

RESUMEN

Objetivo de la Investigación: La progresiva europeización de las políticas urbanas ha encontrado en las Estrategias de Desarrollo Urbano Sostenible Integrado (EDUSI) durante el periodo de financiación 2014-2020 una herramienta transformadora en el modo de trabajo y la consolidación del enfoque integrado. Además, la clara delimitación del ámbito de actuación y la definición de líneas de actuación alineadas con los objetivos europeos han modificado la percepción de las políticas urbanas por parte de las entidades locales. Siete municipios asturianos se presentaron a las convocatorias llevadas a cabo en España. Finalmente, solo cuatro de ellos obtuvieron financiación para el desarrollo de sus estrategias: Avilés, Mieres, Oviedo y Siero. Así, el objetivo principal es el de conocer el impacto que han tenido las EDUSI en las ciudades asturianas y para ello se plantean una serie de preguntas que dirigen la investigación: ¿Se han llevado a cabo las medidas incluidas en los planes de acción de las diferentes estrategias presentadas por las ciudades asturianas? y ¿qué transformaciones se observan en las ciudades asturianas?

Metodología: Se emplean métodos de investigación cualitativa, como el análisis documental, las entrevistas en profundidad, la representación cartográfica y la observación en campo.

Resultados: Este artículo ofrece una evaluación cualitativa del grado de ejecución de las EDUSI en Asturias. Mientras Avilés, Mieres y Siero han completado la estrategia o la mayor parte de sus actuaciones, Oviedo corre el riesgo de perder parte de la cofinanciación europea. Entre los problemas identificados por los ayuntamientos se señalan la escasez de recursos humanos, la rigidez de la convocatoria, la carga burocrática y la complejidad en la gestión.

Originalidad/Valor: Se ofrece una lectura crítica de las EDUSI más allá de los aspectos del diseño de la política europea, centrándose en el nivel de cumplimiento de las estrategias y en las transformaciones urbanas ejecutadas.

Palabras clave: sostenibilidad urbana, regeneración urbana, EDUSI, planeamiento urbano, políticas urbanas europeas

ABSTRACT

Research Purpose: The progressive Europeanisation of urban policies has found in the Integrated Sustainable Urban Development Strategies (ISUDS) during the 2014-2020 funding period a transformative tool in the way of working and the consolidation of the integrated approach. Moreover, the clear delimitation of the scope of action and the definition of lines of action aligned with European objectives have changed the perception of urban policies by local authorities. Seven Asturian municipalities applied to the calls for proposals carried out in Spain. In the end, only four of them obtained funding for the development of their strategies: Avilés, Mieres, Oviedo and Siero. Thus, the main objective is to find out the impact that the ISUDS have had on the Asturian cities and for this purpose a series of questions are posed to guide the research: Have the measures included in the action plans of the different strategies presented by the Asturian cities been carried out and what transformations are observed in the Asturian cities?

Methodology: Qualitative research methods are used, such as documentary analysis, in-depth interviews, cartographic representation and field observation.

Findings: This article provides a qualitative assessment of the degree of implementation of the ISUDS in Asturias. While Avilés, Mieres and Siero have completed the strategy or most of their actions, Oviedo runs the risk of losing part of the European co-financing. Among the problems identified by the municipalities, the shortage of human resources, the rigidity of the call for proposals, the bureaucratic burden and the complexity of management are highlighted.

Originality/Value: A critical reading of the ISUDS is offered beyond the design aspects of the European policy, focusing on the level of compliance with the strategies and the urban transformations implemented.

Keywords: urban sustainability, urban regeneration, ISUDS, urban planning, european urban policies.

RESUMO

Objetivo da Investigação: A europeização progressiva das políticas urbanas encontrou nas Accões Integradas de Desenvolvimento Urbano Sustentável (AIDUS), durante o período de financiamento 2014-2020, um instrumento de transformação do modo de trabalho e de consolidação da abordagem integrada. Além disso, a delimitação clara do âmbito de ação e a definição de linhas de ação alinhadas com os objetivos europeus alteraram a perceção das políticas urbanas por parte das autoridades locais. Sete municípios asturianos candidataram-se aos convites à apresentação de propostas realizados em Espanha. No final, apenas quatro deles obtiveram financiamento para o desenvolvimento das suas estratégias: Avilés, Mieres, Oviedo e Siero. Assim, o objetivo principal é conhecer o impacto que as AIDUS tiveram nas cidades asturianas e, para isso, coloca-se uma série de questões que orientam a investigação: Foram realizadas as medidas incluídas nos planos de ação das diferentes estratégias apresentadas pelas cidades asturianas e que transformações se observam nas cidades asturianas?

Metodologia: São utilizados métodos de investigação qualitativa, como a análise documental, entrevistas aprofundadas, cartografia e observação no terreno.

Resultados: Este artigo apresenta uma avaliação qualitativa do grau de execução das AIDUS nas Astúrias. Enquanto Avilés, Mieres e Siero concluíram a estratégia ou a maioria das suas acções, Oviedo corre o risco de perder parte do cofinanciamento europeu. Entre os problemas identificados pelas câmaras municipais, destacam-se a falta de recursos humanos, a rigidez do convite à apresentação de propostas, a carga burocrática e a complexidade da gestão.

Originalidade/Valor: Oferece uma leitura crítica das AIDUS para além dos aspectos de conceção da política europeia, centrando-se no nível de cumprimento das estratégias e nas transformações urbanas implementadas.

Palabras-chave: sustentabilidade urbana, regeneração urbana, AIDUS, planeamento urbano, políticas urbanas europeias

1. Introducción

Desde la aprobación en 1999 de la Estrategia Territorial Europea (ETE) el enfoque territorial ha ido adquiriendo un mayor protagonismo en las políticas de la Unión Europea (UE). De igual modo, tras su incorporación a la UE en 1986, España experimentó un notable incremento en la aplicación de las políticas urbanas europeas. Así, a las primeras experiencias como el programa Urban desarrollado entre 1994 y 1999 y su continuación a través del programa Urban II, llevado a cabo de 2000 a 2006, le siguieron otras como la Iniciativa Urbana entre 2007 y 2013. Todas estas políticas ponen de manifiesto la creciente influencia de las políticas urbanas en los estados miembros, especialmente en aquellos que, como España, no disponen de una política a escala estatal de urbanismo y ordenación del territorio. Del mismo modo, la adopción de la Carta de Leipzig en 2007 marcó un importante punto de inflexión en la aplicación de enfoques integrados del desarrollo urbano en Europa.

El área central de Asturias es una región urbana policéntrica habitada por unas 800.000 personas y conformada por varios núcleos urbanos conectados por una densa red de infraestructuras. Así pues, las políticas encaminadas a la sostenibilidad urbana pueden tener un gran impacto en la población asturiana. Mas allá de los instrumentos de planificación económica previos a la incorporación a la UE, o las iniciativas financiadas directamente por los fondos FEDER, las ciudades asturianas han experimentado en las últimas décadas la influencia de las políticas urbanas europeas, desde el primer programa URBAN I que financió actuaciones en Avilés, Corvera y Langreo, espacios caracterizados por el cese de actividades económicas, un crecimiento desempleo y una alta especialización en el subsector siderúrgico. En la segunda convocatoria del programa URBAN, solo Gijón obtuvo financiación europea. Por aquel entonces, las actuaciones se centraron en los barrios del oeste gijonés, una zona afectada por su alta tasa de desempleo vinculada a la pérdida de actividades económicas entre las que se encontraban las siderúrgicas y los astilleros. En el programa URBAN II que se llevó a cabo en Gijón también se tuvieron en cuenta los problemas medioambientales y sociales. El siguiente programa, denominado en España Iniciativas Urbanas solamente incluyó a Oviedo y los proyectos se localizaron en los barrios situados en su borde oriental, que son los barrios más vulnerables desde el punto de vista social, económico y medioambiental.

El periodo 2014-2020 ha supuesto un nuevo hito en la influencia de las políticas urbanas europeas, tanto por la magnitud de los fondos, como por el número de ciudades beneficiadas y la metodología aplicada. Así pues, el último periodo de la política regional estableció entre sus objetivos potenciar el papel de las ciudades a través de estrategias de desarrollo urbano sostenible integrado (EDUSI) con la finalidad de que las áreas urbanas pudieran afrontar de manera interrelacionada los retos económicos, ambientales, sociales y demográficos como se recoge en su artículo 7 del reglamento sobre el fondo FEDER (UE, 2013). Estas estrategias se basan en la planificación estratégica integrada (Fioretti et al., 2020) que supone un paso más en la línea de los anteriores

periodos de financiación (Acero, 2016; Gregorio Hurtado & González Medina, 2017).

Cada Estado Miembro recibió del FEDER al menos un 5% dedicado a la cofinanciación de estrategias de desarrollo urbano sostenible integrado. En España, este porcentaje ascendió al 8%. Como resultado, según STRAT-BOARD, el conjunto de datos que recoge todas las estrategias puestas en marcha en el periodo 2014-2020, 1.048 estrategias fueron presentadas en Europa y 173 de ellas se corresponden con ciudades españolas. Tras la aprobación del programa operacional de España en 2015, se anunciaron tres convocatorias públicas en las que tanto los ayuntamientos como las diputaciones presentaron sus estrategias. La primera convocatoria fue publicada en diciembre de 2016, la segunda en julio de 2017 y la tercera aconteció en diciembre de 2018. La distribución espacial de las ciudades que recibieron la financiación europea y la cantidad asignada para cada una de ellas fue presentado en la III Conferencia P3DT Place-Based Policies - III Conference On Public Policies, Territorial Planning and Spatial Development celebrada en Vila Nova de Gaia (Obeso Muñiz, 2018). De acuerdo con la *Decommitment methodology* (n+3) todas las líneas de actuación que reciban financiación europea deberían tener sus proyectos finalizados a fecha de diciembre de 2023 (UE, 2017). De este modo, entre las ciudades objeto de estudio de este artículo, en la primera convocatoria, Avilés recibió 10 millones de euros y Mieres casi 5. Oviedo obtuvo 10,3 millones de euros de financiación en la segunda convocatoria y finalmente, en la tercera, la estrategia de Siero fue seleccionada, lo que supuso un ayuda de algo más de 5 millones de euros. A pesar de los intentos de Langreo y Gijón, que se presentaron también a las convocatorias públicas, ambas ciudades no obtuvieron la financiación europea correspondientes a este periodo.

Debido a la novedad que supuso la introducción de la metodología EDUSI para los municipios españoles, la Red de Iniciativas Urbanas publicó una guía de referencia con el objetivo de facilitar el desarrollo de las estrategias municipales (RIU, 2015). La Red es un mecanismo de coordinación, impulso y apoyo a la gestión y evaluación de actuaciones en materia urbana cofinanciadas por Fondos Estructurales que fue creada para el periodo 2007-2013, pero que mantuvo su actividad en el periodo posterior. La guía es un documento que asesora a los ayuntamientos acerca de cómo ha de estructurarse la estrategia, sus contenidos e intenta dar respuesta a una serie de asuntos clave. Como resultado de la publicación de la guía, el grado de homogeneidad de las EDUSI españolas es bastante alto.

Se comienza por la identificación de los problemas y retos urbanos, a continuación, se lleva a cabo un análisis integrado del ámbito de estudio y a partir de éste se proporciona un diagnóstico, generalmente mediante matrices DAFO o similares. Este diagnóstico se vincula a una serie de resultados esperados. Al tratarse de una política urbana que puede incluirse dentro de las denominadas *place-based policies* (Barca et al., 2012) o políticas con enfoque en el lugar, la delimitación del ámbito de actuación resulta de especial importancia. Es decir, cada EDUSI define con precisión el área para la que se solicita la financiación, pudiendo ser ésta, un barrio, un municipio en su conjunto, o una unión de varios municipios que cumplan una serie de condiciones. El siguiente capítulo se dedica al plan de implementación que se compone de tres

elementos básicos: las líneas de actuación, el cronograma y el presupuesto. Las líneas de actuación constituyen el eje central de la estrategia y de ellas dependen los proyectos concretos, por lo que a partir de las líneas de actuación se pueden deducir cuáles serán las transformaciones urbanas previstas.

Otro aspecto esencial de las EDUSI es la importancia que se le ha otorgado a la participación ciudadana. Estos procesos participativos no se limitan a un mero periodo de información pública o de presentación de alegaciones, sino que ansía convertirse en una materia de carácter transversal en el desarrollo de la estrategia, tanto en la parte de su diseño como en la posterior gestión e implementación. Fruto de ese interés por fomentar la participación de la ciudadanía, la guía de referencia de la RIU y las sucesivas estrategias de los ayuntamientos incorporan capítulos dedicados en exclusividad a la explicación de los procesos participativos. Asimismo, cada documento estratégico aborda la cuestión de la capacidad administrativa de los entes locales. Finalmente, se detalla la relación de la EDUSI con los principios horizontales y objetivos transversales definidos en la política regional europea.

La bibliografía existente relacionada con las estrategias de desarrollo urbano sostenible se ha centrado preferentemente en la fase de diseño como sostienen van der Zwet et al. (2017). Entre las investigaciones que estudian la traslación de esta política europea a los estados miembros, se encuentran algunas claves tanto en el ámbito europeo, como en el español. Así, en Portugal, Ferreira y Seixas (2017) identifican estas estrategias como una vía para la territorialización de las políticas europeas. Estas estrategias, en su fase de diseño, revelaron un nivel relativamente alto de integración política y se esperaba que tuviesen un impacto positivo en el desarrollo urbano en cuanto a mejora medioambiental y social, regeneración económica y gobernanza como apuntan Medeiros y van der Zwet (2020) en un artículo sobre la fase de diseño de las estrategias. Sin embargo, como indica Chamusca (2023) se ha puesto de manifiesto que la estructura gubernamental está demasiado centralizada y la excesiva competencia local en materia de financiación hace que el proceso sea más complejo y que los conceptos se apliquen más en el discurso que en la práctica. En el caso italiano, Domorenok (2017) sugiere que existen varios problemas como la capacidad de las autoridades locales para garantizar la ejecución de las estrategias, la elevada complejidad y la falta de disposiciones prácticas que permitan su aplicación, así como problemas en la gobernanza multinivel. En España Nasarre y de Goicoechea et al. (2017) detallan el contenido de las EDUSI, su proceso de diseño y el balance tras las dos primeras convocatorias. Mientras que de Gregorio Hurtado (2021) analiza las características del instrumento y sus carencias, como la falta de vinculación con la regeneración urbana.

En el contexto asturiano Rozada Ardavín (2017) analiza el documento de la estrategia de Avilés en el momento previo a su ejecución centrándose en el grado de asimilación de la EDUSI a la guía de la RIU, por su parte Rodríguez Gutiérrez y Menéndez Fernández (2019) desgranar la EDUSI de Mieres, en gran medida dado su protagonismo en la elaboración de esta. En el caso de Oviedo, Carrero de Roa (2018) analiza los procesos de participación ciudadana previos y Sánchez Álvarez (2021) aborda las consecuencias de los planteamientos fallidos y la lentitud en la ejecución de la estrategia. Acerca de la implementación de las estrategias, Rodríguez

Gutiérrez et al. (2022) describen las principales actuaciones implementadas en Mieres, mientras que Suárez-Rodríguez y Tomé-Fernández (2023) apuntan que las actuaciones de la estrategia avilesina tienen un alcance limitado, especialmente en lo tocante a los problemas ambientales. Con el objetivo de contribuir al conocimiento sobre la ejecución de las EDUSI en Asturias y los posibles problemas encontrados por los ayuntamientos, esta investigación, ha puesto el foco en aquellas líneas de actuación que pueden desencadenar procesos de transformación urbana, es decir, del espacio físico, descartando el resto de las líneas de actuación. No quiere esto decir que se hayan considerado el resto de las líneas menos importantes, sino que entre los objetivos de este trabajo no se incluye el conocimiento exhaustivo de todas las líneas. En concreto, se presta especial atención a las causas, procesos y contradicciones que encierra la implementación de las EDUSI en Asturias. Por todo ello, el objetivo principal es el de conocer el impacto que han tenido las EDUSI en las ciudades asturianas y para ello se plantean una serie de preguntas que dirigen la investigación: ¿Se han llevado a cabo las medidas incluidas en los planes de acción de las diferentes estrategias presentadas por las ciudades asturianas? y ¿qué transformaciones se observan en las ciudades asturianas?

2. Metodología

Esta investigación emplea métodos de investigación cualitativa, como el análisis documental, las entrevistas en profundidad, la representación cartográfica y la observación en campo. En primer lugar, se ha consultado el Boletín Oficial del Estado (BOE) en el que se publicaron las distintas convocatorias competitivas. Además, se ha recurrido a otras fuentes documentales como las estrategias presentadas por cada ayuntamiento y los informes anuales de seguimiento publicados por la Dirección General de Fondos Europeos, organismo del Ministerio de Hacienda y Función Pública del Gobierno de España. Se complementa el análisis con la consulta de fuentes hemerográficas, especialmente las publicadas por los medios de comunicación de prensa regional y la consulta de las páginas web dedicadas a cada una de las EDUSI, puesto que disponen de una estructura similar de acuerdo con el protocolo de comunicación definido por el Ministerio de Hacienda. De este modo, en el apartado de Gestión y Seguimiento se encuentra la información relativa a las líneas de actuación aprobadas y las consecuentes ofertas de licitación. Finalmente, los enlaces a la plataforma de contratación del Estado garantizan la transparencia y el acceso a los presupuestos, pliegos técnicos, memorias y planos de los proyectos.

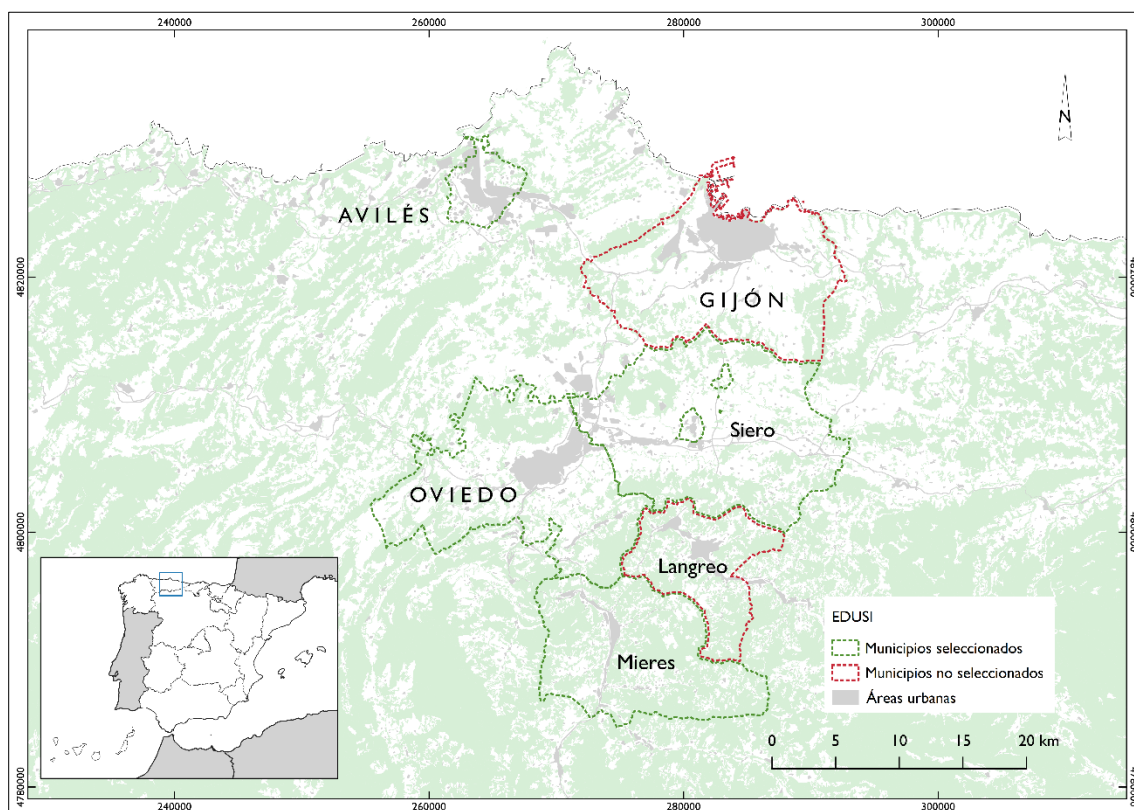
Posteriormente, con la finalidad de lograr una comprensión más profunda de la ejecución de las estrategias, entre septiembre de 2021 y febrero de 2022 se concertaron varias entrevistas con políticos, personal técnico y funcionarios de la administración pública a nivel local, regional y nacional. Así, en el plano político se realizaron entrevistas con responsables municipales de Avilés y Mieres. Para el caso de Siero se recurrió a una entrevista con técnicos de la administración local encargados de la estrategia y en lo tocante a Oviedo se entrevistó tanto a personas del ámbito político como del personal técnico del ayuntamiento. En la escala nacional se plantearon preguntas a personas con responsabilidad en la gestión, seguimiento y evaluación de

los fondos europeos en reuniones científicas y en entrevistas. Las entrevistas fueron semiestructuradas y se realizaron en persona y por videconferencia. Las preguntas planteadas estaban relacionadas con los principios del desarrollo urbano sostenible integrado, la fase de diseño del documento de estrategia, el nivel de aplicación, el grado de ejecución y los problemas encontrados. Para organizar la información recopilada, las respuestas se han clasificado en diferentes grupos según los retos clave identificados por van der Zwet et al. (2017), que están relacionados con la capacidad, la regulación y la gobernanza.

3. Resultados

En este apartado se recogen los resultados de las ciudades que han sido seleccionadas en las distintas convocatorias. En la primera convocatoria, Mieres y Avilés; en la segunda, Oviedo y finalmente, en la tercera y última convocatoria, el municipio de Siero resultó el único beneficiario de entre las candidaturas asturianas. Además de los cuatro municipios seleccionados hubo otros dos casos en los que las estrategias propuestas no resultaron seleccionadas, se trata de Gijón y Langreo.

Figura 1
Mapa de situación de las EDUSI en Asturias



Fuente: elaboración propia

Este capítulo se centra en la evaluación de las estrategias seleccionadas. La evaluación consiste en el análisis del grado de ejecución de aquellas líneas de actuación que están encaminadas a producir una transformación

urbana, como son los casos de los proyectos de reformas de calles y plazas, construcción de nuevos aparcamientos, mejora de parques públicos y zonas verdes, adecuación de equipamientos y ejecución de infraestructuras destinadas a la movilidad sostenible como carriles bici, entre otras medidas. De manera complementaria se dedica un apartado a la evaluación cualitativa resultante de las respuestas obtenidas de las entrevistas con actores implicados en la gestión y el seguimiento de las estrategias. Así, este capítulo se divide en cinco epígrafes, uno dedicado a cada uno de los municipios objeto de estudio y otro final para las entrevistas.

Tabla 1
Grado de ejecución de las EDUSI asturianas

Ciudad	Convocatoria	Cuantía asignada (€)	Líneas de actuación	Operaciones Seleccionadas	Ejecutadas o próxima ejecución
Avilés	1 ^a	10.000.000	14	15	14
Mieres	1 ^a	4.999.705	7	7	7
Oviedo	2 ^a	10.308.120	10	5	2
Siero	3 ^a	5.044.729	5	12	12

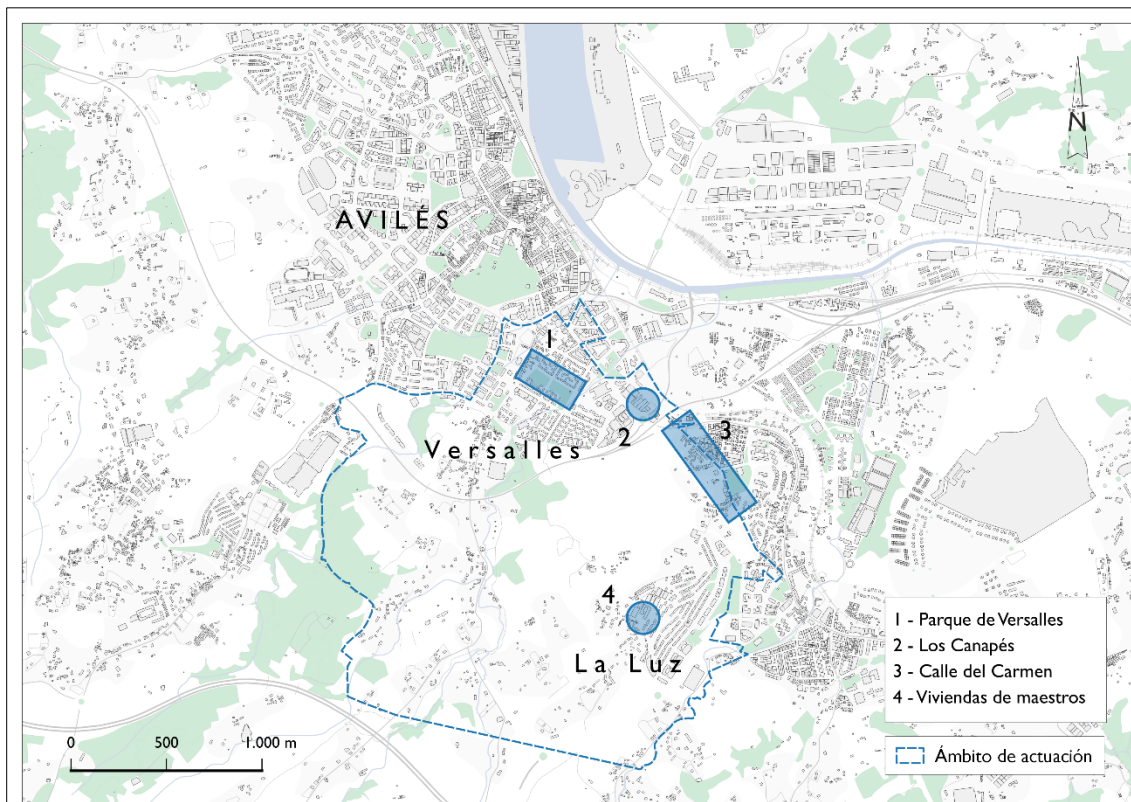
Fuente: páginas web de los ayuntamientos seleccionados

En la tabla 1 se muestra de modo comparativo el grado de ejecución de las EDUSI en Asturias. Las estrategias de Avilés, Mieres y Siero han sido ejecutadas en su totalidad mientras que en el caso de Oviedo tan solo una de las operaciones reseñadas en este artículo llegará a ejecutarse antes de diciembre de 2023 fecha límite para la declaración del gasto.

3.1. Avilés

Avilés cuenta con 76.874 habitantes (SADEI, 2021) lo que le convierte en el tercer municipio más poblado de Asturias por detrás de Oviedo y Gijón. Los tres forman una red urbana policéntrica cuya intensa interrelación se materializa mediante la autovía “Y” una infraestructura de capital importancia en el centro de la Comunidad Autónoma. Pese a su pequeño tamaño, el municipio proporciona un elevado número de empleos industriales. No obstante, su historia reciente ha estado estrechamente vinculada a las actividades siderúrgicas y portuarias, lo que ha producido un tejido empresarial diverso, con predominio del sector servicios, pero con una fuerte presencia de actividades industriales. Por todo ello, su renta ajustada neta es la segunda más elevada de Asturias. De todos modos, la distribución espacial de la renta presenta profundas desigualdades entre los barrios que componen el municipio como resultado de un proceso de construcción histórica caracterizado por su fragmentación y segregación socio espacial.

Figura 2
Plano con las principales actuaciones en Avilés



Fuente: elaboración propia

Avilés presentó su estrategia titulada “Rejuvenecimiento Ciudad” a la primera convocatoria, resultando una de las seleccionadas. El documento fue elaborado por una consultora externa. La estrategia delimita, a partir de la agrupación de varias secciones censales, su ámbito de actuación en dos barrios situados en su periferia sur, Versailles y La Luz, incluidos dentro del análisis de *Áreas urbanas con riesgo de exclusión social* (Ayuntamiento de Avilés, 2016). Entre las líneas de actuación presentadas se encuentran varias que conllevan transformaciones urbanas como son: la remodelación del parque de Versailles, la reurbanización de las calles del Carmen y de la Paz, el acondicionamiento del entorno de Los Canapés, monumento histórico situado entre ambos barrios y se incluyen también líneas estratégicas encaminadas a la elaboración de un plan de movilidad urbana sostenible (PMUS), entre otros proyectos de marcado carácter social.

Figura 3

Fotografías de algunos de los proyectos aprobados en Avilés. Imagen superior: Parque de Versalles. Imagen inferior izquierda: Viviendas de maestros en La Luz. Imagen inferior derecha: Calle del Carmen antes de su reforma.



Fuente: Ayuntamiento de Avilés (2016) y El Comercio, (De Luis, 2020; 2021).

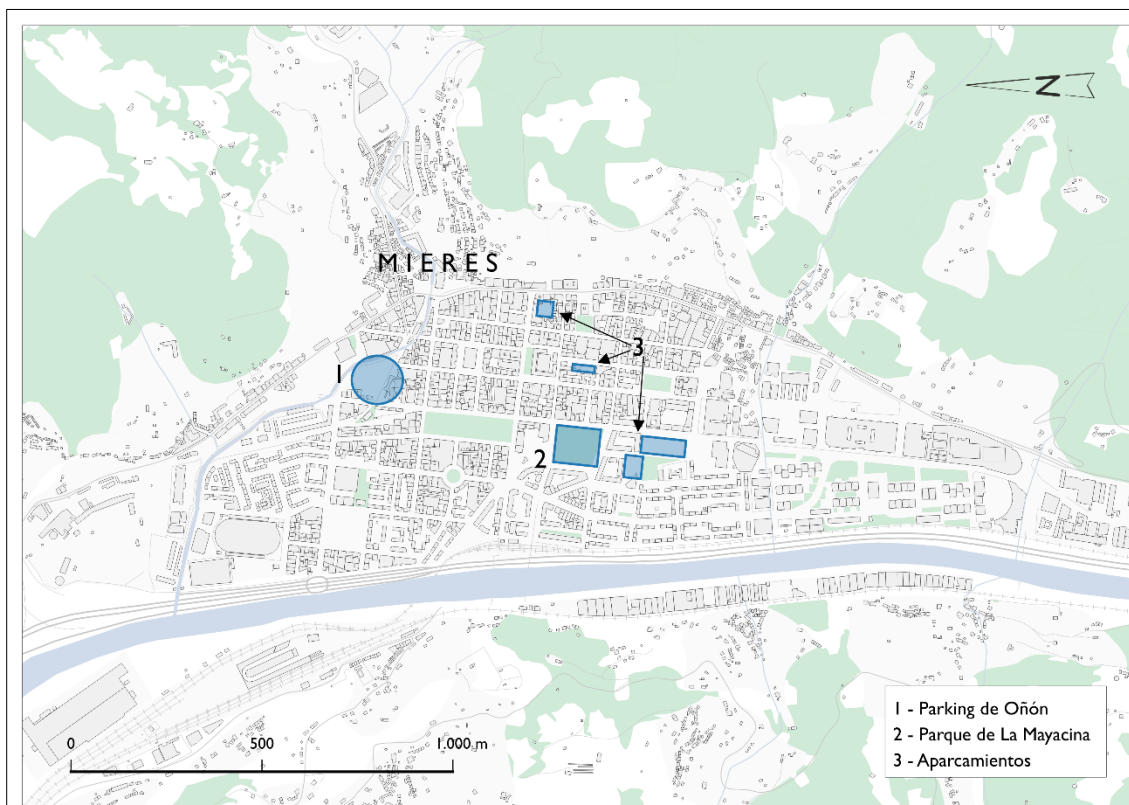
En la actualidad, las 14 líneas de actuación han sido aprobadas y el grado de ejecución de la estrategia es avanzado. En agosto de 2023 finalizó la reforma del parque de Versalles que ascendió a un importe de 1,19 millones de euros y se encuentra actualmente en obras la reforma de las viviendas de maestros en La Luz. Las obras de reurbanización de la calle de la Paz, en el barrio de Versalles ya han sido inauguradas y se han introducido nuevos servicios urbanos, se ha modificado el espacio destinado al aparcamiento y se ha restringido el sentido de la circulación en un solo carril. En el caso de la calle del Carmen que comunica Los Canapés con La Luz, la obra muy consistió en la transformación de una vía interurbana en una vía urbana que ha dotado de aceras, alumbrado público y seguridad peatonal. Además de estas actuaciones, en lo referentes a Los Canapés, la restauración del monumento se acompaña de la recuperación de su entorno lo

que sin duda mejora su accesibilidad y la integración con el resto de la trama urbana. Como señalan Suárez-Rodríguez y Tomé-Fernández (2023) en la práctica el peso de la transformación física ha sido mayor que el de otras componentes de la sostenibilidad urbana.

3.2. Mieres

Mieres es un municipio situado en las Cuencas Mineras. Es también la principal ciudad del valle del río Caudal que conecta el centro de la región con su principal salida hacia la meseta. El municipio concentra una serie de retos y problemas urbanos derivados del cese de varias actividades económicas como la minería que han contribuido a un notable descenso demográfico. En la actualidad, tiene 37.026 habitantes (SADEI, 2021).

Figura 4
Plano con las principales actuaciones en Mieres



Fuente: elaboración propia

La estrategia fue elaborada por el Ayuntamiento en colaboración con el Centro de Cooperación y Desarrollo Territorial de la Universidad de Oviedo (CECODET) y apuesta por la regeneración urbana a través de varios proyectos que se concretan en diversas líneas de actuación. En este contexto, la EDUSI se plantea como una oportunidad para la transición de urbana de ciudades mineras (Rodríguez Gutiérrez et al., 2022). Entre las actuaciones previstas destacan la construcción de aparcamientos disuasorios en el tejido urbano, aprovechando parcelas sin uso y el diseño participativo y posterior urbanización del parque de La Mayacina, un barrio de creación reciente en terrenos baldíos que eran utilizados como aparcamiento informal y que

llevaban más de tres décadas a la espera de una transformación urbana.

Figura 5

Parque de La Mayacina.



Fuente: La Nueva España, Orihuela (2022).

Así pues, dentro de los cerca de cinco millones de euros destinados a la EDUSI de Mieres, las principales actuaciones de transformación urbana han sido la construcción del parque de La Mayacina, dotado de una partida presupuestaria de 1.150.000 €, que se suma al aparcamiento de Oñón cuyo presupuesto se dota de 241.883,83 € y el denominado sistema de nuevas centralidades, establecido a partir de la recualificación de espacios públicos y que conlleva la urbanización de aparcamientos en superficie en las calle Dolores Ibárruri, La Pista y Manuel Llana y que cuenta con una cantidad de 375.500 € (Ayuntamiento de Mieres, 2016).

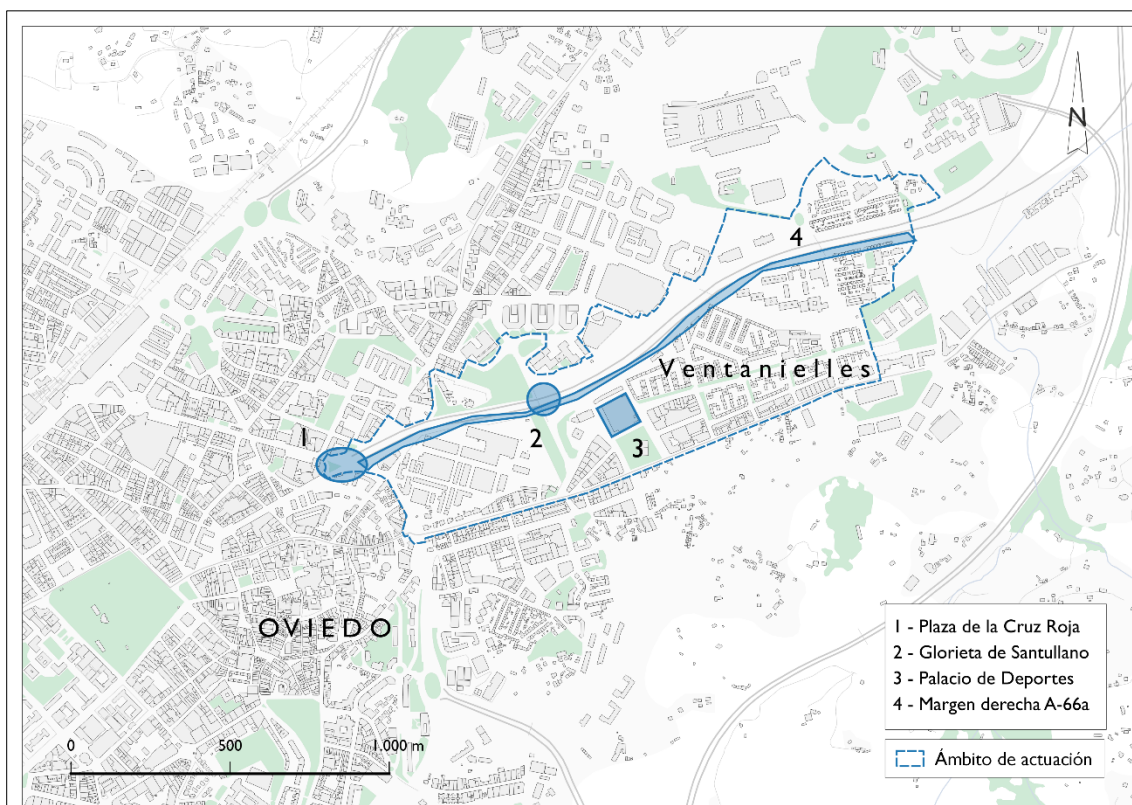
Dentro del conjunto de proyectos vinculados a las líneas de actuación de la EDUSI de Mieres, los que tienen incidencia directa en el casco urbano de la capital municipal ya han sido ejecutados por lo que el grado de cumplimiento, en relación con el cronograma inicial, es alto. En el caso de Mieres, además resulta de especial interés la secuencia cronológica que se ha adoptado para la ejecución de los trabajos, puesto que, dada la alta demanda de aparcamiento por parte de la población y teniendo en cuenta que la parcela de La Mayacina se dedicaba a ese uso con anterioridad, el Ayuntamiento de Mieres inició primero las obras de Oñón y del sistema de aparcamientos interiores, para acometer con posterioridad la actuación del parque de La Mayacina. El parque constituye un elemento de referencia en el tejido urbano de Mieres y a juzgar por su uso cotidiano parece que la actuación ha sido acogida con satisfacción. Aun cuando, desde determinadas

posiciones, se argumentaba que la presencia de otro parque en Mieres era innecesaria. Además, el parque culmina el proceso de transformación del ámbito Vasco-Mayacina, en el que la empresa estatal SEPES ha tenido un importante protagonismo en las últimas décadas, por lo que esta actuación ha culminado la consolidación de una nueva centralidad en Mieres.

3.3. Oviedo

Tras haberse presentado a la primera convocatoria, en la que la capital asturiana no fue seleccionada, Oviedo obtuvo finalmente 10.308.120 € de financiación europea en la segunda convocatoria. La estrategia del Ayuntamiento de Oviedo (2016) se titula “Conectando Oviedo” y tiene como objetivo la regeneración urbana de un ámbito de actuación delimitado a lo largo de un tramo de la autovía A-66a, cuyo trazado se introduce en la trama urbana del este de la ciudad. Este ámbito encierra el único barrio de la ciudad que se encuentra en el catálogo de barrios vulnerables (Hernández Aja et al., 2018). Como señala Carrero de Roa (2018), tanto el espacio acotado, como el objetivo de la propia estrategia, son el resultado de la participación ciudadana que procura satisfacer las demandas vecinales para la transformación de la autovía en un vial urbano dotado de equipamientos, servicios y zonas verdes, que al mismo tiempo aleje el tráfico de la iglesia de San Julián de los Prados y que mejore la calidad de vida de los vecinos afectados por el actual volumen de tráfico, tanto por su contaminación acústica, como ambiental y por el efecto barrera que constituye entre las diferentes piezas de la ciudad.

Figura 6
Plano con las principales actuaciones en Oviedo



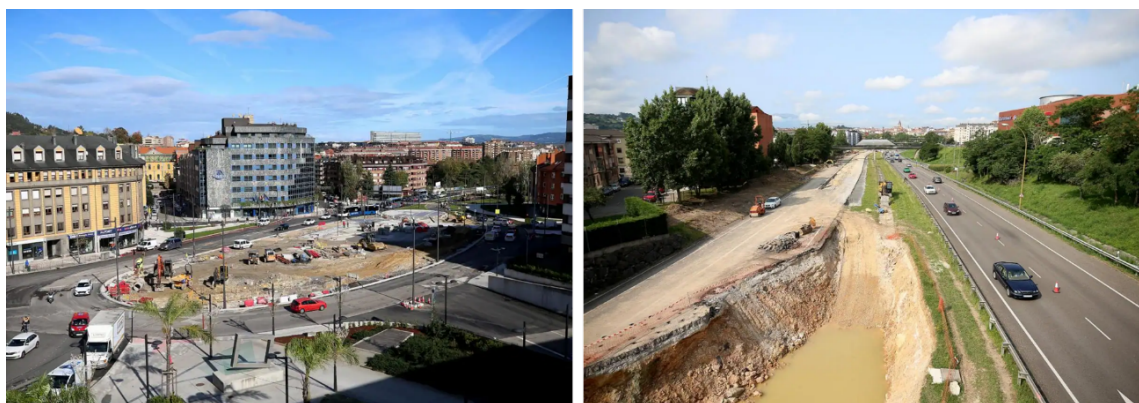
Fuente: elaboración propia

La iglesia es una de las muestras más importantes del arte prerrománico asturiano y cuenta con un importante grado de protección, al menos en materia legal, puesto que se encuentra a escasos metros de la calzada. Fue declarada Monumento Histórico Artístico en 1917 y Patrimonio de la Humanidad en 1998 y se incluye dentro del conjunto de Bienes de Interés Cultural del Principado de Asturias. Por otro lado, la proximidad a la Fábrica de la Vega, un conjunto fabril de extraordinario valor desde el punto de vista del patrimonio industrial y que cesó su actividad en 2012, siempre ha condicionado los debates en torno al futuro de esta pieza urbana. Se trata, en definitiva, de un enclave en el que se vislumbra un extraordinario potencial de transformación y por ese mismo motivo, sobre este espacio se proyectan diferentes actuaciones e intereses. Destacando el acuerdo anunciado durante el verano de 2022 entre la administración local, regional y estatal para la formalización de un convenio urbanístico destinado a dotar de usos al recinto y sus edificaciones.

Oviedo cuenta con 217.552 habitantes y es el segundo municipio más poblado de Asturias es el que cuenta con un mayor nivel de renta (SADEI, 2021). Dado su papel de capital autonómica concentra una gran cantidad de servicios y equipamientos que prestan servicio a personas de toda la comunidad autónoma lo que genera importantes flujos de personas, bien sea mediante movimientos de carácter pendular, bien vinculados a determinados momentos o épocas del año. Por este motivo, la accesibilidad al centro de la ciudad ha tenido un papel protagonista en los debates acerca de la concepción de este espacio.

Figura 7

Imágenes del ámbito de actuación. Izquierda: glorieta de la Cruz Roja. Derecha: Reurbanización de la A-66.



Fuente: Fotografías de Alex Piña en el diario El Comercio, Agudín (2023)

El grado de ejecución de la EDUSI de Oviedo es el más bajo dentro del conjunto de las ciudades asturianas. A pesar de los anuncios efectuados tanto por la administración local como por la prensa regional, hasta el momento no se ha ejecutado por completo ninguno de los proyectos que implican transformaciones del espacio urbano. Si bien las obras de reordenación viaria de la glorieta de la Cruz Roja y la mejora de la eficiencia energética del Palacio de los Deportes se encuentran en un estado muy avanzado. El contrato de servicio para la redacción del proyecto de reurbanización de la margen derecha de la salida de Oviedo por la A66 en el entorno de Santullano fue adjudicada en abril del 2022, y se están ejecutando los trabajos.

El motivo principal de este retraso se encuentra en el cambio de gobierno municipal, tras las elecciones de 2019 que descartó algunas de las iniciativas puestas en marcha con anterioridad. El cambio político supuso a su vez una modificación en cuanto a la prioridad otorgada a la EDUSI y, debido a ello, la modificación del planteamiento inicial, primero desvinculándose de la propuesta ganadora que había resultado de un concurso de ideas basado en un pliego de condiciones que recogía las conclusiones de un proceso participativo y posteriormente con una reformulación de los proyectos asociados a las líneas de actuación. Además del retraso y el riesgo de la pérdida de parte de la financiación europea, otro de los resultados del replanteamiento de la estrategia son los cambios en los proyectos seleccionados lo que revela la debilidad y la falta de consenso de la estrategia urbana ovetense como señala Sánchez Álvarez (2021).

En la actualidad, la plataforma vecinal Imagina un Bulevar, impulsora de la transformación de este espacio, mantiene su oposición a los planes municipales. El presupuesto municipal del año 2022 solo incluye 6,2 millones de los 10,3 millones que corresponden a la estrategia ovetense. Teniendo en cuenta que no existe más aplazamiento posible del que resulta de la aplicación de la regla N+3, *Decommitment procedure* (UE, 2017), todas las obras deberían de estar terminadas antes de diciembre de 2023 con lo que el riesgo de pérdida de parte de los fondos europeos es, no ya una posibilidad, sino que es altamente probable en el caso de la nueva glorieta de Santullano y especialmente en lo referente al centro social de Ventanielles con la iniciativa denominada La Fábrica Digital.

3.4. Siero

El municipio de Siero, también situado en el área central de Asturias, al sur de Gijón y al este de Oviedo está emplazado en una depresión prelitoral caracterizada por la presencia de una de las mayores bolsas de suelo de topografía llana de la Comunidad Autónoma lo que hace que en este municipio se concentren un gran número de actividades productivas, infraestructuras y servicios. Este hecho refuerza la vigencia y oportunidad del título de la estrategia sierense que fue denominada “El centro de Asturias”. El municipio sierense tiene en la actualidad 51.608 habitantes (SADEI, 2021), es el cuarto municipio asturiano en número de habitantes y tiene una dinámica reciente marcada por el incremento demográfico.

Figura 8

Captura del vídeo que muestra el proyecto de regeneración de la Avenida de Viella

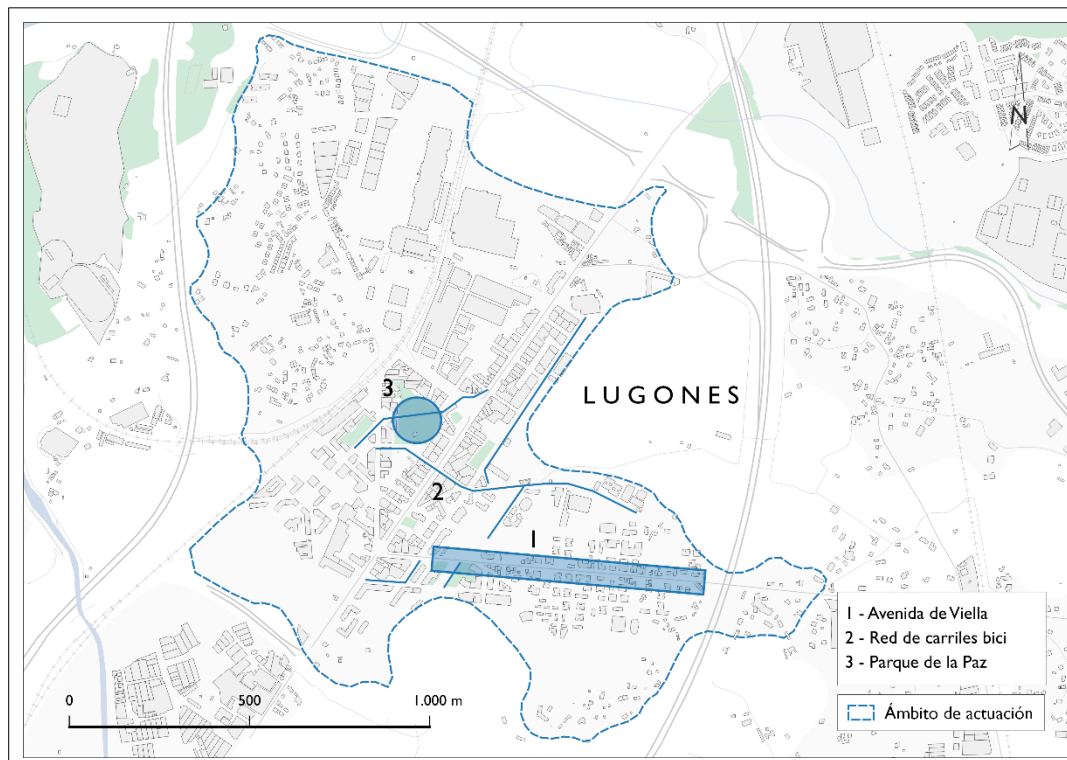


Fuente: La Nueva España, Tamargo (2021)

El municipio cuenta con varios núcleos de población y en la estrategia presentada por el Ayuntamiento de Siero (2016) se ha limitado el ámbito de actuación a la localidad de Lugones, de 13.094 habitantes, Lugones, a escasos metros del municipio de Oviedo, está situada dentro de áreas de influencia de la capital y además, este núcleo de población se caracteriza por su alta accesibilidad gracias a una densa red de infraestructuras, lo que a su vez ocasiona un notable flujo de tráfico y problemas derivados de la contaminación atmosférica. Por todo ello, el Ayuntamiento de Siero ha centrado sus esfuerzos en la mejora de la movilidad sostenible y la reintroducción de espacios verdes y corredores naturales, así como en la regeneración urbana de ciertos espacios como el parque de La Paz y la Avenida de Viella, una vía periurbana que se caracteriza por su morfología más próxima a una carretera que a una calle y con la que se quiere conseguir una mejor ordenación del espacio.

La EDUSI de Siero ha ejecutado todas sus líneas de actuación siendo el primer municipio asturiano en conseguirlo pese a haber obtenido la ayuda europea en la tercera convocatoria. La red existente de carriles bici se ha completado con la financiación de nuevos tramos, y la remodelación de la avenida de Viella fue inaugurada en otoño de 2022. En la actualidad, no sólo las actuaciones que conllevan transformación urbana están ejecutadas o a punto de terminarse las obras, sino que el resto de las líneas que tienen por objetivo la recalificación de edificios, la renaturalización de Lugones, así como otras medidas encaminadas a la mejora de la administración electrónica o de carácter social también han sido llevadas a cabo.

Figura 9
Plano con las principales actuaciones en Siero



Fuente: elaboración propia.

La red de carriles bici municipal se ha visto completada con las obras de mejora y conexión de nuevos tramos que unen la Avenida de Gijón, cruce con la Calle Alfonso Camín, Parque de la Paz hasta Avenida Jose Tartiere, el tramo entre Antonio Machado y Tramo Leopoldo Lugones, el trayecto entre la Calle Leopoldo Lugones desde la Calle Rafael Sarandeses y Calle Monte Auseva o la conexión entre la calle Luis Braille y la Avenida de la Constitución. Esta serie de carriles bici no son los únicos de Lugones, sino que la estrategia EDUSI ha servido para ampliar la ya existente por lo que, en este caso, se observa una continuidad con la estrategia previa.

3.5. Un monstruo llamado EDUSI

Con el objetivo de conocer las circunstancias relacionadas con el grado de implementación y las debilidades y amenazas identificadas en el periodo 2014-2020 se llevaron a cabo varias entrevistas semiestructuradas. Las entrevistas se centraron en las fases de diseño y aplicación de la estrategia y en los problemas a los que se enfrentan las corporaciones locales. Las personas entrevistadas responden a perfiles diversos, del ámbito político, funcionarios y personal técnico de la administración pública a nivel local, regional y nacional y también del ámbito académico. Dado el reducido número de personas que trabajan en las EDUSI y por petición de los participantes se obvia en todo momento la identidad y la procedencia de los agentes consultados y tan solo se enuncian los resultados más relevantes. Las preguntas planteadas estaban relacionadas con los principios del desarrollo urbano sostenible integrado, la fase de diseño del documento estratégico, el nivel de

aplicación, el grado de ejecución y los problemas encontrados:

1. ¿En qué medida la existencia de una estrategia preexistente facilitó la obtención de fondos y su aplicación?
2. ¿El documento de estrategia se elaboró con recursos municipales o fue realizado por empresas expertas externas?
3. ¿Cuál es el grado de ejecución de las operaciones seleccionadas? ¿Cuál es el gasto comprometido?
4. ¿Cuáles fueron los principales problemas encontrados en la aplicación de la estrategia?
5. ¿Se está elaborando o planificando una agenda urbana?

Tabla 2
Síntesis de las entrevistas

Ciudad	P1	P2	P3	P4	P5
Avilés	Estrategias y documentos previos	Empresa externa	Todas han sido seleccionadas. 1 próxima a ejecución	Pocos recursos humanos Rigidez de la convocatoria	Sí
Mieres	Estrategias y documentos previos	Medios propios y Universidad	Todas han sido seleccionadas y ejecutadas	Pocos recursos humanos Rigidez de la convocatoria	No
Oviedo	Estrategias y documentos previos	Medios propios	4 actuaciones seleccionadas. 1 próxima a ejecución	Rigidez de la convocatoria Cambios en los proyectos	No
Siero	Estrategias y documentos previos	Empresa externa	Todas han sido seleccionadas y ejecutadas	Pocos recursos humanos Rigidez de la convocatoria Sobrecarga burocrática	No

Fuente: Ayuntamiento de Avilés (2016), Ayuntamiento de Mieres (2016), Ayuntamiento de Oviedo (2016), Ayuntamiento de Siero (2016)

Para organizar la información recopilada sobre los problemas de gestión y ejecución, las respuestas se han clasificado en diferentes grupos según los retos clave identificados por van der Zwet et al. (2017), que están relacionados con la capacidad, la regulación y la gobernanza. En Asturias, los actores locales consultados indicaron que el documento de la estrategia fue elaborado por empresas expertas externas en los casos de Avilés y Siero, con recursos propios en el caso de Oviedo y con apoyo de la Universidad en la estrategia de Mieres. Algunos de los agentes consultados aun indicando que disponían de documentos estratégicos previos y estudios sobre las necesidades de sus municipios también reconocían que se habían consultado parcialmente y que la EDUSI se había diseñado *ad hoc* para la convocatoria. Pese a ello, casi todos los

ayuntamientos contaban con informes o estudios previos relacionados con el contenido de la EDUSI, por ejemplo, Avilés contaba con un estudio sobre las áreas urbanas con riesgo de exclusión social y en los casos de Oviedo y Siero se habían realizado planes estratégicos previos. En los casos en los que el documento estratégico fue elaborado por el personal de los municipios, los entrevistados destacan el gran esfuerzo realizado por un grupo tan reducido de personas.

Especialmente ricas y diversas fueron las respuestas a la pregunta sobre los problemas encontrados. La mayoría de los entrevistados destacaron la falta de recursos humanos de los municipios para ejecutar los fondos pese a que en el apartado dedicado a la capacidad administrativa no se manifestaba. Esta falta de recursos humanos no es exclusiva de los ayuntamientos, sino que también afecta al propio Ministerio, donde no hay personal suficiente para realizar todas las tareas de seguimiento de las ayudas. Otras dificultades identificadas son aquellas que tienen que ver con la rigidez burocrática de la convocatoria, la ineficacia y sobrecarga administrativa que genera el esquema de gobernanza establecido, la incertidumbre en los precios lo que retrasa las licitaciones, el gran número de objetivos temáticos en comparación con convocatorias anteriores o el hecho de que el personal técnico no esté acostumbrado a manejar indicadores. Con relación a estas cuestiones, una de las personas entrevistadas llega incluso a afirmar que se trata de un monstruo llamado EDUSI.

En cuanto a la gobernanza, el esquema de gobernanza planteado por el Ministerio establece que en cada Ayuntamiento se debe distinguir entre los Organismos Intermedios Ligeros (OIL) y las unidades de ejecución. Teóricamente, este esquema es útil a la hora de considerar las manifestaciones de interés realizadas por cada departamento municipal sobre los proyectos de la estrategia que les gustaría desarrollar. Sin embargo, este enfoque, en la práctica no se ha llevado a cabo en numerosos ayuntamientos, aunque sobre el papel y de cara a la normativa si parece haberse cumplido. Es decir, se ha generado una burocracia innecesaria, puesto que, en los ayuntamientos, especialmente en los más pequeños, es habitual que una operación sea desarrollada por un departamento concreto y no existe, por tanto, ni competencia ni concurso entre las distintas áreas. En otras palabras, ya se sabe desde el principio qué departamento va a abordar cada proyecto.

4. Discusión

Las EDUSI de Asturias ponen de manifiesto el grado de europeización de las políticas urbanas, incorporando objetivos temáticos, procedimientos y planteamientos estratégicos derivados de las políticas europeas como apunta de Gregorio Hurtado (2021) en referencia al contexto nacional. Dado su carácter voluntario, no vinculante, orientativo estas políticas urbanas pueden ser concebidas como *soft planning* (Haughton et al., 2009; Waterhout, 2010) ya que no responden a los mecanismos habituales de la transformación urbana dentro del contexto normativo del planeamiento urbanístico, sino que más bien responden a una planificación blanda e híbrida en la que se entrelazan componentes estratégicos y elementos propios de la

planificación económica y física. Como indican Pascual Ruiz Valdepeñas y García Cuesta (2008) estas nuevas políticas urbanas reflejan una profunda reorientación de los enfoques y prioridades en las estrategias de intervención pública según los principios y objetivos de la planificación estratégica.

Entre sus materializaciones físicas, se observa una creciente preocupación por las cuestiones medioambientales ligadas a la contaminación atmosférica, la creación de nuevas zonas verdes, al modelo de movilidad basado en el automóvil privado, la renovación del espacio público o a las medidas de eficiencia energética en edificios. Desde el punto de vista de la dimensión social de la sostenibilidad, las estrategias han sido delimitadas en ámbitos que coinciden, en gran medida, con el catálogo de barrios vulnerables (Hernández Aja et al., 2021). De este modo, los barrios de La Luz y Versalles, en Avilés; las localidades de Mieres o Lugones en Siero y los barrios de Ventanielles, Teatinos y La Tenderina en Oviedo son espacios que se caracterizan total o parcialmente por su vulnerabilidad o bien por presentar problemas en cuanto a niveles de renta, tasas de desempleo o necesidades acuciantes en la regeneración física de su paisaje urbano.

Sin embargo, también se observa que, pese a los esfuerzos de las políticas urbanas europeas a lo largo de las últimas décadas, las EDUSI continúan siendo documentos que, en muchas ocasiones, han sido creados *ad hoc* con la finalidad de obtener financiación y en otras, simplemente son una colección de proyectos previos que no habían podido ejecutarse como ponen de manifiesto las entrevistas llevadas a cabo. Este hecho coincide con el análisis efectuado por de Gregorio Hurtado (2021) en el que señala que cuando los ayuntamientos pueden elegir entre priorizar la regeneración urbana o actuar en base a una lógica que les permite reforzar la competitividad urbana priorizando actuaciones que ya tenían previstas, prefieren adoptar este segundo enfoque. Del mismo modo Chamusca (2023) señala para el caso portugués que, pese al armazón teórico de las EDUSI a nivel europeo, este resulta complejo y los conceptos se aplican más en el discurso que en la práctica. Asimismo, más que una visión estratégica de la ciudad, en esta convocatoria las administraciones locales siguen interpretando estas políticas como la combinación de diferentes temáticas sectoriales (Alonso Ibáñez et al., 2021). Prevalece, por así decirlo, una visión parcial de los problemas urbanos que se manifiesta claramente en las estrategias asturianas, por la existencia de diferentes apartados que suelen corresponder con las distintos secciones o departamentos de la respectiva entidad local, sin llegar a efectuarse una verdadera visión integrada de los distintos fenómenos (Alonso Ibáñez, 2016).

Del mismo modo, la incorporación de procesos de participación ciudadana, lejos de ser asumido por las ventajas que ofrece en cuanto a la legitimidad democrática, se ha convertido en un requerimiento más a satisfacer de cara a su posible selección en concursos competitivos. Con la salvedad del proceso participativo llevado a cabo en Mieres para el diseño del Parque de La Mayacina, se han llevado a cabo procesos dirigidos a grupos concretos, bajo condiciones de poca publicidad o con escasa incidencia en la toma de decisiones y que tal parece no despiertan ningún interés en un gran número de corporaciones. En el caso de Oviedo, además, con el agravante de que, tras dos procesos participativos sin precedentes en la ciudad (Carrero de Roa, 2018), la elaboración de unos pliegos y un concurso de ideas, el proyecto ganador del concurso fue descartado

por el cambio en el gobierno municipal. Por lo que, en este caso, la participación no ha servido para nada y sus sucedáneos solo han servido para justificar las decisiones adoptadas.

Además de los problemas identificados tanto en el plano teórico y en la fase de diseño de las estrategias, como las carencias en materia de participación ciudadana, se recogen los resultados de entrevistas con actores implicados en las EDUSI asturianas con el ánimo de identificar los problemas enfrentados durante su ejecución. En este sentido, una de las cuestiones que más coincidencia despierta es la falta de recursos humanos. Así, los ayuntamientos analizados aun habiendo presentado un organigrama completo que justifica su capacidad administrativa para la ejecución de las líneas de actuación propuestas en la estrategia, coinciden en señalar problemas derivados de la falta de personal y la insuficiencia de los recursos asignados. A este respecto cabe destacar el tremendo esfuerzo de los municipios como Avilés, Mieres y Siero que, pese a disponer de una plantilla de personal reducida, han conseguido sacar adelante la estrategia, en contraposición al caso de Oviedo y otros municipios españoles con más recursos. Así pues, la experiencia de aplicación de las estrategias EDUSI supone un importante aprendizaje para las administraciones locales y para el ámbito político. En este sentido, se refuerza la necesaria innovación en términos de gobernanza, procesos, metodologías y organización como sugieren Peris y Bosch (2020) lo que, en cierta medida, refuerza las tesis de de Gregorio Hurtado y González Medina (2017) que sostienen la importancia de los planes de acción que proporciona la Agenda Urbana Española para afrontar los retos de las ciudades a largo plazo

De este modo, los municipios asturianos se han encontrado algunas limitaciones a la hora de implementar las estrategias que coinciden con las señaladas por de Gregorio Hurtado (2017), como la falta de un marco multinivel para la regeneración urbana, la inercia de los enfoques sectoriales y los obstáculos para desarrollar procesos reales de participación. Como sugieren Davies y Blanco (2017), estas dificultades pueden estar relacionadas con las políticas de austeridad introducidas en 2007 y endurecidas en 2013 que han contribuido a la reducción del número de empleados públicos en los municipios españoles, de hecho, esta es una situación común en el sur de Europa (Medir et al., 2017). Los problemas de gobernanza a nivel municipal están relacionados con los procesos de toma de decisiones y coordinación y se trata de un rasgo distintivo de los países del sur de Europa que refuerza las diferencias norte-sur (Chorianopoulos, 2002).

Pese a todo ello, los municipios asturianos presentan un grado de ejecución de sus estrategias muy elevado, una situación que como recogen los informes de seguimiento del Ministerio no es lo habitual. Así, el informe anual de ejecución de 2022 entregado por la Dirección General de Fondos Europeos (GDEF, 2022), dependiente del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, señala que el nivel de gasto de los fondos asignados de las regiones más desarrolladas, entre las que se encuentra Asturias, es del 15,08% de la ayuda programada. Por lo que los municipios asturianos, especialmente Avilés, Mieres y Siero podrían servir como ejemplos de buenas prácticas ya que pese a las dificultades encontradas han conseguido ejecutar la estrategia en su totalidad.

Si bien, los retos que deben afrontar las ciudades asturianas a corto y medio plazo son aún numerosos e importantes por lo que requerirán de una financiación extraordinaria. Esto lleva a pensar que quizás se destinen cada vez mayores esfuerzos para la obtención de programas y planes de cofinanciación como los que se prevé poner en práctica en el siguiente periodo de la política regional europea 2021-2027, o como otros mecanismos de financiación europea tales como las acciones urbanas innovadoras o *urban innovative actions* (UIA) y las derivadas del programa europeo de aprendizaje e intercambio que promueve el desarrollo urbano sostenible, URBACT. En este sentido, Oviedo dispone de varias zonas de incertidumbre, en proceso de fosilización como el recinto del antiguo hospital de El Cristo, la Fábrica de la Vega y la Fábrica de Gas entre otros. Avilés, lastrado por problemas históricos de fragmentación urbana en su periferia se encuentra en un proceso de remodelación de sus espacios productivos y de mejora de su paisaje urbano. Las ciudades de las Cuencas Mineras experimentan desde hace décadas un continuo proceso emigratorio y envejecimiento demográfico en relación estrecha con el proceso de desindustrialización que ha dejado como principales consecuencias espaciales un notable incremento de las edificaciones en estado de ruina y de los baldíos industriales, especialmente en el tramo que discurre entre Riaño y El Entrego, en el Valle del Nalón. En definitiva, algunos de los resultados obtenidos pueden dar lugar a futuras investigaciones relacionadas con el proceso de aprendizaje del personal técnico municipal acerca de los planteamientos estratégicos basados en el desarrollo urbano sostenible e integrado y, por otra parte, se abren nuevos horizontes para la aplicación de una visión estratégica, orientada a objetivos a largo plazo como es el caso de la Agenda Urbana Española (De la Cruz Mera, 2019).

5. Conclusiones

La incorporación de España a la UE en 1986 conllevó la aplicación de políticas urbanas comunitarias en las ciudades españolas. Entre ellas, las ciudades asturianas han ido accediendo en las últimas décadas a programas de cofinanciación en diferentes convocatorias, especialmente en el último periodo 2014-2020, en el que cuatro municipios asturianos han sido seleccionados por sus EDUSI. Avilés, Mieres, Oviedo y Siero han incluido en sus documentos estratégicos los principios del desarrollo urbano sostenible integrado y han presentado una serie de líneas de actuación consecuentes con los objetivos temáticos europeos.

Estas líneas de actuación se materializan en diversas operaciones de regeneración urbana integrada, movilidad urbana sostenible, eficiencia energética, medidas contra la contaminación y renaturalización de las ciudades. Pese que las estrategias cumplen con todos los requisitos y se alinean con los objetivos temáticos de la UE, la práctica ha revelado que se tratan más bien de actuaciones que los ayuntamientos que ya tenían en sus programas de gobierno y no tanto una transformación integral basada en el urbanismo sostenible. De este modo, abundan los proyectos de infraestructuras como la adecuación de viales, la construcción de carriles bici o la implantación de zonas verdes.

El plazo de cumplimiento definido por las instituciones europeas para la certificación de los proyectos susceptibles de cofinanciación finaliza en diciembre de 2023. A falta de semanas para el cierre del periodo, el grado de ejecución de los proyectos se encuentra muy avanzado en Avilés, Mieres y Siero mientras que en Oviedo aún no se ha terminado ningún proyecto. Este artículo pone el foco en aquellas actuaciones ya ejecutadas o en ejecución que conllevan transformaciones físicas del espacio urbano. Así, Avilés ha apostado por los proyectos de renovación del espacio público mediante la reurbanización de calles, parques y la recuperación del entorno de un monumento histórico. Mieres ha incidido en la reconfiguración de baldíos derivados de la contracción propia de las ciudades mineras en crisis con la construcción de aparcamientos en superficie y el diseño participativo de un parque. En Oviedo, dentro del ámbito delimitado por la estrategia se han ido modificando los proyectos inicialmente previstos, pasando de una estrategia de regeneración urbana inicial a una colección de proyectos de infraestructuras, esto es debido en gran medida al cambio político en el gobierno de la ciudad tras las elecciones de 2019, lo que ha retrasado la ejecución de las operaciones seleccionadas. Entre las que conllevan transformaciones urbanas, tan solo la glorieta de entrada a la ciudad parece que podrá ser terminada en plazo. Por su parte, el municipio de Siero ha realizado una importante apuesta por la consolidación de su red ciclista en la localidad de Lugones, junto a otras actuaciones de reforma de viales y plazas. Además, Siero ha sido el primer municipio asturiano en finalizar todas las operaciones seleccionadas dentro de su EDUSI. En síntesis, los municipios asturianos, con la salvedad de Oviedo, han mostrado un grado de ejecución elevado de sus estrategias en comparación con la ejecución de las EDUSI a nivel estatal por lo que Avilés, Mieres y Siero podrían considerarse como ejemplos de buenas prácticas, especialmente por la gestión de la estrategia, nivel de ejecución y capacidad administrativa.

Las EDUSI han supuesto el acercamiento de varios municipios asturianos a un modo de trabajo novedoso que ha generado problemas de coordinación y gobernanza, así como una excesiva carga burocrática, especialmente para los municipios pequeños, al tiempo que ha evidenciado las carencias de recursos humanos derivadas de las políticas de austeridad y ha mostrado las debilidades de los procesos participativos. Ante el escenario del nuevo Programa Operativo 2021-2027 y la paulatina implantación de la Agenda Urbana España a nivel municipal, se hace necesario el abandono de la visión compartimentada de la Administración y el mantenimiento de parte de los aprendizajes que conlleva la gestión y ejecución de las EDUSI pues pueden servir en el futuro para la obtención de financiación europea y para conseguir un enfoque verdaderamente integrado de los problemas y retos que deben afrontar los municipios.

Informação Suplementar

Autores

Ícaro Obeso Muñiz – Departamento de Geografía.
Universidade de Oviedo, Espanha
obesoicaro@uniovi.es
ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7905-4033>

Data de submissão: 2022-09-29

Data de aceitação: 2023-12-12

Data de publicação: 2023-12-30

Referências

- Acero, G. (2016, febrero 5). EDUSI: ciudades productivas, responsables, sostenibles y respetuosas. *El País*. https://elpais.com/elpais/2016/02/05/seres_urbanos/145465600_145465.html
- Agudín, R. (2023). Las cuatro principales obras del Bulevar de Santullano rozan los 40 millones de euros. *El Comercio*. <https://www.elcomercio.es/oviedo/cuatro-principales-obras-bulevar-santullano-rozan-millones-20230703012021-nt.html>
- Alonso Ibáñez, M. R. (2016). Las actuaciones de regeneración y renovación urbanas. *Práctica Urbanística*, 138. <https://digibuo.uniovi.es/dspace/handle/10651/39388>
- Alonso Ibáñez, M. R., Obeso Muñiz, Í., & Alonso Naveiro, M. (2021). Resiliencia funcional de áreas urbanas: la experiencia de los foros y estrategias sobre regeneración urbanística del Principado de Asturias. In A. Hernández Aja, A. Viedma Guiard & A. Díez Bermejo (eds.), *Resiliencia: espacios de adaptación de nuestras ciudades a los nuevos retos urbanos* (pp. 81-87). Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Madrid. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=8161839>
- Ayuntamiento de Avilés (2016). *Estrategia Integrada de Desarrollo Sostenible. Estrategia de rejuvenecimiento de ciudad*.
- Ayuntamiento de Mieres (2016). *Estrategia de desarrollo urbano sostenible integrado de Mieres*.
- Ayuntamiento de Oviedo (2016). *Conectando Oviedo*. <https://edusi.oviedo.es/documents/333308/1322113/EDUSI+CONECTANDO+OVIEDO+2016.pdf/aa3b7354-ec21-4134-9578-ba9d88e67c28>
- Ayuntamiento de Siero (2016). *El centro de Asturias. Estrategia de desarrollo urbano sostenible integrado*.
- Barca, F., Mccann, P., & Rodríguez-Pose, A. (2012). The case for regional development intervention: Place-based versus place-neutral approaches. *Journal of Regional Science*, 52(1), 134-152. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9787.2011.00756.x>
- Carrero de Roa, M. (2018). Participación ciudadana y regeneración urbana. El Bulevar de Santuyano en Oviedo Community planning and urban regeneration. Santuyano Boulevard. *Ciudad y Formas Urbanas. Perspectivas Transversales*, 43-54. <https://doi.org/10.26754/uz.9788417358822>
- Chamusca, P. (2023). Urban planning and policy in Portugal: An overview on the role of EU funds and guidelines. *Urban research y practice*, 16(1), 44-65. <https://doi.org/10.1080/17535069.2021.1980607>
- Chorianopoulos, I. (2002). Urban restructuring and governance: north-south differences in Europe and the EU URBAN Initiative. *Urban Studies*, 39(4), 705-726. <http://dx.doi.org/10.1080/00420980220119534>
- Davies, J. S., & Blanco, I. (2017). Austerity urbanism: Patterns of neo-liberalisation and resistance in six cities of Spain and the UK. *Environment and Planning A*, 49(7), 1517-1536. <https://doi.org/10.1177/0308518X17701729>
- de Gregorio Hurtado, S. (2017). Is EU urban policy transforming urban regeneration in Spain? Answers from an analysis of the Iniciativa Urbana (2007–2013). *Cities*, 60. <https://doi.org/10.1016/j.cities.2016.10.015>
- de Gregorio Hurtado, S., y González Medina, M. (2017). Las EDUSI en el contexto de las políticas de regeneración urbana en España (1994-2018). *WPS Review International on Sustainable Housing and Urban Renewal: RI-SHUR*, 6. <https://doi.org/10.24310/wps.vi6.13796>

- de Gregorio Hurtado, S. (2021). La Europeización de la política urbana en España en el periodo 2014-2020: análisis de las Estrategias de Desarrollo Urbano Sostenible Integrado (EDUSI). *Cuadernos de Investigación Urbanística*, 134, 1-99. <https://doi.org/10.20868/ciur.2021.134.4579>
- de la Cruz-Mera, Ángela. (2019). La Agenda Urbana Española. *Ciudad Y Territorio Estudios Territoriales*, 51(202), 675-686. <https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/77728>
- de Luis, Y. (2020). La reurbanización del Carmen incluirá la rehabilitación de las escuelas del Vidriero. *El Comercio*. <https://www.elcomercio.es/aviles/reurbanizacion-carmen-incluire-20201123000620-ntvo.html>
- de Luis, Y. (2021). La reforma del parque de Versalles costará 1,3 millones y se licitará antes de fin de año. *El Comercio*. <https://www.elcomercio.es/aviles/reforma-parque-versalles-20211013000802-ntvo.html>
- DGFE (2022). *Informe anual de ejecución para el objetivo de inversión para el crecimiento y el empleo. Plurirregional de España FEDER 2014- 20 PO*. Dirección general de Fondos Europeos. Ministerio de Hacienda. Gobierno de España
- Domorenok, Ekaterina (2017). Policy and Governance Innovations for Sustainable Urban Development: An Overview of the 2014–2020 Structural Funds Programming in Italy. In A. Bisello, D. Vettorato, R. Stephens & P. Elisei (eds.), *Smart and Sustainable Planning for Cities and Regions: Results of SSPCR 2015* (pp.223-234). Springer.. https://doi.org/10.1007/978-3-319-44899-2_13
- Ferreira, F., & Seixas, P. C. (2017). Portugal 2020 e o novo glossário do desenvolvimento territorial: territorialização ou neoinstitucionalização?. *Urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana*, 9, 487-499. <https://doi.org/10.1590/2175-3369.009.003.AO08>
- Fioretti, C., Pertoldi, M., Busti, M., & Heerden, S. van. (2020). *Handbook of Sustainable Urban Development Strategies*. JRC Research Reports. <https://ideas.repec.org/p/ipt/iptwpa/jrc118841.html>
- Haughton, G., Allmendinger, P., Counsell, D., & Vigar, G. (2009). *The new spatial planning: Territorial management with soft spaces and fuzzy boundaries*. Routledge.
- Hernández Aja, A., Álvarez del Valle, L., Díez Bermejo, A., Córdoba Hernández, R., Fernández Ramírez, C., Matesanz Parellada, Á., & Rodríguez Suárez, I. (2021). *Informe sobre los planes y programas asociados a las Estrategias de Desarrollo Urbano Sostenible (EDUSI) y su vinculación con la vulnerabilidad urbana en España en el marco de los nuevos retos urbanos*.
- Hernández Aja, A., Rodríguez Alonso, R., Rodríguez Suárez, I., Gómez Giménez, J. M., González García, I., Córdoba Hernández, R., Alguacil Gómez, J., Camacho Gutiérrez, J., Carmona Mateos, F., & Jaramillo Cáceres, S. (2018). *Barrios vulnerables de las grandes ciudades españolas. 1991/ 2001/ 2011*. Universidad Politécnica de Madrid. <http://oa.upm.es/51015/>
- Medeiros, E., & van der Zwet, A. (2020). Evaluating Integrated Sustainable Urban Development Strategies: a methodological framework applied in Portugal. *European Planning Studies*, 28(3). <https://doi.org/10.1080/09654313.2019.1606898>
- Medir, L., Pano, E., Viñas, A., & Magre, J. (2017). Dealing with Austerity: a case of local resilience in Southern Europe. *Local Government Studies*, 43(4), 621-644. <https://doi.org/10.1080/03003930.2017.1310101>
- Nasarre y de Goicoechea, F., Baiget Llopart, M., Fernández Hernando, M. Á., Rodríguez Arce, L. M., & González Fernández-Mellado, S. (2017). Las Estrategias de Desarrollo Urbano Sostenible e Integrado (estrategias DUSI). La apuesta por un crecimiento inteligente, sostenible e integrador en las ciudades españolas. *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, 801-819. <https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/76597>
- Obeso Muñoz, Í. (2018). The role of the spatial dimension in development policies. Integrated Sustainable Urban Development Strategies, an example from Spain. In J. A. Rio Fernandes, I. Monteiro Rocha & T. Monteiro Mendes (Eds.), *Place-Based Policies - III Conference On Public Policies, Territorial Planning and Spatial Development* (pp. 48-55). CEGOT.
- Orihuela, D. (2022). Mieres estrena el “pulmón verde” de la Mayacina: “Es el mejor parque de mi vida”. *La Nueva España*. <https://www.lne.es/cuencas/2022/06/17/mieres-estrena-pulmon-verde-mayacina-67352268.html>
- Pascual Ruiz-Valdepeñas, H., & García Cuesta, J. L. (2008). Políticas urbanas para el desarrollo y la innovación en las ciudades intermedias. *Investigaciones Geográficas (Esp)*, 47, 5-25. <https://www.redalyc.org/pdf/176/17617109001.pdf>
- RIU (2015). *Orientaciones para la definición de estrategias de desarrollo urbano sostenible integrado en el periodo 2014-2020*.
- Rodríguez Gutiérrez, F., & Menéndez Fernández, R. (2019). Contracción territorial y ordenación urbana para encarar el ciclo post-minero en Mieres (Asturias-España) Shrinkage and urban planning to face the post-mining cycle in Mieres (Asturias-Spain). *CIUDADES*, 22, 99-122. <https://doi.org/10.24197/ciudades.22.2019.99-122>
- Rodríguez Gutiérrez, F., Menéndez Fernández, R., Fernandez Domínguez, G., Pulgar Díaz, C., & Escobedo González, M. C. (2022). Mieres (Asturias) como laboratorio geográfico para verificar la transición urbana en ciudades mineras. *Éria*, 42(1), 107-140. <https://doi.org/10.17811/er.2022.2022.107-140>
- Rozada Ardavin, M.C. (2017). Las estrategias DUSI en Asturias: Dos ejemplos contrapuestos: Áviles y Mieres. *WPS Review International on Sustainable Housing and Urban Renewal*, 6, 107–115. <https://doi.org/10.24310/wps.vi6.13798>
- SADEI. (2021). *Padrón municipal de habitantes*. SADEI – Sociedad Asturiana de Estudios Económicos e Industriales.
- Sánchez Álvarez, E. (2021). *Rethinking the Geographies of Urban Development; Policy failure, institutional complexity and the challenges of implementing urban regeneration in Oviedo (Spain)* [Dissertation]. University of Manchester.
- Suárez-Rodríguez, A., & Tomé-Fernández, S. (2023). La Estrategia de Desarrollo Urbano Sostenible e Integrado (EDUSI) de Avilés (Asturias): análisis y diagnóstico de un instrumento para la ciudad en reconversión. *Ciudad Y Territorio Estudios Territoriales*, 55(216), 349–372. <https://doi.org/10.37230/CyTET.2023.216.5>
- Tamargo, P. (2021). Así es la recreación virtual de la implantación del carril bici en Lugones: de la Avenida de Viella a la glorieta de confluencia con las calles Covadonga y Paulino Vicente. *La Nueva España*. <https://www.lne.es/siero/2021/05/23/recreacion-virtual-implantacion-carril-bici-52163251.html>
- UE (2013). *Reglamento (UE) no 1301/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, sobre el Fondo Europeo de Desarrollo Regional y sobre disposiciones específicas relativas al objetivo de inversión en crecimiento y empleo y por el que se deroga el Reglamento (CE) no 1080/2006*.
- UE (2017). *Decommitment methodology (n+3) and process in 2014-2020-Update*.
- van der Zwet, A., Bachtler, J., Ferry, M., McMaster, I., & Miller, S. (2017). *Integrated Territorial and Urban Strategies - How are ESIF Adding Value in 2014-2020?: Final Report*.

European Commission. <https://doi.org/10.2776/50425>

Waterhout, B. (2010, July 7-10). *Soft spaces and governance: the transformation of planning* [Conference presentation]. 24th AESOP Annual Conference "Space is Luxury", Helsinki, Finland. <http://resolver.tudelft.nl/uuid:247daffa-2240-492f-a091-f979fab1dd9c>