

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

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

M^a Cruz Rozada Ardavin
Universidad de Oviedo

Artículo Recibido: 20/11/2017

Artículo Aceptado: 23/12/2017

Resumen

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

I Introducción

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

DUSI Avilés

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

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

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

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

¹¹ En concreto 148 páginas.

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

¹³ Red de Iniciativas Urbanas, Grupo de Trabajo sobre Estrategias integradas en actuaciones de desarrollo urbano sostenible. Orientaciones para la definición de Estrategias integradas de desarrollo urbano sostenible en el periodo 2014-2020. Consultado el 5 de diciembre de 2017. Disponible en http://www.fomento.gob.es/NR/rdonlyres/B5A6E0BC-AA8C-4C3F-8ABD-7558E8141B79/128640/20141127_OrientEstrtgInte20142020Final.pdf

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

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

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

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

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

¹⁵ Entre 45 y 63 metros cuadrados.

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

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

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

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

DUSI Mieres

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

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

¹⁶ Consta de 217 páginas.

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

¹⁸ Ver Nota 13.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

II Conclusiones

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

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

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

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

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

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

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

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

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