
TENDENCIAS EN POLÍTICAS MUNICIPALES: VISIÓN DE UN EXPERTO

Ana Viñuela Jiménez

Mesa Temática Infraestructuras,
urbanismo y medioambiente

13 de Junio de 2013

Con una población que supera en la actualidad los 50.000 habitantes y un importante centro urbano, el concejo de Siero se puede enmarcar en lo que en la literatura de Economía Regional y Urbana se denomina “área micropolitana”.

Las áreas micropolitanas ocupan una posición única en el sistema de jerarquía urbana, entre las áreas rurales de baja densidad y las grandes áreas metropolitanas. Aunque muy heterogéneas entre sí, las áreas micropolitanas comparten una serie de características como pueden ser elevada calidad de vida, la cercanía y/o existencia de amenidades medioambientales (existencia de parques naturales, lagos, ríos, zonas verdes, etc.), amenidades sociales (oferta cultural y deportiva, restaurantes, cines, arquitectura emblemática, etc.) o la menor presencia de externalidades negativas propias de la vida en la ciudad (problemas de tráfico, contaminación, delincuencia, elevado coste de la vivienda, falta de espacio, etc.).

Dada su peculiar condición, en las áreas micropolitanas se pueden manifestar dos procesos socio-económicos de signo contrario: el proceso de *urbanización*, esto es, el continuo incremento de la población que reside en grandes ciudades, y el de *contra-urbanización*, esto es, la migración de residentes en las urbes hacia las ciudades de menor tamaño, villas y zonas rurales. El éxito y prosperidad a largo plazo de un área micropolitana, esto es, el secreto para conseguir un urbanismo y desarrollo sostenible, radica en minimizar los efectos negativos derivados de la *urbanización* y potenciar los factores que explican el fenómeno de la *contra-urbanización* a la hora de atraer residentes y empleo.

Aunque en principio estos dos procesos puedan parecer incompatibles, ya que responden a dinámicas y factores explicativos diferentes, el concejo de Siero posee características únicas para poder beneficiarse simultáneamente de ambos y evitar en la medida de lo posible algunos de los posibles efectos negativos.

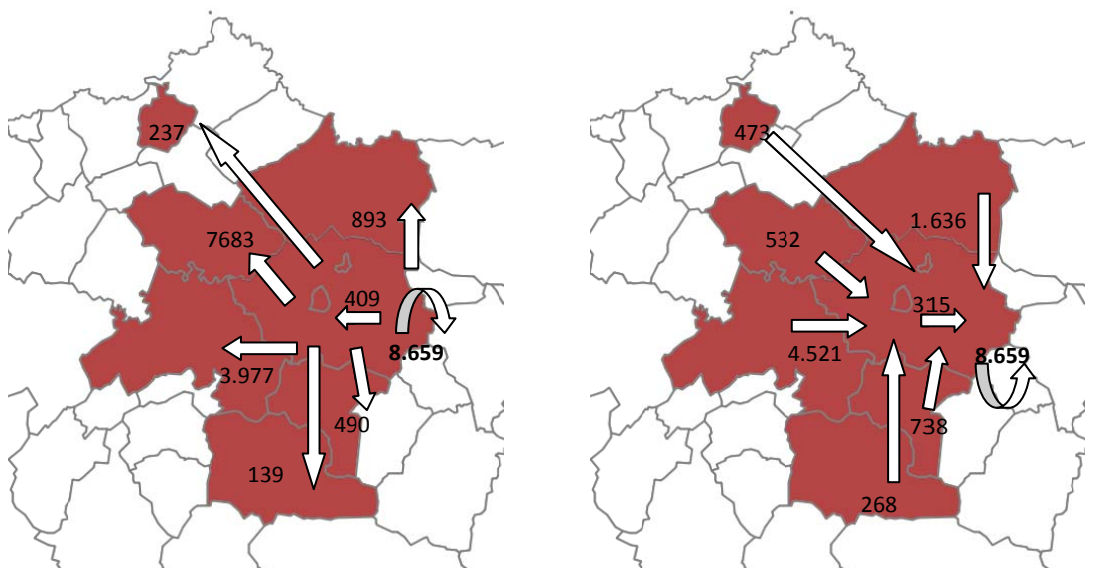
Siero y el área metropolitana central de Asturias: Urbanización

Su privilegiada ubicación entre Oviedo y Gijón confiere al concejo de Siero una posición estratégica dentro del área metropolitana central de Asturias¹. Esta área viene experimentando un constante crecimiento demográfico al que Siero no ha estado ajeno y, en un radio aproximado de 30 Km (menos de una hora de distancia en tiempo), concentra el 67% de la población asturiana. Aunque ninguno de los municipios que la conforman podría considerarse una gran urbe, la suma de las partes constituye en términos de Economía Regional y Urbana un *área metropolitana de carácter poli-céntrico*. Es imposible concebir un desarrollo urbanístico y territorial del concejo de Siero sin adoptar una visión integrada e integradora con el resto de municipios².

Los intensos vínculos existentes entre los municipios del área metropolitana pueden cuantificarse a través del número de desplazamientos diarios del lugar de residencia al lugar de trabajo, lo que en economía se conoce como *commuting*. Conocer con detalle estos flujos diarios (Mapa 1) es fundamental para poder hacer una buena planificación y aprovechamiento de los sistemas de transporte públicos (frente al uso del coche), proponer alternativas de transporte sostenible o analizar las oportunidades de empleo y/o residencia que ofrece el concejo.

Mapa 1: Principales flujos de commuting del Concejo de Siero

Salidas:	Entradas:
Lugar de trabajo de los residentes en Siero	Residencia de los individuos que trabajan en Siero



Fuente: elaboración propia a partir de los microdatos del Censo de Población y Vivienda. INE

¹ A efectos de este informe, el área metropolitana central está formado por siete municipios: Gijón, Oviedo, Avilés, Siero, Noreña, Langreo y Mieres.

² La fusión de municipios y reordenación administrativa del territorio ha pasado recientemente a formar parte de la agenda política del Principado. Aunque este debate se ha planteado siempre desde la óptica de los municipios de pequeño tamaño, en el caso de la zona central sería deseable y necesario poner en marcha fórmulas efectivas de coordinación y gestión supra-municipal para resolver muchos de los problemas medioambientales, de infraestructuras y duplicidades que ya se están produciendo.

Así, el 53% de los trabajadores que residen en el concejo de Siero tienen su puesto de trabajo en el propio concejo de Siero; el resto de trabajadores se trasladan diariamente a los concejos de Oviedo (24,34%), Gijón (5,47%), Llanera (4,7%), Langreo (3%), Noreña (2,5%) y Avilés (1,45%). Porcentajes muy similares se obtienen al analizar los flujos de entrada, esto es, la procedencia de las personas que se trasladan diariamente a trabajar a Siero: el 23,75% de los trabajadores en el concejo residen en Oviedo, el 8,59% en Gijón, el 3,88% en Avilés, el 2,79% en Langreo y el 2,48% Llanera³.

Como parte del área metropolitana central de Asturias, los trabajadores, empresas y residentes de Siero están fuertemente vinculados al resto de municipios centrales, sobre todo a Oviedo. No es el objetivo de este informe analizar si las infraestructuras determinan las relaciones socioeconómicas entre localidades o si son las urbes las que provocan la creación o mejora de las infraestructuras existentes. Lo que resulta evidente al superponer la red viaria, tanto por carretera como ferrocarril, sobre el área metropolitana central en el que se encuentra Siero es que el municipio está excelentemente conectado con sus principales interlocutores (Oviedo, Gijón, Llanera, Langreo, Noreña y Avilés), en especial tras la finalización del nudo de la Autovía del Cantábrico con la Autovía Minera.

No obstante, a pesar de la amplia disponibilidad y accesibilidad de transporte público en el concejo, un análisis del modo de desplazamiento de los residentes en el concejo arroja datos incompatibles con un desarrollo sostenible (Tabla 1). El 61,46% de los residentes en Siero que se desplazan diariamente por motivos de trabajo o estudio a otro concejo diferente utilizan principalmente el automóvil como medio de transporte, un porcentaje de utilización bastante similar (y preocupante) al de residentes que no tienen necesidad de desplazarse diariamente a otro municipio⁴.

Tabla 1: Medio de transporte utilizado en sus desplazamientos diarios por los residentes en el municipio de Siero

	Medio de transporte							
	Coche	Autobús	Moto	Caminando	RENFE	FEVE	Bici	
Trabajan/estudian en Siero	52,57%	7,83%	2,01%	36,69%	0,45%	0,45%	0%	100%
Trabajan/estudian otro municipio	61,46%	25,10%	0,99%	1,19%	7,31%	3,56%	0,4%	100%

Fuente: elaboración propia a partir de los microdatos del Censo de Población y Vivienda, INE.

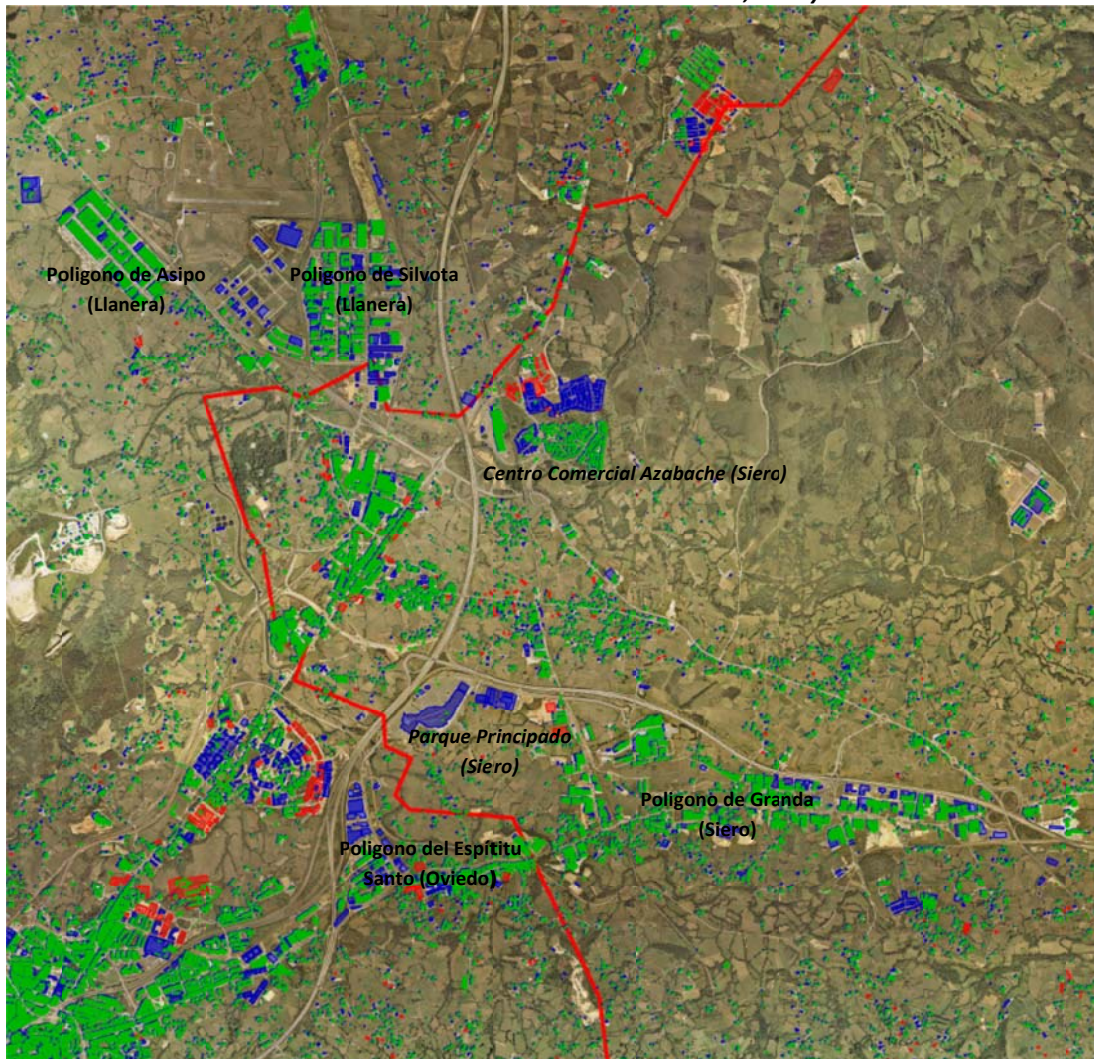
La gran dependencia en el uso del automóvil que parece existir entre los residentes— independientemente de que necesiten salir del concejo o no—, podría ser una consecuencia de la mejora notable de las infraestructuras por carretera, así como del incremento generalizado de la renta y/o de la llamada *descentralización del empleo*. La mejora en las infraestructuras del concejo, la creciente importancia de las TICs en el ámbito empresarial y, sobre todo el

³ Los datos de *commuting* proceden de los microdatos del Censo de Población y Viviendas, siendo el año 2001 el último publicado por el INE. Aunque es razonable asumir cambios poco significativos en la dirección de los flujos, es probable que su intensidad si se haya visto modificada.

⁴ Si realmente el Ayuntamiento de Siero desea impulsar el uso de alternativas de movilidad sostenible, sería necesario en primer lugar elaborar un estudio sobre las necesidades de desplazamiento de aquellos residentes en el concejo que trabajan o estudian en el mismo.

aprovechamiento de los menores precios relativos del suelo, hacen que muchas empresas decidan reubicar o desplazar sus centros de producción ó distribución a áreas circundantes de las grandes áreas metropolitanas, esto es, que se desencadenen procesos de *descentralización del empleo*. Este fenómeno ha estado muy presente a lo largo de la última década en los concejos de Siero, Oviedo y Llanera, donde se han creado grandes polígonos industriales y proliferan los centros comerciales en el entorno de la autopista “Y”, cerca de la frontera administrativa entre estos municipios⁵ (Foto 1).

Foto 1: Desarrollo urbanístico no coordinado entre los límites entre Oviedo, Siero y Llanera: 1996-2003-2007



Leyenda:	<div style="display: inline-block; width: 20px; height: 10px; background-color: #90EE90; border: 1px solid black; margin-bottom: 5px;"></div> <div style="display: inline-block; width: 20px; height: 10px; background-color: #0000FF; border: 1px solid black; margin-bottom: 5px;"></div> <div style="display: inline-block; width: 20px; height: 10px; background-color: #FF0000; border: 1px solid black;"></div>	<p><i>Edificaciones existentes en 1996</i></p> <p><i>Edificaciones construidas entre 1996 y 2003</i></p> <p><i>Edificaciones construidas entre 2003 y 2007</i></p>
-----------------	---	--

El concejo ha sabido hasta ahora aprovechar los beneficios y ganancias de productividad que se derivan de las economías de urbanización y localización (abundancia de mano de obra, reducción del coste de acceso a información, etc.). Si bien en principio este es un aspecto

⁵ Sería necesario reflexionar sobre la racionalidad de la duplicidad de equipamientos, centros comerciales y polígonos industriales en esta zona, que muchas veces responde a la existencia de fiscalidades diferentes en un espacio que funcionalmente está integrado.

positivo (en forma de creación de empleo y actividad económica), le ha resultado imposible evitar algunos efectos negativos asociados a la urbanización (que en Economía Regional y Urbana se denominan *des-economías de aglomeración*), como pueden ser la adopción del automóvil como medio de transporte habitual para los desplazamientos diarios -bien para acudir al puesto de trabajo, por cuestiones de estudio o por motivos de ocio-, la degradación de espacios naturales, la disminución de la calidad medioambiental, calidad de vida y sobre todo la destrucción paisajística de la zona.

Siero y el proceso de contra-urbanización

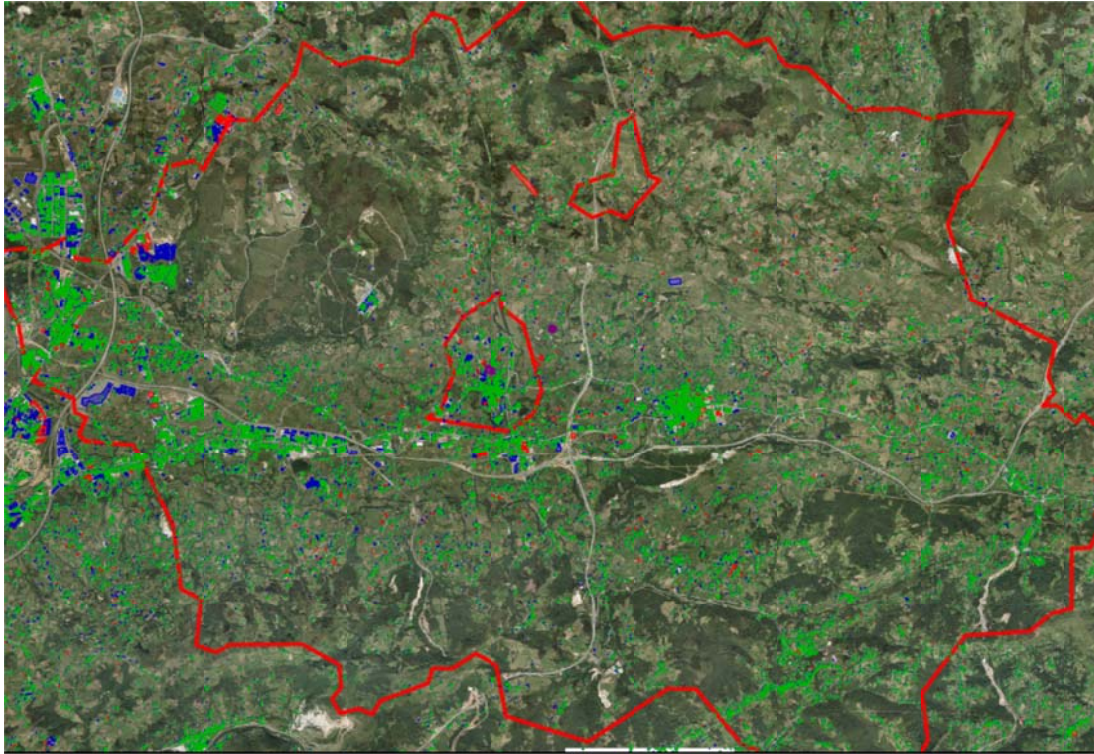
Si bien el proceso de urbanización obedece a factores económicos de localización y tamaño, el proceso de contra-urbanización sin embargo obedece a factores socioeconómicos vinculados a las características de los hogares e individuos y sobre todo, a la calidad de vida que pueden ofrecer las áreas metropolitanas en relación con la ciudad. En este sentido, además de su proximidad al resto de municipios centrales y sus buenas comunicaciones, el concejo de Siero posee muchas de las características que destacan los estudios de Economía Regional y Urbana sobre las decisiones de localización de residencia, lo que le ha convertido en un lugar muy atractivo para vivir. Entre los factores explicativos se suelen apuntar: *i)* una mejor calidad medioambiental en relación con las ciudades (donde hay más tráfico, contaminación, espacios públicos degradados, menor seguridad, etc.), *ii)* un deseo o necesidad de cambio de estilo de vida de las familias (asociado con los elevados costes de la vivienda en las ciudades, preferencia por las viviendas de mayor tamaño, adopción del estilo de vida de la casa unifamiliar⁶, etc.), *iii)* la existencia de las llamadas *amenidades sociales* (suficiente oferta cultural y deportiva, existencia de patrimonio histórico bien preservado, tradiciones, fiestas locales, posibilidades de ocio, restaurantes, comercio, ocio, etc.) y *iv)* la existencia de *amenidades medioambientales* (espacios verdes, sendas para pasear, entorno paisajístico agradable, etc.). Así, el modelo de “ciudad difusa” al que nos dirigimos en el área metropolitana central de Asturias, aunque poco apropiado desde el punto de vista del urbanismo sostenible, podría sin embargo favorecer al concejo de Siero en forma de un constante crecimiento poblacional siempre y cuando se tengan presentes estos factores económicos que explican su éxito en la atracción de residentes.

No es objeto de este informe hacer un análisis exhaustivo de los tipos de desarrollo urbano existentes. Sin embargo, sí es necesario señalar que el concejo de Siero –al igual que otros muchos ayuntamientos-, ha optado en la última década básicamente por tipos de desarrollo urbano *poco* sostenibles (Foto 2): el *modelo extensivo* (ampliación de los límites de los núcleos de población, transformación urbanística de suelos vírgenes y nueva construcción de vivienda), la *ejecución de proyectos de gran escala* (intensa urbanización de un área normalmente no contigua al núcleo de población en el que no había previamente vivienda) y el *urban sprawl* o modelo difuso (construcción de vivienda independiente y dispersa). Estas formas de desarrollo urbano conllevan un enorme consumo de suelo y su consiguiente degradación paisajística, grandes costes en infraestructuras (viales públicos), elevados costes en la provisión de

⁶ La edificación de nueva vivienda en el concejo debería no sólo realizarse con una buena relación calidad-precio, sino también intentando satisfacer la demanda de mayores espacios, mayor contacto con la naturaleza y, en definitiva, mayor calidad de vida de las familias.

servicios públicos (alcantarillado, alumbrado), así como la necesidad de tener que desplazarse diariamente al lugar de trabajo/ocio sin posibilidad de acceder a servicios de transporte público⁷.

Foto 2: Desarrollo urbanístico del concejo de Siero: 1996-2003-2007



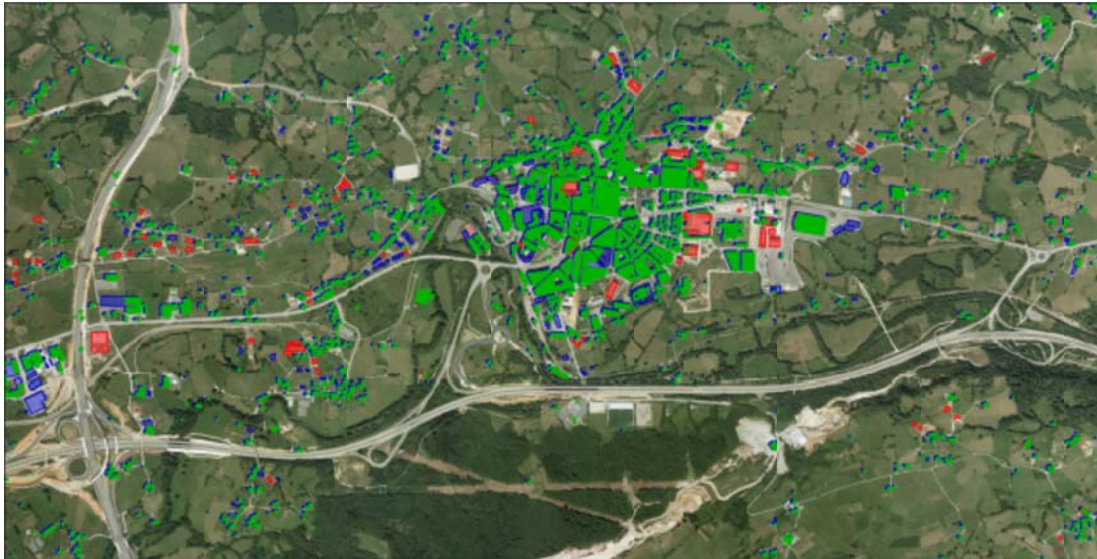
Leyenda:

	Edificaciones existentes en 1996
	Edificaciones construidas entre 1996 y 2003
	Edificaciones construidas entre 2003 y 2007

El concejo de Siero cuenta con ejemplos recientes de estos modelos de desarrollo urbano poco sostenibles, tanto en el ámbito rural como en las villas. En la Foto 3 se pueden ver las nuevas edificaciones que se han construido en Pola de Siero desde 1996 hasta 2007 siguiendo el modelo extensivo de planificación, ejecución de grandes proyectos (por ejemplo Siero Este) y múltiples ejemplos del modelo difuso de desarrollo urbanístico en su entorno rural. Pero es necesario recordar que estos modelos son incompatibles (por su elevado coste medioambiental, consumo de suelo público, costes públicos, promoción indirecta del uso del transporte privado, etc.) con un desarrollo urbano *sostenible*.

⁷ Es imposible ofrecer un buen servicio público de transporte con un modelo de desarrollo urbano donde la densidad poblacional es cada vez más baja y por tanto también la demanda de transporte público.

Foto 3: Desarrollo urbanístico de Pola de Siero: 1996-2003-2007



Leyenda:

	Edificaciones existentes en 1996
	Edificaciones construidas entre 1996 y 2003
	Edificaciones construidas entre 2003 y 2007

Una evaluación comparativa de las ventajas y riesgos de los diferentes modelos de desarrollo urbano existentes sitúa al modelo denominado *infilling* como el más adecuado para conseguir un urbanismo sostenible. Este modelo, basado en la *contención urbana*, una elevada densidad residencial y la convivencia dentro de los límites de la urbe de diferentes usos (residencial y laboral), se ha ido sin embargo abandonando en Europa y también en España estos últimos 20 años a favor del modelo de ciudad difusa.

No obstante, el modelo *infilling* de contención urbana es el más sostenible. La aplicación de este concepto -tanto a los núcleos rurales como a la propia capital del concejo de Siero-, implicaría un plan urbanístico en el que se ponga fin al modelo extensivo previo, se administre con mucho cuidado el modelo difuso de desarrollo y se planifique y fomente el “relleno” de espacios *internos* (dentro de los límites de la urbe y de los núcleos rurales fijados) que estén vacíos, la “densificación” de los que estén infrutilizados y la recuperación de los degradados (tanto espacios como edificios con cierto valor histórico o de interés).

El actual anteproyecto de ley del Ministerio de Fomento, bautizado como Anteproyecto de Ley de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbana, va en consonancia con la línea de desarrollo sostenible basado en el modelo de contención urbana (*infilling*). Este anteproyecto pretende ofrecer un marco normativo para garantizar “un desarrollo sostenible y competitivo del medio urbano, así como el impulso y fomento de las actuaciones conducentes a la regeneración de los tejidos urbanos existentes...”. No se trata pues de hacer nuevas edificaciones ecoeficientes en nuevas zonas limítrofes a la ciudad, sino de mejorar la calidad de vida y la eficiencia energética dentro de la ciudad ó centro urbano ya consolidado.

Hay que señalar que en España más del 58% de las viviendas son anteriores al año 1980, y por tanto fueron construidas con anterioridad a la primera normativa de 1979 que introdujo unos criterios mínimos de eficiencia energética (Norma Básica de Edificación NBE-CT-79 sobre

Condiciones Térmicas de los Edificios). Si tenemos en cuenta que los edificios representan el 40% del consumo de energía final de la UE, el cumplimiento de los objetivos marcados en la iniciativa europea 20-20-20 Energía y Cambio Climático⁸ implica necesariamente un esfuerzo por parte de los organismos públicos (y privados) para fomentar la *rehabilitación* de los edificios ya existentes, la *regeneración* urbana y la *renovación* urbana⁹.

La *rehabilitación* de edificios va a depender en gran medida de la voluntad de sus propietarios, comunidades de vecinos, de su viabilidad económica y sobre todo de la existencia de algún mecanismo de financiación para favorecer la rehabilitación¹⁰. El grado de implicación de las Administraciones Públicas en actuaciones de *regeneración* y *renovación* urbana es, por definición, mucho más elevado, y sería recomendable desde el punto de vista del desarrollo urbano sostenible que siguiesen, en la medida de lo posible, el modelo de desarrollo urbano *infilling*. Así, el centro histórico de Pola de Siero -donde existen edificios de cierto interés arquitectónico y un patrimonio histórico-, sería un candidato perfecto dentro de este modelo de desarrollo urbano sostenible para poner en marcha actuaciones urgentes de recuperación de edificios y también de espacios para la ciudadanía. Seguir los principios del modelo *infilling*, detectando solares sin edificar o edificios/espacios degradados dentro de los límites de la villa, debería ser en principio tarea relativamente sencilla si dichos límites estuviesen bien definidos; el problema fundamental de la Pola es que el modelo extensivo y los proyectos de gran escala ejecutados en los últimos años han distorsionado significativamente las fronteras de su tejido urbano (Foto 4)¹¹.

⁸ Los objetivos de elevar la contribución de las energías renovables al 20% del consumo y reducir un 20% las emisiones de gases de efecto invernadero son obligatorios, mientras que mejorar la eficiencia energética en un 20% es indicativo.

⁹ Estos tres tipos de actuaciones se distinguen entre sí principalmente por su grado de intensidad y por tanto necesidades económicas y viabilidad. Mientras que la *rehabilitación* simplemente implica obras y trabajos de mantenimiento y/o conservación de los edificios existentes y sus espacios privados, la *regeneración* urbana implica además medidas de urbanización de su entorno. Por último, las actuaciones de *renovación* urbana son mucho más complejas en las que predomina la nueva construcción en sustitución de edificios demolidos.

¹⁰ En el anteproyecto se establecen mecanismos específicos para facilitar la financiación como pueden ser la explotación conjunta del inmueble o partes del mismo, cesión, permuta de terrenos, etc., en aquellas actuaciones en las que colaboren Administración, agentes responsables de la gestión y propietarios.

¹¹ Unos límites urbanos excesivamente generosos convierten el modelo *infilling* (sostenible) en el modelo *extensivo* (no sostenible).

Foto 4: Desarrollo urbanístico de Pola de Siero: 2013



FUENTE: Google Earth

En definitiva, dada su posición estratégica y central entre las dos principales urbes del Principado y sus buenas comunicaciones y vínculos laborales con ambas, el concejo de Siero no permanece ajeno al proceso de urbanización que provoca la concentración del empleo y la población en el área metropolitana central de Asturias. Estas dinámicas, que se ponen de manifiesto en la zona limítrofe con los municipios de Oviedo y Llanera, pueden traer consigo una serie de efectos negativos desde el punto de vista económico y medioambiental que pueden resolverse a través de una acción coordinada supramunicipal.

Los factores que explican el crecimiento y dinamismo de la zona oeste del concejo no son, sin embargo, los mismos que contribuyen a explicar el éxito en la atracción de población en el resto del municipio de Siero, incluyendo su capital. El entorno rural de Siero y Pola deben intentar mantener -e incluso promover- esas características que les convierten en lugares agradables para vivir (básicamente buena calidad de vida, existencia de amenidades medioambientales y amenidades sociales) y corregir algunos de los efectos negativos asociados al modelo de desarrollo urbanístico hasta ahora vigente.