consideraba demasiado “externo” a la propia corporación”.

Todas las personas entrevistadas matizan que, aunque se produjeron esas reticencias iniciales, con el paso del tiempo se vio que el proyecto era serio, que contaba con un gran impulso del alcalde y que, además, era un proyecto innovador. Al finalizar el proyecto nadie dudaba de que había sido un buen proyecto para el barrio y para el Ayuntamiento.

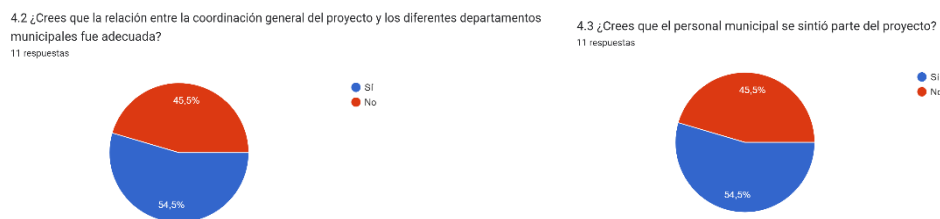
### c) Vinculación de las concejalías y áreas municipales con el proyecto

Más allá del impacto inicial, resulta conveniente saber cómo se desarrolló la relación entre el equipo de coordinación general del proyecto y el equipo de concejales y

personal funcionario. Conocer si, a pesar de esas dificultades iniciales, con posterioridad se sintieron parte del proyecto.

En las entrevistas se observa división de opiniones en las preguntas de carácter cuantitativo sobre si la relación de la coordinación general y las áreas municipales fue adecuada, así como si el personal municipal se sintió parte del proyecto.

*Gráfico 9.- Respuesta a las preguntas 4.2 y 4.3 de la encuesta*



A pesar de esta división de opiniones, se preguntó a los entrevistados cómo se podría mejorar esa relación, así como la implicación del personal funcionario para que se sintiera parte del proyecto. Las respuestas son bastante coincidentes entre las personas entrevistadas, por lo que se pueden obtener conclusiones nítidas. Las respuestas se pueden resumir en las siguientes:

- i. **Reunión inicial con el alcalde:** Los concejales entrevistados plantean la importancia de la implicación del alcalde en una primera instancia, de forma expresa, realizando algún tipo de reunión que diera más autoridad al director del proyecto de inicio y que consiguiera de inicio la implicación de los y las concejales del equipo de gobierno.

Una concejal menciona que “la intervención del alcalde fue posterior. Si desde el principio el alcalde hubiese presentado el proyecto a todos los funcionarios, haciéndoles ver que esto partía de la estrategia de ciudad, de nuestro compromiso con los ciudadanos, con un objetivo que es revitalizar un barrio, el comienzo habría cambiado. No se dio la visión global del proyecto a los funcionarios”

Igualmente, plantean que, si el personal funcionario hubiera tenido órdenes claras de sus respectivos concejales de implicarse en el proyecto, se habrían implicado desde el primer momento, al mencionar que “faltó información general sobre el proyecto. Los servicios no conocían los objetivos generales del proyecto, ni la estructura, en gran medida porque los concejales les decían que no se implicasen”. En la misma línea responde otro empleado municipal al señalar que “los propios concejales tenían reticencias a que colaboraran”.

- ii. **Necesidad de facilitar información de forma global:** esta ha sido la medida más repetida para mejorar la coordinación y la implicación de los diferentes

departamentos. La información se fue dando departamento a departamento desde la coordinación general y se hizo de forma estanca. Unos departamentos no sabían lo que hacían los demás, salvo en las actuaciones que implicaban a varias áreas.

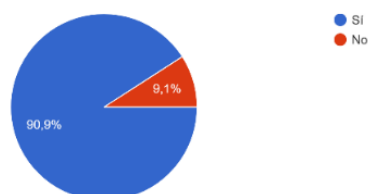
Menciona un funcionario la importancia de “hacer una reunión previa, explicar en qué iba a consistir el proyecto y qué se esperaba de cada uno de los funcionarios. La gestión con los departamentos fue muy estanca. Los servicios no sabían lo que hacían otros servicios”.

- iii. **Conveniencia de realizar un nombramiento formal que mejorase la coordinación dentro de la corporación:** habría sido conveniente que se explicara el organigrama del proyecto y se asignaran funciones a cada departamento municipal de forma expresa. Que se explicara qué se esperaba de cada una de las personas del ayuntamiento implicadas en el proyecto. En este sentido, uno de los funcionarios plantea que “Se fue hablando con cada uno por separado y no se dio una visión global. No se explicó una visión global del proyecto. Sería importante poner nombre a la responsabilidad”

Al preguntar sobre la conveniencia de crear algún tipo de comisión u organismo de coordinación con el personal municipal, la respuesta es también clara a favor de la adopción de esta medida.

Gráfico 10.- Respuesta a la pregunta 4.4 de la entrevista

4.4 ¿Crees que hubiera sido conveniente crear alguna comisión u organismo de coordinación con el personal municipal?  
11 respuestas



#### 8.4.4. Análisis de la gobernanza externa o la relación entre el personal municipal y el equipo técnico externo

A la hora de analizar la gobernanza externa, conviene realizar en primer lugar una diferenciación entre el personal técnico externo que participó en el proyecto.

- Por un lado, **aquellos que realizaron funciones que no se podrían haber desarrollado por personal municipal** por no contar con trabajadores con la cualificación adecuada para hacerlo. Es el caso del trabajo desarrollado por el Observatorio La Asomada, que realizó la gestión técnica del proceso de

participación, así como un análisis socioeconómico del barrio. Igualmente, la Asociación La Casica, que fueron los interlocutores directos con la ciudadanía en el proceso de participación, un perfil con el que no contaba el Ayuntamiento. Finalmente, la agencia de diseño y comunicación, cuyo trabajo tampoco habría podido suplirse por parte de personal municipal.

En la encuesta realizada, el **90,9% de los encuestados (10 de 11) ha considerado que su trabajo no habría podido internalizarse.**

- Por el otro, se encuentra **el equipo de arquitectura** que era personal técnico externo, cuando dentro del Ayuntamiento si había personal con esta cualificación y experiencia.

En este caso, también **hay mayoría de encuestados (72,7%) que consideran que fue conveniente para el proyecto contar con este equipo profesional** a pesar de disponer de personal funcionario capaz de desarrollar el trabajo, si bien conviene analizar los matices, pues los motivos son diferentes.

Con independencia de esta diferenciación, en función de si el Ayuntamiento disponía de técnicos con cualificación similar o equivalente, hay que destacar que **el primer grupo no se tuvo que relacionar con los diferentes departamentos municipales**, pues las competencias municipales en materia de Comunicación y Participación Ciudadana dependían de la propia coordinación del proyecto.

En este apartado, por tanto, **analizaremos la relación entre el equipo de arquitectura y los departamentos municipales**, pues no solo había personal funcionario con la misma titulación y cualificación para desarrollar los proyectos, sino que además se produjo un trabajo muy estrecho entre el personal funcionario y el equipo de arquitectura del proyecto en el diseño y ejecución de las intervenciones de recualificación del espacio público en el barrio de Santa Eulalia.

Es preciso señalar (y así se les recordó a las personas entrevistadas), que antes de estructurarse el proyecto, el coordinador intentó implicar a personal municipal del ámbito de la arquitectura, así como concejales, no consiguiendo al principio la incorporación al proyecto de ninguno de ellos.

#### **a) Conveniencia o no de contar con un equipo externo de arquitectura**

En relación con el equipo externo de arquitectura, a pesar de existir cierto rechazo inicial, la mayoría de las personas entrevistadas considera que su participación en el proyecto fue crucial y que, “si se hubiera intentado poner en marcha el proyecto con un equipo formado en exclusiva por personal funcionario, con sus tareas previas y responsabilidades, el proyecto no habría salido adelante”.



Sin embargo, los motivos para considerar importante este equipo externo son diferentes entre unos y otros, pudiendo detectar 3 motivaciones:

- i. **Visión diferente, más innovadora o actual:** Se aprecia como uno de los valores del proyecto haber planteado intervenciones urbanas diferentes a lo que se venía haciendo en el resto de la ciudad.

Así, señala un funcionario público “la importancia de contar con gente de fuera que toca tierra. La visión de los funcionarios es diferente a la visión de la gente de la calle”. Otra funcionaria añade que “No habría sido posible hacerlo con funcionarios, porque se trataba de gestionar de una forma diferente a como se hacía en el Ayuntamiento”. Concluye otro funcionario que “no creo que haya arquitectos que tengan la visión que dieron los arquitectos externos. Ni sobre la participación ciudadana. Han tenido una visión más innovadora”.

- ii. **Impulso al proyecto:** Otro factor que tienen en cuenta es que el personal técnico externo pudo dedicarse en exclusiva al proyecto, algo que no habría podido hacer el personal municipal.

Una funcionaria destaca que era importante “ir adelante, aunque al principio no estuviera muy implicado el personal municipal; de lo contrario, se habría paralizado”. Igualmente, una concejal señala que “en el ayuntamiento hay poca gente y su trabajo del día a día no pueden estar en esto. Salvo que hubiera un departamento específico con los funcionarios incorporados en exclusiva para el proyecto. Personal para el proyecto”

- iii. **Prestigio del proyecto:** En las entrevistas también se menciona que haber contado con personal externo y profesionales reconocidos le dio un mayor prestigio al proyecto. Así lo expresa un técnico municipal al plantear que “los técnicos externos le dieron credibilidad al proyecto, agilidad y capacidad de innovación”. Un concejal entiende que “fue importante que hubiera arquitectos externos, porque le dieron prestigio al proyecto”.

Entre quienes defienden la internalización parcial o total de estos servicios, encontramos planteamientos como los siguientes:

- i. **Proyectos que perduren en el tiempo:** Plantea que la falta de experiencia del equipo externo de arquitectura en proyectos de ciudad supone una dificultad, pues “al hacer cosas sin contar con los técnicos municipales en su diseño, muchas de ellas ya no funcionan”
- ii. **Agilidad en la tramitación y mejor conocimiento de los procesos internos:** Una concejala señala que “haber contado con arquitectos municipales le habría dado una mayor operatividad y agilidad en la tramitación”. En el mismo sentido

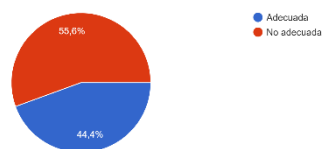
se pronuncia uno de los arquitectos externos, al manifestar que “Una internalización parcial de esos servicios hubiera aportado un mejor conocimiento de los procesos internos del ayuntamiento”

## b) Relación entre el personal funcionario y el equipo externo de arquitectura

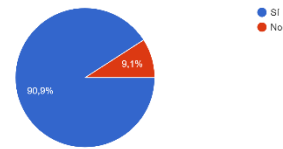
Por otro lado, respecto a las actuaciones en el espacio urbano que fueron diseñadas por el equipo externo de arquitectura, hay también una respuesta clara de los entrevistados que entienden que la relación con el personal funcionario no fue adecuada, a tiempo que reclaman que se les hubiera implicado más tanto en la planificación de las actuaciones a realizar como en su diseño.

Gráfico 11.- Respuesta a las preguntas 4.5 y 4.6 de la entrevista

4.5 ¿Cómo piensas que fue la coordinación entre los arquitectos que diseñaron actuaciones específicas y los diferentes departamentos encargados de la gestión?  
9 respuestas



4.6 En algunos casos, los servicios municipales se limitaron a contratar la ejecución de proyectos que se pensaban y diseñaban el equipo externo de a...ción de las actuaciones a realizar o su diseño?  
11 respuestas



Así, entre el personal municipal se entiende que las dificultades estaban relacionadas con que “la visión de los arquitectos externos no se correspondía con las posibilidades del Ayuntamiento, ya fueran económicas o jurídicas”. Asimismo, destacan la importancia de que “se implicara más a los funcionarios en el diseño. Que fuera un codiseño”. Aunque uno de los funcionarios señala que “No se quisieron implicar porque los veían como invasores externos”.

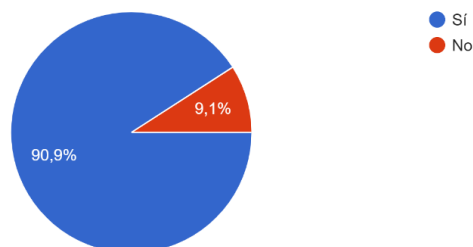
Por su parte, el equipo externo de arquitectura plantea que echaron en falta que el personal municipal se implicara “en mayor grado, tratando los proyectos como si fuesen suyos, no como algo que les viene impuesto y que no tienen más que tramitar ni les interesa. Se notaba que el proyecto molestaba a los funcionarios”. Otro de los arquitectos señala que habría sido importante “clarificar las competencias de cada uno y mejorar la herramienta de contratación que las garantizara”

Finalmente, una concejala señala al respecto que la relación no fue adecuada “por cómo fue recibido por algunos técnicos, que lo veían muy invasivo para su trabajo. Tenía que haber sido más coordinado con los servicios municipales. Habría sido conveniente integrar a los funcionarios en el diseño”

En esta misma línea se manifiestan de forma prácticamente unánime todas las personas entrevistadas, que entienden que los servicios municipales deberían haber asumido más funciones, como la planificación de las actuaciones a realizar o su diseño.

4.6 En algunos casos, los servicios municipales se limitaron a contratar la ejecución de proyectos que se pensaban y diseñaban el equipo externo de a...ación de las actuaciones a realizar o su diseño)?

11 respuestas



### 8.4.5. Otras barreras del personal municipal para desarrollar proyectos transversales a diferentes áreas

Finalmente, se ha analizado también las barreras que encuentra el personal público a la hora de participar en un proyecto que requiera la coordinación de diferentes áreas municipales.

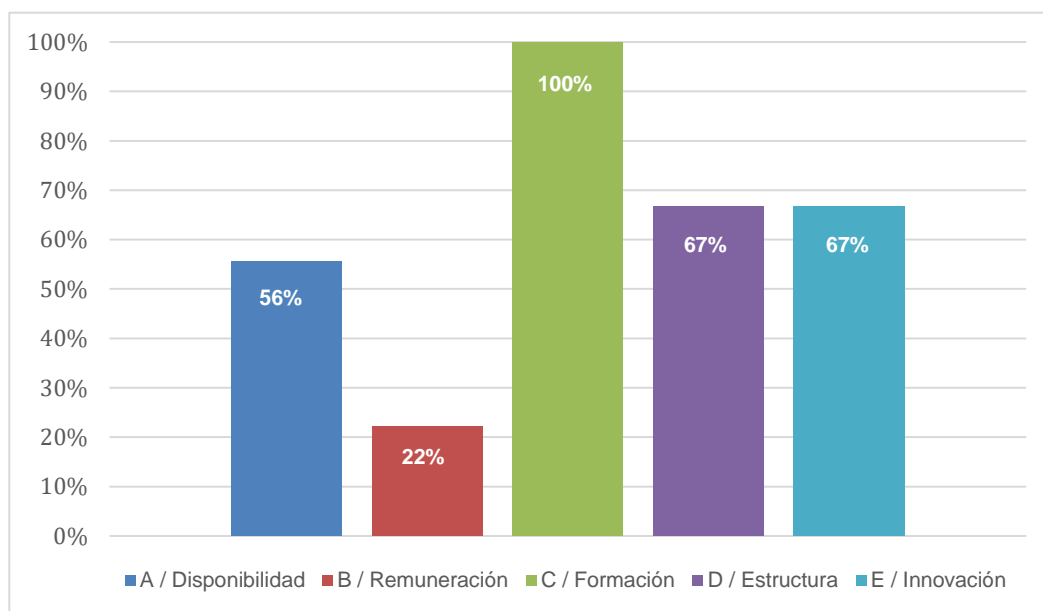
Se proponían diferentes barreras relacionadas con la disponibilidad del personal funcionario, su remuneración, formación, relacionadas con la estructura o la capacidad de innovación.

Las posibles barreras sobre las que tenían que pronunciarse fueron las siguientes:

|     | Pregunta                                                                                                                                                                                                         |
|-----|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| A / | <b>Disponibilidad:</b> dificultades relacionadas con la sobrecarga de trabajo y la necesidad de liberar de responsabilidades para poder asumir otros trabajos.                                                   |
| B / | <b>Remuneración:</b> dificultades relacionadas con la necesidad de retribuir económicamente la asunción de nuevas funciones.                                                                                     |
| C / | <b>Formación:</b> dificultades relacionadas con la falta de formación y capacitación del personal funcionario en dirección y gestión de equipos, habilidades de comunicación interna, gestión de proyectos, etc. |
| D / | <b>Estructura:</b> dificultades relacionadas con la necesidad de recibir un nombramiento formal que defina funciones y responsabilidades                                                                         |
| E / | <b>Innovación:</b> dificultades relacionadas con la capacidad de los empleados públicos para innovar o experimentar en la ciudad                                                                                 |

La pregunta la respondieron 9 de las personas encuestadas encuestados y los resultados fueron los siguientes:

*Gráfico 12.- Barreras de los empleados públicos para desarrollar un proyecto integral y participado.*



Como se puede apreciar, el 100% de los encuestados planteó la falta de formación en habilidades de dirección de proyectos y gestión de recursos humanos como una de las barreras principales a la hora de desarrollar proyectos transversales.

Junto con esta, la necesidad de realizar un nombramiento formal de la estructura del proyecto y las dificultades a la hora de innovar desde la función pública. Con menos relevancia se consideran los problemas relacionados con la disponibilidad temporal o retribución del personal municipal por el desarrollo de estos proyectos.

Junto a estas respuestas, las personas entrevistadas también han señalado las siguientes:

- a) **Falta de formación en habilidades directivas** del personal funcionario con responsabilidades (jefaturas de servicio o de área). Menciona en este sentido que hay responsables de jefaturas con grandes conocimientos técnicos o jurídicos, pero sin habilidades para gestionar equipos, coordinarse con otros departamentos, etc.
- b) **Relaciones entre el equipo de gobierno:** una funcionaria plantea como una barrera “las relaciones entre los diferentes concejales. En muchos casos hay relaciones malas entre concejales y eso perjudica. Si el funcionario tiene la

sensación de que el equipo de gobierno es equipo, es más fácil que los funcionarios sean equipo”.

- c) **Relaciones entre jefaturas de área o servicio**, que trasladarían al personal que tienen a su cargo en los departamentos, ya que “esto hace que las asperezas que puedan tener con otros departamentos se trasladen a los mandos intermedios”, señala una funcionaria. A lo que añade una persona del gabinete “la falta de motivación para trabajar con otros departamentos. Saber que estás trabajando para mejorar la ciudad y que eso sea prioritario”
- d) **Relacionado con la capacidad y el ánimo para innovar**: Un concejal señala como barrera “la rutina e inercia de la administración. Cuando cambias el modelo se quedan descuadrados”. En el mismo sentido, un funcionario plantea la “desmotivación de los funcionarios a la hora de innovar dentro de su trabajo, haciendo las cosas de forma diferente a como se vienen haciendo hasta ahora”.
- e) **Dificultades para que el personal funcionario se abra tomar decisiones contando con otros agentes**, ya sean personal funcionario de otros departamentos, personal técnico externo, equipos de centros de conocimiento como universidades o centros tecnológicos o de investigación, así como los colectivos vecinales y particulares.
- f) **Falta de órdenes explícitas de la alcaldía**, asignando responsabilidades o funciones al personal municipal dentro del proyecto.

## 9. Interpretación de resultados y conclusiones

### 9.1. Un nuevo requerimiento para los ayuntamientos en la gestión de las ciudades

Como se ha mencionado a lo largo del estudio, el reto al que se enfrentan los ayuntamientos es el de conseguir trascender la mera gestión de servicios públicos (iluminación, gestión de residuos, mantenimiento de parques y jardines, provisión de agua potable, etc.) incorporando a esta actividad la capacidad de realizar una planificación urbana integral, que fije unos objetivos relacionados con los retos globales a los que se enfrenta la humanidad (sostenibilidad, integración o igualdad), así como la de ejecutar proyectos transformadores de la ciudad integrando a múltiples actores.

Esta transformación en la gestión de las entidades locales no implica cambiar de forma radical el sistema actual, pues no sería ni justo ni realista. Las administraciones públicas han demostrado su eficacia a la hora de gestionar servicios públicos y esto es algo positivo. Siempre se podrá mejorar, tanto en resultados como en eficiencia, pero eso va a ocurrir siempre en cualquier organización, no solo en la administración pública.

Lo que se ha puesto de manifiesto en el presente trabajo es que las entidades locales, los ayuntamientos, verían reforzado su liderazgo si incorporaran una visión diferente a la gestión de la ciudad, que se sumaría a la gestión que ya realizan y se concreta en:

- a) **Disponer de una estrategia integral:** La política de la Unión Europea y el Gobierno de España, están incitando a los ayuntamientos para que redacten Agendas Urbanas locales, es decir, para que dispongan de un proyecto de ciudad que parta de una visión integral, que incluya todas las estrategias sectoriales y en la que se fijen objetivos, plazos para alcanzarlos, recursos económicos y humanos necesarios, análisis de resultados...
- b) **Desarrollar proyectos de transformación de la ciudad:** La ejecución de la estrategia integral mencionada traerá consigo el diseño y ejecución de proyectos estructurales que permitan transformar la ciudad para conseguir alcanzar los objetivos marcados. Ya no se trata, por tanto, de gestionar servicios. Serán proyectos de regeneración urbana, que tengan carácter integral (que atiendan a aspectos sociales, culturales, económicos y urbanos) y que se ejecuten contando con todos los actores (ciudadanía, centros de conocimiento, otras administraciones públicas, etc.), es decir, practicando una gobernanza en red.

Para conseguir implantar esta nueva forma de gestionar conviene centrarse no solo en “qué hay que hacer”, sino también en “quién lo tiene que hacer”. Es preciso analizar



quiénes son los sujetos de la transformación de las ciudades, cómo están organizados en la actualidad y hacia qué modelo de organización debe dirigirse para poder afrontar los retos que se les están planteando.

## 9.2. Transición hacia una gestión más horizontal en el proyecto ADN Urbano Santa Eulalia.

El marco teórico ha situado la investigación en el ámbito de las entidades locales, y de forma específica en los ayuntamientos, delimitando lo que se entiende por gobernanza en red. Según se ha explicado, esta sería la capacidad de gestionar pasando de un sistema de toma de decisiones unipersonales basadas en la jerarquía a un sistema de toma de decisiones más horizontal, permeable a otros departamentos de la misma administración local y donde tengan cabida planteamientos externos aportados por otras instituciones, personal técnico o la propia ciudadanía.

En la actualidad, los ayuntamientos se rigen por un sistema jerárquico rígido, situándose en la cúspide la alcaldía, que dirige al equipo de concejales, que a su vez dirigen a los responsables de sus departamentos, quienes dirigen al mismo tiempo tanto al personal funcionario como a las empresas contratadas para ejecutar actuaciones.

Estas relaciones son siempre verticales y de jerarquía. Y, a pesar de ser eficaces, suponen ciertas dificultades a la hora de gestionar proyectos transversales. Una de ellas es que cualquier coordinación horizontal siempre requiere acudir al primer superior común, lo que implica un camino difícil y excesivamente burocratizado, donde apenas pueden crecer las relaciones interpersonales... y donde los problemas suelen llegar hasta la alcaldía, pues apenas existen órganos intermedios de coordinación. Así se ha observado en el planteamiento del problema y el marco teórico del presente estudio.

Para profundizar en el conocimiento hemos realizado el estudio de caso sobre el proyecto ADN Urbano Santa Eulalia promovido por el Ayuntamiento de Murcia. Se trata de un proyecto de desarrollo urbano integral y sostenible que se gestionó aplicando una gobernanza en red.

**Según se ha analizado en el presente estudio, el proyecto ADN Urbano Santa Eulalia consiguió diluir estas relaciones verticales y de jerarquía.** Las entrevistas realizadas permiten concluir que, más allá de que las actuaciones ejecutadas fueran más o menos pertinentes o exitosas, el proyecto supuso un cambio en la interacción entre los departamentos municipales (relación horizontal), así como entre estos y la ciudadanía y el personal técnico externo.

El proyecto ADN Urbano Santa Eulalia puso en contacto a personas con intereses diferentes: ciudadanía, personal funcionario, político y técnico externo. Sin embargo, a

los conflictos que se produjeran fruto de las diferentes perspectivas e intereses les sucedieron ciertos consensos.

Este cambio lo provocó, principalmente, la alteración en el centro de la toma de decisiones. Si hasta entonces la toma de decisiones dependía en exclusiva de la jerarquía, es decir persona que ostentaba la responsabilidad política (el o la concejal) o la persona que ejerce la jefatura del área o servicio correspondiente, en el proyecto ADN Urbano esta relación se difuminó en tres aspectos:

- a) Por un lado, había un coordinador del proyecto ADN Urbano Santa Eulalia que tenía voz y voto en las decisiones. Las actuaciones que se impulsaran dentro del proyecto desde cualquier área debían estar consensuadas entre dicho coordinador y el o la concejal responsable.
- b) Por otro lado, el proyecto contó con un equipo técnico externo que no dependía de los/las concejales ni del personal funcionario, sino que había sido contratado desde la dirección de Comunicación y Participación Ciudadana perteneciente a la alcaldía, por lo que no existía una relación de jerarquía entre ellos.

En los proyectos en los que tuvieron que trabajar conjuntamente el equipo técnico externo con el personal funcionario y los concejales, ninguna de las partes podía tomar decisiones por imposición, por lo que las conversaciones se mantuvieron en el ámbito de la negociación y la búsqueda de consensos.

- c) Finalmente, la participación ciudadana, tan directa y explícita (con reuniones públicas en la calle), añadió otro factor a la toma de decisiones sobre las acciones que había que ejecutar dentro del proyecto y la forma de hacerlo, que reducía la posibilidad de adoptar una decisión unilateral.

Fue precisamente en el marco de estas interacciones donde se ubicaron las principales resistencias en el desarrollo del proyecto. Efectivamente, en las entrevistas realizadas, especialmente a personal funcionario y concejales, se menciona el cambio en la forma de gestionar como una de las barreras que provocó las reticencias iniciales con el proyecto.

Las conclusiones obtenidas de este estudio suponen una información de interés para avanzar hacia modelos de gestión de proyectos integrales a través de una gobernanza en red que facilite la toma de decisiones más horizontales enriquecidas con visiones diferentes.

### 9.3. Dificultades (y recomendaciones) para la gestión de proyectos integrales en el ámbito municipal.

A lo largo de esta investigación se han podido determinar **ocho áreas que pueden dificultar** (o favorecer) el desarrollo de una gobernanza en red en el marco de un proyecto de desarrollo urbano integral:

#### 1.- Dificultades relacionadas con el liderazgo del proyecto

Uno de los elementos determinantes de un proyecto es su liderazgo y una de las principales barreras para desarrollar un proyecto integral es la ubicación de este en un departamento diferente a la alcaldía.

Según se desprende de este análisis, que los proyectos integrales cuenten con el liderazgo político de la alcaldía/presidencia de los ayuntamientos es un factor determinante para su éxito

#### 2.- Dificultades relacionadas con la coordinación el proyecto

Otra dificultad a la hora de impulsar un proyecto integral está relacionada con la persona responsable de su coordinación y ejecución, pues conviene que sea percibida como una persona con autoridad, capacidad de gestión y visión transversalidad.

La **autoridad**, según lo mencionado anteriormente, debe proceder de la alcaldía, que es el máximo órgano municipal. Por otro lado, conviene que esta persona se encuentre integrada en un área que tenga una **función transversal** y no un departamento con una visión sectorial.

Sería conveniente que esta persona fuera reconocida y que contara con competencias en materia de **gestión**. En este sentido, podría reforzarse su posición con una delegación específica de competencias por parte de la alcaldía con relación al proyecto.

Otro elemento que facilitaría la gestión de esta persona sería que, con anterioridad a la ejecución del nuevo proyecto, viniera ejerciendo una función transversal en el Ayuntamiento que implicara la coordinación de otras áreas.

Cumpliendo con estos requisitos, en principio no se ha detectado como barrera el que esta persona perteneciera a un departamento interno del ayuntamiento o a alguna entidad u organismo público externo. Igualmente, tampoco se ha considerado como una dificultad el que se desarrollara el proyecto desde un área existente previamente o que se creara específicamente para el proyecto.

### **3.- Dificultades relacionadas con la estructura de gestión del proyecto**

Entre las dificultades detectadas se encuentran las relacionadas con la falta de estructura de los proyectos. En este sentido, se considera como una necesidad elaborar desde el principio un organigrama que clarifique la estructura de gestión del proyecto, las relaciones de jerarquía o dependencia, así como las responsabilidades de cada una de las personas participantes.

Este organigrama permitiría que, desde el primer momento, estuviera clara la relación entre la coordinación, el equipo de gobierno y el personal municipal.

Sería interesante que se aprobara, conforme a lo previsto en la Ley (apartado 5.3.4), una delegación de competencias específica para la gestión del proyecto, así como su correspondiente mecanismo de coordinación para garantizar la unidad de gobierno y gestión. Hay que tener en cuenta que en estos proyectos se producen solapamientos entre personas con delegaciones genéricas (por ejemplo, alumbrado público) y aquellas con delegaciones específicas (por ejemplo, la gestión de un proyecto que implique actuaciones de alumbrado público).

De esta forma, se resuelve otra de las dificultades detectadas, relacionada con la “invasión” de competencias del proyecto.

### **4.- Dificultades relacionadas con el lanzamiento o fase inicial del proyecto**

La fase inicial o de lanzamiento del proyecto es un momento crucial que conviene preparar bien. En este caso, las principales dificultades están relacionadas con la falta de cohesión o de consenso en torno al proyecto por parte del equipo de gobierno.

Conviene que el proyecto nazca con bases sólidas, que el equipo de gobierno se encuentre alineado, que se conozca la estructura de gestión y se refuerce la autoridad de la persona que va a llevar la coordinación. Algo que debe partir del alcalde.

Igualmente, conviene que tanto el equipo de gobierno como el personal municipal conozcan los objetivos y principios de gestión que se van a desarrollar a lo largo del proyecto, que se tenga una visión de conjunto y no solo una visión parcial del trabajo que tiene que realizar cada departamento.

Sería conveniente también incidir desde el primer momento en el carácter del proyecto, si va a ser un proyecto piloto, si se espera que exista innovación y, por tanto, se facilite y fomente el ensayo.

## **5.- Dificultades relacionadas con la vinculación del personal municipal con el proyecto**

Una vez sentadas las bases del proyecto, las dificultades vendrían determinadas por el papel que se otorgue a las diferentes áreas municipales en el diseño y planificación del proyecto, así como con la continuidad en la información y el seguimiento de su desarrollo.

En el primer caso, sería conveniente que el diseño del proyecto o de las actuaciones a llevar a cabo no recaigan exclusivamente sobre el órgano de coordinación, sino que se integre en la toma de decisiones tanto a concejales como personal municipal.

En relación con la continuidad en la información y seguimiento del proyecto, sería beneficioso el establecimiento de mecanismos de comunicación interna, a través de circulares informativas o de la creación de algún tipo de comisión de seguimiento y coordinación del personal municipal.

## **6.- Dificultades relacionadas con la falta de formación y capacitación del personal funcionario en dirección y gestión de equipos y proyectos**

De forma transversal, con antelación o al mismo tiempo que se desarrolla el proyecto, sería deseable que en los ayuntamientos se incentivara al personal municipal, especialmente a las personas responsables de las diferentes áreas, a que recibieran formación relacionada con gestión de equipos y proyectos.

## **7.- Dificultades relacionadas con la dedicación al proyecto y la innovación.**

Otra de las dificultades detectadas está relacionada con las exigencias de tiempo que requieren los proyectos y la capacidad del personal municipal de implicarse en su desarrollo. Igualmente, se ha detectado como una dificultad la capacidad del personal funcionario para innovar “desde dentro”.

Para ambos, una de las medidas que se han visto convenientes ha sido la de integrar personal técnico externo que pueda aportar una visión diferente a la que tiene el personal municipal, enriqueciendo los proyectos. Igualmente, este personal podría reforzar la dedicación a este tipo de proyectos, que normalmente suele demandar mucha intensidad e implicación.

## **8.- Dificultades relacionadas con la coordinación con el personal técnico externo**

Existe también una dificultad añadida por parte del personal funcionario a la hora de coordinarse con personal técnico externo. Para sacar el máximo rendimiento a esta relación conviene que las conversaciones se mantengan en el ámbito del trabajo conjunto, entre iguales, y no como una relación de jerarquía, que es lo habitual.

Sería deseable que se llegara a una situación de codiseño y planificación conjunta de las actuaciones a desarrollar en el proyecto entre el personal externo y el municipal. De esta forma se obtendrían las ventajas que pueden aportar ambos perfiles, desarrollando proyectos con diseños actuales y novedosos que puede aportar personas que no están en el día a día de la administración, pero que cuenten con la experiencia y capacidad de gestión interna que aporta el personal municipal.

Al mismo tiempo, estas conversaciones permitirían a todas las partes aprender y enriquecerse de las aportaciones de las otras partes.

## 9.4. Reflexión

Como conclusión, **abordar un problema desde una perspectiva de trabajo en red**, requiere cambiar la mentalidad hacia planteamientos más abiertos, **pues implica pasar de una relación de superioridad** (en la que una persona ordena y la otra obedece) **a tener que convencer, argumentar y llegar a consensos**.

Acero *et al* (2019) plantean que la incorporación de la ciudadanía y otros agentes en el desarrollo urbano implica evolucionar desde modelos unidimensionales, donde el personal técnico es el encargado de interpretar las demandas de la ciudadanía y responder a ellas, hacia modelos multidimensionales “que hacen hincapié en la importancia del intercambio, el diálogo y el aprendizaje mutuo mediante el diálogo, la acción conjunta y la posibilidad de llegar a consensos”

En el proyecto ADN Urbano Santa Eulalia fue precisamente **la suma de las visiones de todos estos actores** lo que permitió desarrollar proyectos diferentes, más innovadores, cercanos a las necesidades de la ciudadanía y con un diseño y lenguaje arquitectónico más actual, e influyendo en la forma de gestión del Ayuntamiento.

De las entrevistas desarrolladas se desprende que existe **unanimidad en que el ADN Urbano Santa Eulalia mejoró la coordinación y la forma de relacionarse entre el personal municipal**, habiendo más coordinación y suponiendo un antes y un después en la gestión municipal.

Por otro lado, si la gobernanza implica la toma de decisiones conjuntas entre personas con intereses y visiones diferentes, las relaciones interpersonales pasan a tener un papel relevante. Es en estas relaciones, cuando se abren espacios de debate y puntos de encuentro, cuando se conoce a las personas y se empieza a conocer la realidad del otro, cuando se empiezan a entender sus razones.

Es ahí, precisamente, donde empieza otra forma de gobernar. Es ahí donde comienza **otra forma de hacer ciudad**.



## 10. Decálogo de recomendaciones para una gestión más transversal en los ayuntamientos

De los resultados de esta investigación, tanto de los planteamientos teóricos y antecedentes, como del propio análisis realizado en esta investigación tras el estudio del caso del proyecto ADN Urbano Santa Eulalia del Ayuntamiento de Murcia, se puede interpretar qué elementos son necesarios para que los ayuntamientos puedan afrontar con éxito estos dos retos de gestión. Algo que va más allá de adoptar una serie de medidas, pues exige incorporar un cambio de cultura en las administraciones locales, algo que ha estado presente en todas las entrevistas realizadas.

La conceptualización de las barreras detectadas a lo largo de todo el trabajo nos ha permitido obtener un **decálogo de recomendaciones para una gestión más transversal en los ayuntamientos**, que se dividen en 5 ámbitos de actuación: liderazgo y gestión transversal, coordinación e implicación del personal municipal, formación, creación de equipos multidisciplinares y promoción de la innovación y ensayo:

### LIDERAZGO Y GESTIÓN TRANSVERSAL:

- 1. Liderazgo de la alcaldía. Creación de una figura de coordinación y gestión general asociada al gabinete de la alcaldía:** Tanto la elaboración de la estrategia municipal como el desarrollo de proyectos transversales deben partir de la alcaldía, pues es el máximo órgano de dirección de la acción municipal.

Una de las conclusiones de mayor relevancia de esta investigación está relacionada con la conveniencia de crear una figura de coordinación y gestión interna asociada al gabinete de la alcaldía.

En la actualidad, es frecuente que cuando existen conflictos de gestión entre departamentos municipales que exigen una mediación, el alcalde delegue esta función en su jefe/a de gabinete u otra persona de este departamento. Sin embargo, los perfiles de los gabinetes suelen estar más asociados al ámbito de la comunicación política. Designar a una persona para la realización de esta función con experiencia en habilidades directivas y de gestión de equipos puede suponer un importante avance para la gestión municipal.

Siguiendo el modelo de la empresa privada, en la que además de un presidente y un Consejo de Administración hay un CEO o director general, sería interesante que, en los Ayuntamientos, junto con la alcaldía y la Junta de Gobierno se cree la figura de un coordinador general con autoridad para dirigir y coordinar la gestión municipal.

2. **Creación de una unidad de gestión de proyectos transversales asociada a la alcaldía:** Un paso más allá respecto a lo señalado en el apartado anterior, sería crear una unidad de gestión de proyectos transversales asociada a la alcaldía. No como un órgano asesor separado de la estructura del ayuntamiento, sino como un departamento municipal, con personal y presupuesto propios.

Debería recaer sobre esta unidad el desarrollo de proyectos de transformación de ciudad que tengan carácter transversal y que impliquen a diferentes departamentos. La persona que ejerza la dirección de esta unidad deberá tener habilidades para la comunicación interna y externa y buscar siempre formas de integrar a la ciudadanía en los proyectos en los que trabaje.

En relación con los recursos, hay que diferenciar entre los recursos económicos y los de personal:

- a. Esta unidad de gestión de proyectos transversales debería contar con el **presupuesto** necesario para la gestión de la totalidad del proyecto, tanto de los gastos generales como de las actuaciones específicas.
- b. Sin embargo, a nivel de personal solamente necesitaría contar con el **personal** de administración necesario para la coordinación general (gestión de expedientes y contratos), ya que para cada una de las actuaciones que desarrollase debería contar con el personal funcionario competente de cada uno de los departamentos implicados. También debería tener la capacidad de contar con personal técnico externo que se integrara junto con el equipo funcional para el diseño y ejecución de los proyectos.

La creación de una unidad de estas características es también una de las conclusiones del estudio de los antecedentes en relación con la Ley de Barrios de Catalunya y, de forma específica, el caso del Plan de Mejora del barrio de l'Erm de Manlleu.

3. **Aprovechar los mecanismos de coordinación que permite la legislación:** Según se ha analizado, la legislación básica de régimen local prevé diferentes mecanismos que, bien utilizados, pueden ser de utilidad para mejorar la coordinación y la ejecución de proyectos dentro de un ayuntamiento.

Así, para los municipios de gran población, la Ley prevé la existencia de **personal directivo que puede realizar tareas transversales**, como los directores o coordinadores generales. Podría ser conveniente aprovechar estos mecanismos para crear o transformar puestos de coordinación que realicen funciones efectivas en este sentido y que no se conviertan simplemente en otro

escalón más de la jerarquía municipal. Estas figuras pueden cubrir los puestos señalados en los puntos 1 y 2 de este decálogo.

Por otro lado, la Ley prevé también la posibilidad de **delegar la gestión de proyectos específicos o la gestión de territorios**, siempre que se asignen claramente los objetivos y recursos (personales y presupuestarios) para el cumplimiento de estos, aprobándose los mecanismos de coordinación necesarios.

En este sentido, se podría delegar en un/a concejal o coordinador/a general la competencia sobre un territorio, con el fin de promover un proyecto de regeneración urbana integral. En este caso, sería conveniente asignar a ese departamento la totalidad del presupuesto destinado a revitalizar dicho territorio.

Siguiendo el modelo propuesto para la unidad de gestión de proyectos transversales, a nivel de personal se le asignaría el necesario para la coordinación general del proyecto (gestión de expedientes y contratos), mientras que para cada actuación podría contar con el personal de cada uno de los departamentos municipales.

## COORDINACIÓN E IMPLICACIÓN DEL PERSONAL MUNICIPAL

- 4. Comunicación interna. Hacer partícipe al conjunto del personal municipal de los objetivos y estrategia del ayuntamiento:** Para conseguir este cambio de cultura, resulta conveniente compartir con el conjunto de la plantilla municipal la estrategia del Ayuntamiento, los proyectos o actuaciones que se consideran prioritarias por parte del equipo de Gobierno y los planes que los sustentan. Esta medida ayudará mejorar el sentido de pertenencia del personal municipal, su identificación con los objetivos de la corporación y, con ello, un aumento de su implicación en la consecución de estos.
- 5. Comisión de Coordinación Administrativa u órganos similares.** Trasladado al conjunto del Ayuntamiento, podría ser conveniente crear una comisión integrada por personal directivo municipales (jefaturas de área, direcciones o coordinaciones generales, etc.) que compartan la visión del equipo de Gobierno, y que ayuden a impulsar la gestión municipal.

Una figura como la comisión de coordinación administrativa prevista en el Ayuntamiento de Murcia puede facilitar la generación de una cultura de cooperación entre el personal funcionario. Esta Comisión podría reunirse periódicamente y estar dirigida por el concejal secretario de la Junta de Gobierno.

## FORMACIÓN

- 6. Formación del funcionariado en habilidades directivas y gestión de equipos:** Según se desprende de las entrevistas realizadas, sería conveniente que las personas responsables de los departamentos municipales recibieran formación en habilidades y técnicas de dirección. El desarrollo de cursos de formación para personal funcionario en esta materia sería importante a la hora de conseguir la transformación de un ayuntamiento.

## CREACIÓN DE EQUIPOS MULTIDISCIPLINARES

- 7. Integrar en el diseño y gestión a personal técnico externo:** Ha habido una coincidencia entre los encuestados sobre los valores que aportó el personal técnico externo al proyecto y que están relacionados con la capacidad de innovación y de otorgar visiones más actuales a los proyectos suponiendo un complemento positivo a la experiencia y conocimiento del personal municipal en sus ámbitos de gestión.
- 8. Incorporar a la ciudadanía en el diseño y ejecución de los proyectos y actuaciones:** Se ha visto como algo fundamental la participación ciudadana para cambiar la perspectiva de los proyectos y acercarlos a sus necesidades.

## PROMOCIÓN DE LA INNOVACIÓN Y EL ENSAYO

- 9. Promover la innovación tanto en los proyectos como en la gestión:** Una de las barreras que se ha puesto de manifiesto es la necesidad de innovar, tanto en los proyectos que se promueven como en la propia gestión municipal, como la dificultad que existe en la administración pública para promover innovaciones.
- 10. Ensayar nuevos sistemas de gobernanza con proyectos de pequeña escala que permitan arriesgar y experimentar:** Existe unanimidad entre las personas entrevistadas sobre el hecho de que el proyecto ADN Urbano supuso un cambio en la forma de gestionar del Ayuntamiento de Murcia.

Esto fue posible porque el proyecto ADN Urbano Santa Eulalia, a pesar de tener un gran impacto en el barrio, no contenía grandes actuaciones, sino centenares de actuaciones pequeñas. Esto facilitó en gran medida la innovación dentro del proyecto, tanto en las relaciones internas como en las actuaciones desarrolladas en el espacio público o con los colectivos del barrio.

Uno de los problemas de las instituciones públicas es que no tienen demasiado espacio para el ensayo. Las cosas siempre tienen que funcionar bien porque afectan a muchas personas, implica la gestión de recursos económicos públicos y existe una imagen pública, mediática y política que es poco tolerante al fracaso.

Por este motivo, el desarrollo de actuaciones de escasa entidad permite el desarrollo de innovaciones y ensayos, no sólo en el ámbito de la intervención en el espacio público, sino la innovación en otros ámbitos como el ámbito social y comunitario, experimentación de fórmulas de gestión público-privada o la implicación de la ciudadanía en la producción de la ciudad.

Gráfico 13.- Decálogo de recomendaciones para una gestión más transversal en los ayuntamientos

## Decálogo de recomendaciones para una gestión más transversal de los ayuntamientos





## 11. Consideraciones finales

### 11.1. Consideraciones personales sobre la investigación

Comencé este trabajo siendo consciente de la debilidad que suponía para el rigor de la investigación realizar este trabajo sobre el proyecto ADN Urbano Santa Eulalia, con el que tengo una vinculación profesional y emocional tan importante. El recuerdo que tenía del proyecto era positivo en lo externo, pero muy negativo en el ámbito de las relaciones internas del Ayuntamiento.

Cuando a finales del año 2016 comenzamos a estructurar y diseñar el proyecto, ningún funcionario ni funcionaria quiso integrarse en el equipo, especialmente del área de Urbanismo. Una vez comenzado el proyecto hubo que negociar tanto con concejales como con el personal funcionario cada uno de los pasos que se daban. Tanto fue así, que durante dos meses dejé de lado mis responsabilidades como director de Comunicación y Participación Ciudadana del Ayuntamiento para conseguir que el proyecto saliera adelante.

Al finalizar el proyecto todo el equipo de coordinación general (la jefa de Programas Europeos, personal de Gabinete y equipo técnico externo), tuvimos la satisfacción saber que habíamos conseguido sacar adelante este proyecto, y que había sido posible gracias a la implicación total de todo el equipo. Sin embargo, éramos conscientes de que un nuevo proyecto ADN Urbano en otro barrio no sería viable a medio plazo si no conseguíamos vincularlo a la estructura de administración municipal.

Durante los años siguientes, a pesar de ejecutarse otros proyectos ADN Urbano en el Ayuntamiento, y de tener una mayor implicación de concejales y personal municipal, no fue posible hacer que la coordinación general la asumiera ningún departamento, lo que le habría dado el soporte funcional y administrativo que necesitaba. Los proyectos siempre dependían del director de Comunicación y Participación Ciudadana, un puesto de confianza del alcalde, y era consciente de que el día que dejara el Ayuntamiento el proyecto terminaría.

Cuando en marzo de 2021 dejé el Ayuntamiento por un cambio de gobierno. Había tomado la decisión un año antes de continuar mi carrera profesional creando una agencia de innovación y desarrollo urbano sostenible, para continuar ayudando a otros Ayuntamientos a promover este tipo de proyectos. Consciente de que el modelo ADN Urbano del Ayuntamiento de Murcia moría conmigo, tomé la decisión de poner este nombre a la agencia que iba a constituir y así lo hice.

Teniendo en cuenta la relevancia que había tenido el proyecto ADN Urbano Santa Eulalia para orientar mi desarrollo profesional, sentía la necesidad de investigar y analizar qué paso en aquellos meses. Conocer por qué fue tan difícil sacar el proyecto adelante. Qué pensaba el personal funcionario y qué pensaban los políticos cuando se les explicó el proyecto por primera vez... en definitiva, qué barreras fueron las que dificultaron tanto el desarrollo del proyecto a nivel interno.

Esta investigación no me interesaba solamente como una forma de entender el pasado. Soy consciente de que en la actualidad los ayuntamientos están viviendo un periodo de transformación que les está obligando a modificar su forma de actuar. Sin embargo, tengo la percepción de que los Ayuntamientos no se están dando cuenta. Están introduciendo nuevas formas de actuar, pero se está haciendo “a golpe de convocatorias” de fondos europeos o Next Generation.

Creo que es necesario analizar lo que está pasando. Ser capaz de describir cómo se ha desarrollado la gestión municipal en las últimas décadas y cómo en la actualidad se espera algo diferente, tanto desde los organismos internacionales que están poniendo su foco en las ciudades, como la propia ciudadanía que demanda nuevos proyectos y formas de gestión que vayan más allá de la provisión de servicios públicos. Un análisis que permita a los ayuntamientos ser conscientes de que deben modificar sus formas de gestión y en qué líneas debe orientarse esa nueva gestión.

Realizar esta investigación me ha permitido profundizar en estas causas, conocer mejor la administración, conceptualizando la experiencia vivida, realizando un diagnóstico y obteniendo resultados aplicables al día a día de las entidades locales.

Además, esta investigación me va a permitir continuar, desde el ámbito profesional, ayudando a los Ayuntamientos a modificar sus estructuras para favorecer el trabajo transversal, impulsando el desarrollo de proyectos de regeneración urbana integral y promoviendo la implicación de la ciudadanía en la producción de la ciudad.

## 11.2. Limitaciones de la investigación y posibles desarrollos del trabajo

Cuando comencé la investigación, partía del convencimiento de que el modelo ADN Urbano de intervención en barrios no había llegado a calar entre el personal funcionario ni entre los concejales. Por este motivo, me han sorprendido gratamente las entrevistas. Esperaba una visión más negativa respecto al proyecto por parte de todas las personas entrevistadas.

A pesar de que se han señalado las muchas carencias e ineficiencias que tuvo el proyecto, ha habido una gran unanimidad en relación con el legado que dejó en la forma

de trabajar en el Ayuntamiento de Murcia y de relacionarse unos departamentos con otros.

En cualquier caso, las limitaciones propias de este estudio dejan importantes ámbitos sin abordar y cuya investigación sería también interesante, tanto para el conocimiento científico como para su aplicación práctica.

En este trabajo apenas se han abordado los aspectos relacionados con la participación ciudadana y la relación de la ciudadanía con el estamento político y funcional, algo que es fundamental dentro de la gobernanza en red y que tuvo un papel muy relevante dentro del proyecto ADN Urbano Santa Eulalia.

La investigación partía de cero, pues ha sido necesario realizar una importante labor de recopilación y análisis de documentos para conocer el proyecto, la estructura y las personas que intervinieron. Esto ha condicionado, limitándola por razones de tiempo y espacio, la parte que podría presentar más interés, la de las entrevistas con las personas que intervinieron en el proyecto.

En su momento decidí realizar entrevistas que contuviesen preguntas de carácter cuantitativo para facilitar el análisis de los resultados, aunque dejando cierto margen a la explicación y a respuestas más cualitativas.

Sin embargo, en un trabajo posterior sería conveniente realizar entrevistas más abiertas y en mayor profundidad, así como realizar grupos de trabajo o *focus group* para superar las respuestas más obvias o superficiales, ahondando en mayor medida tanto en las causas como en las posibles soluciones.

Y esta es otra de las carencias de la investigación: el hecho de que no se haya preguntado ni al personal funcionario ni político sobre las medidas a adoptar para mejorar la coordinación en los ayuntamientos, pues seguro que de la experiencia personal y directa podrían realizar importantes aportaciones.

Finalmente, otra de las carencias detectadas se relaciona con la escala del municipio. Esta investigación se ha centrado en el caso del Ayuntamiento de Murcia, un municipio que tiene más de 450.000 habitantes y con una realidad territorial muy desconcentrada (tiene 55 pedanías, núcleos de población diseminados por todo el territorio con una gran heterogeneidad de población, pues la más pequeña tiene apenas 100 habitantes, mientras que la más grande supera los 24.000 habitantes)

Por tanto, es posible que algunas de las barreras que se han encontrado en este trabajo no sean las mismas en municipios con una población menor o con una población muy superior, o que lo sean en una intensidad diferente, algo que no se ha estudiado y que sería conveniente analizar.

### 11.3. Contribución del trabajo al contexto de investigación o aplicación

En un contexto en el que se está poniendo el foco en las entidades locales como agentes fundamentales para transformar la forma de vida en el planeta y afrontar los retos globales a los que nos enfrentamos como sociedad, resulta imprescindible conocer quiénes son los sujetos encargados de promover esa transformación.

Los asuntos de la estructura de las administraciones públicas se han analizado en mayor medida desde el ámbito jurídico, relacionándose con la eficacia, la eficiencia y la capacidad administrativa de las entidades locales para proveer servicios. Pero no se han analizado las entidades locales, el personal municipal, el personal político... desde otros ámbitos como la psicología, la sociología, a pesar de ser ellos protagonistas en la producción de ciudad. Tampoco desde el punto de vista de la formación. Este trabajo puede ser un comienzo.

## 12. Referencias bibliográficas y fuentes

- Alonso, M.R. (2016) *Las actuaciones de regeneración y renovación urbanas*. Revista Práctica Urbanística, número 138 pp. 42-55. Las actuaciones sobre el medio urbano. Recuperado de:  
<https://www.unioviado.es/Desarrollosostenible/documentos/mralonso2016.pdf>
- Alonso, M.R. (2020) *Repensar la acción pública local desde nuevos modelos de gestión administrativa*. Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica, núm. 14, pp. 49-68. Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). Recuperado de:  
<https://revistasonline.inap.es/index.php/REALA/article/view/10808/11829>
- Acero, G., Aguirre, J., Arévalo, J., Díaz, P., Romero, I. y Hernández, P. (2019) *Planificación urbana integral, aprendiendo de Europa*. Diputación de Barcelona. Recuperado de: <https://gaue.diba.cat/wp-content/uploads/2020/01/62439.pdf>
- Aguirre, J., Romero, I, Acero, G., Arévalo, J. y Díaz, M.P. (2022) *Hacer ciudad en la ciudad* [Recurso de aprendizaje] Fundación para la Universitat Oberta de Catalunya (FUOC).
- Bonet, J (2020a). *El gobierno local: descentralización y autonomía*. [Recurso de aprendizaje] Fundación para la Universitat Oberta de Catalunya (FUOC)
- Bonet, J (2020b). *Los nuevos retos de los gobiernos locales*. [Recurso de aprendizaje] Fundación para la Universitat Oberta de Catalunya (FUOC)
- Casado, V., Huete, M.A., Merinero, R. y González, M. (2018) *La influencia de la iniciativa URBANA 2007-2013 en el desarrollo de la capacidad institucional de la administración municipal*. GAPP Nueva época. Número 20. [Págs. 124-142] Número monográfico – Gobernanza y políticas de desarrollo urbano: teoría y práctica. Recuperado de:  
<https://revistasonline.inap.es/index.php/GAPP/article/view/10487/11353>
- De Gregorio, S. y Kocewicz, R (2007) *Iniciativa comunitaria URBAN 1994-99 Análisis comparativo de tres casos españoles de programas europeos de rehabilitación urbana*. Cuaderno de Investigación Urbanística nº 55 - noviembre / diciembre 2007.

- De Gregorio, S. (2017) *El desarrollo de las iniciativas comunitarias Urban y Urban II en las periferias degradadas de las ciudades españolas. Una contribución a la práctica de la regeneración urbana en España*. Ciudades (núm. 13), 39-59.
- De Gregorio, S. (2020): *¿Conviven dos agendas urbanas en la Unión Europea? La Agenda Urbana Europea versus el Acervo Urbano*, en Alonso Ibáñez, M.R. (dir.): *Las Agendas urbanas y el gobierno de las ciudades. Transformaciones, desafíos e instrumentos*, págs. 120-134. Madrid: Reus.
- Gobierno de España (2011) *Estrategia Española de Sostenibilidad Urbana y Local*. Documento estratégico.
- Gutiérrez, B. y Ciocchetto, A. (2010), *Betlem Parés. Plan de Mejora del barrio de l'Erm*. [Resumen de conferencia] Centre de Política de Sòl i Valoracions, ETSAB. Recuperado de:  
[https://upcommons.upc.edu/bitstream/handle/2099/14574/VISIONS9\\_04\\_revie\\_wBGiAC2.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://upcommons.upc.edu/bitstream/handle/2099/14574/VISIONS9_04_revie_wBGiAC2.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- Iglesias, M., Martí-Costa, M., Subirats, J.; Tomàs, M. (2011) *Políticas urbanas en España: Grandes ciudades, actores y gobiernos locales*. Madrid. Icaria.
- Jiménez, R. (2021) *Organización administrativa y gestión por proyectos (El caso de las unidades administrativas temporales y estructuras similares de gestión de proyectos financiados con fondos europeos)*. Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). La Administración al día.
- Martí-Costa, M., Blanco, I., Parés, M. y Subirats, J. (2016) *Regeneración urbana y gobernanza. ¿Cómo evaluar la participación en una red de gobernanza? Tres perspectivas teóricas y un estudio de caso*. Participación, políticas públicas y territorio: aportes a la construcción de una perspectiva integral (pp. 27-52). Buenos Aires. Ediciones UNGS. Recuperado de:  
[https://www.researchgate.net/publication/301673970\\_Regeneracion\\_urbana\\_y\\_gobernanza\\_Como\\_evaluar\\_la\\_participacion\\_en\\_una\\_red\\_de\\_gobernanza\\_Tres\\_perspectivas\\_teoricas\\_y\\_un\\_estudio\\_de\\_caso](https://www.researchgate.net/publication/301673970_Regeneracion_urbana_y_gobernanza_Como_evaluar_la_participacion_en_una_red_de_gobernanza_Tres_perspectivas_teoricas_y_un_estudio_de_caso)
- Martí-Costa, M., Bonet, J. y Pybus, M. (2014) *La gobernanza en los procesos de regeneración urbana: La Ley de Barrios de la Generalitat de Cataluña*. [Comunicación]. Institut de Govern i Polítiques Públiques (IGOP). Universitat Autònoma de Barcelona.
- Matesanz, A. y Hernández, A. (2018) *Evolución de los parámetros del enfoque integrado en las políticas de regeneración urbana en los barrios vulnerables en España*. GAPP Nueva Época, n.º 20 (noviembre 2018), número monográfico Gobernanza y políticas de desarrollo urbano: teoría y práctica (extracto).



- Mazzucato, M. (2021) *No desaprovechemos esta crisis*. Galaxia Gutenberg.
- Molina, P. y Jiménez, C. (2016) *Retos y oportunidades de la aplicación en España del enfoque integrado al desarrollo urbano sostenible*. Proyecto La planificación frente a las dinámicas sociales del territorio. Recuperado de: [https://www.researchgate.net/publication/324485105\\_Retos\\_y\\_oportunidades\\_de\\_la\\_aplicacion\\_en\\_Espana\\_del\\_enfoque\\_integrado\\_al\\_desarrollo\\_urbano\\_sostenible\\_Challenges\\_and\\_opportunities\\_for\\_the\\_application\\_in\\_Spain\\_of\\_the\\_integrated\\_approach\\_to\\_sustainab](https://www.researchgate.net/publication/324485105_Retos_y_oportunidades_de_la_aplicacion_en_Espana_del_enfoque_integrado_al_desarrollo_urbano_sostenible_Challenges_and_opportunities_for_the_application_in_Spain_of_the_integrated_approach_to_sustainab)
- Picorelli, P. (2020). *Proyectos y programas de intervención integral*. [Recurso de aprendizaje]. Fundación para la Universitat Oberta de Catalunya (FUOC). [https://materials.campus.uoc.edu/daisy/Materials/PID\\_00246887/pdf/PID\\_00246887.pdf](https://materials.campus.uoc.edu/daisy/Materials/PID_00246887/pdf/PID_00246887.pdf)
- Ramió, C. (2016) *La gran impostura: la reforma política e institucional de la Administración pública en España* [entrada de blog] esPúblico, Zaragoza. Fundación EsPúblico. Recuperado de: <https://www.administracionpublica.com/la-gran-impostura-la-reforma-politica-e-institucional-de-la-administracion-publica-en-espana/>
- Simou, S. (2020) *Derecho local del cambio climático*, págs. 21-28. Madrid: Marcial Pons.
- Subirats, J. (2018, noviembre) *Dossier Crític: Ciutats*. Revista. Barcelona.
- Tomás, M. y Martí-Costa, M. (2011) *La reconfiguración de la Agenda Urbana: El debate europeo*. Políticas urbanas en España: grandes ciudades, actores y gobiernos locales. Coordinado por Mariela Iglesias y Marc Martí-Costa. 2011, págs. 23-41.

## 13. Anexos

**Anexo 1.-** Transcripción de la entrevista a la jefa de Programas Europeos del Ayuntamiento de Murcia

**Anexo 2.-** Resultados del análisis de relevancia de actores

**Anexo 3.-** Respuestas a las entrevistas en profundidad