

Difusión urbana, Ordenación del Territorio y desarrollo sostenible

Aladino Fenández García

Departamento de Geografía. Universidad de Oviedo

En España, tras la instauración de la democracia y la adhesión a la actual Unión Europea se implantaron, como es sabido, programas de desarrollo en dos situaciones socioeconómicas concretas: primera, cuando en el territorio no se ha conocido la industrialización y han permanecido las actividades primarias –muy poco evolucionadas por otra parte– como hegemónicas. El atraso caracteriza tanto a las actividades, como a la sociedad que las sostiene. Segunda, cuando el territorio se encuentra bloqueado tras la pérdida de competitividad de las empresas y productos industriales tradicionales. Las regiones de tradición industrial muy especializadas están en este grupo, y sobremanera las carboneras-siderúrgicas.

En una y otra situación las recetas son parecidas: propuestas de industrialización o reindustrialización, urbanización de suelo “productivo”, incentivación a la iniciativa privada con subvenciones, bonificaciones y exenciones fiscales. Es decir, se programan actuaciones de planificación económica o de desarrollo regional, lo cual puede ir aderezado con actuaciones directas de la Administración para mejorar la calidad de vida con nuevas infraestructuras (carreteras de alta capacidad) y equipamientos

varios. Pero casi siempre se descuida el listón de la planificación física u ordenación del territorio por considerarlo un obstáculo para desencadenar con rapidez el impacto de las inversiones públicas y privadas.

METODOLOGÍAS QUE OLVIDAN EL DESARROLLO SOSTENIBLE Y EL CAMBIO CLIMÁTICO

En la actualidad, la gravedad de la crisis financiera mundial y la particular de la construcción residencial española, acentúan la tendencia a aflojar los requerimientos de ordenación, o dicho de otra manera, se vuelve a metodologías que olvidan el objetivo fundamental de la planificación territorial: la sostenibilidad y la lucha contra el cambio climático.

Así, en los territorios con problemas de atraso o reconversión industrial, y ahora en casi todos como consecuencia de la virulencia de la crisis global, han venido primando las políticas sectoriales de recuperación económica frente a la planificación territorial, vista como un obstáculo. El suelo tiende a ser considerado como un recurso exclusivamente económico sin tener en

cuenta que es también un recurso natural, escaso y no renovable (Agencia Europea de Medio Ambiente, 2008).

En consecuencia, y con más facilidades que nunca, se proyectan sobre el suelo rústico nuevos usos invasores que están destruyendo los suelos más fértiles y de mejores condiciones topográficas, en particular dentro de las regiones cantábricas dado que en ellas abundan las montañas y escasean los suelos llanos, que son los más amenazados por los nuevos usos.

Pero de manera simultánea la mayor fuerza para la impulsión de transformaciones radicales del medio rural está asociada a la complejidad de factores que dinamizan el nuevo modelo territorial posindustrial de la “ciudad difusa”, basado en la extensión de las autopistas (la alta velocidad), el automóvil, el ordenador, el teléfono móvil, internet... la globalización. Todo ello asociado al cambio de la base económica: de la industria como soporte se pasa a la terciarización de las actividades.

CONSECUENCIAS TERRITORIALES DE LAS NUEVAS TECNOLOGÍAS

La auténtica revolución que todo ello implica bajo el punto de vista económico y social (lo que se ha dado en llamar “sociedad de la información”) es lógico que tenga consecuencias territoriales: la pureza del medio rural frente a la ciudad se contamina, es decir, cada vez es mayor la confusión entre campo y ciudad porque las nuevas actividades dominantes (las terciarias) y sus instrumentos (las nuevas tecnologías que se aplican también a los dos sectores económicos minoritarios, el primario y el industrial), inducidos por las favorables condiciones económicas y de accesibilidad del suelo rústico, salpican el campo cada vez con mayor intensidad. De modo que las funciones antaño exclusivamente urbanas comienzan a optar por el mundo rural en una suerte de competencia que no vacía la ciudad.

En el arranque de esta tendencia, hace unos treinta años, la planificación urbanística coadyu-

vó a ello: se inició el proceso por la industria a la que se aconsejaba y facilitaba la salida de la ciudad hacia polígonos ordenados en la periferia o, a veces, a distancias considerables de los núcleos residenciales. Se iniciaba así el modelo por el que se creaban piezas sueltas, desprendidas de la ciudad, pero bien comunicadas con ella. Y de la industria se pasó a otras actividades e, incluso, a la función residencial.

“EXPANSIÓN URBANA DESCONTROLADA”

La aceleración del proceso en los últimos quince años ha encendido todas las alarmas porque ha sido una “expansión urbana descontrolada”. Es decir, no ha habido instrumentos de control porque el crecimiento no ha sido estrictamente urbano. Se sabía hacer ciudad, con normas, planificación y técnicas, en tanto que se disponía de los saberes del urbanismo, de larga tradición y suficientemente experimentados. Pero en el campo sólo habían actuado, con sus valiosos conocimientos acumulados y normas consuetudinarias, los agricultores y ganaderos. Y su mundo preciso y ordenado se ve invadido sin control, es decir, sin normas, sin planificación, sin ordenación del territorio por ser ésta una técnica de reciente implantación y escasamente experimentada.

Los factores que animan esta forma de crecimiento son suficientemente conocidos: la extensión de la red de vías de alta velocidad, la accesibilidad que ello representa para suelos rústicos de bajo coste, la incorporación de las nuevas tecnologías (ordenador, teléfono móvil, ...), la extensión del coche como transporte preferente. Así comenzó a realizarse en las ciudades la desconcentración productiva asociada a la incorporación de nuevas tecnologías. Y la opción por el campo, los espacios rústicos servidos por las autopistas, no ha dejado de fortalecerse. La industria, como se ha dicho, fue pionera en la opción por los nuevos emplazamientos impulsada por el deseo de evitar molestias a la función residencial mediante planificación urbanística. Después se contagiaron otras actividades econó-

micas terciarias, como el comercio, el deporte y el ocio, la enseñanza privada, la hostelería; y finalmente la vivienda componiendo urbanizaciones casi siempre de chalets (vivienda unifamiliar) o incluso suelta individualmente por el territorio.

De esta manera, el suelo que se consume o que está amenazado es el suelo rústico, siendo especialmente vulnerable el que reúne mejores condiciones de accesibilidad, de cercanía a la ciudad y de topografía llana.

En el norte de España el problema se agranda porque el suelo de estas características es particularmente escaso. Se restringe a los ámbitos de las vegas de los ríos y de los llanos costeros, es decir, los suelos fértiles que mantienen todavía en la actualidad las actividades primarias básicas: la agricultura y la ganadería (véase en las imágenes el ejemplo de la vega del río Nalón en Tudela-Olloniego, Asturias).

Sin estudios de impacto ambiental suficientes, las infraestructuras son las primeras fuerzas invasoras que, por su naturaleza creadora de accesibilidad, no suelen quedar solas: los enlaces próximos a las ciudades atraen a los polígonos industriales, los centros comerciales, nuevas áreas residenciales, etc.

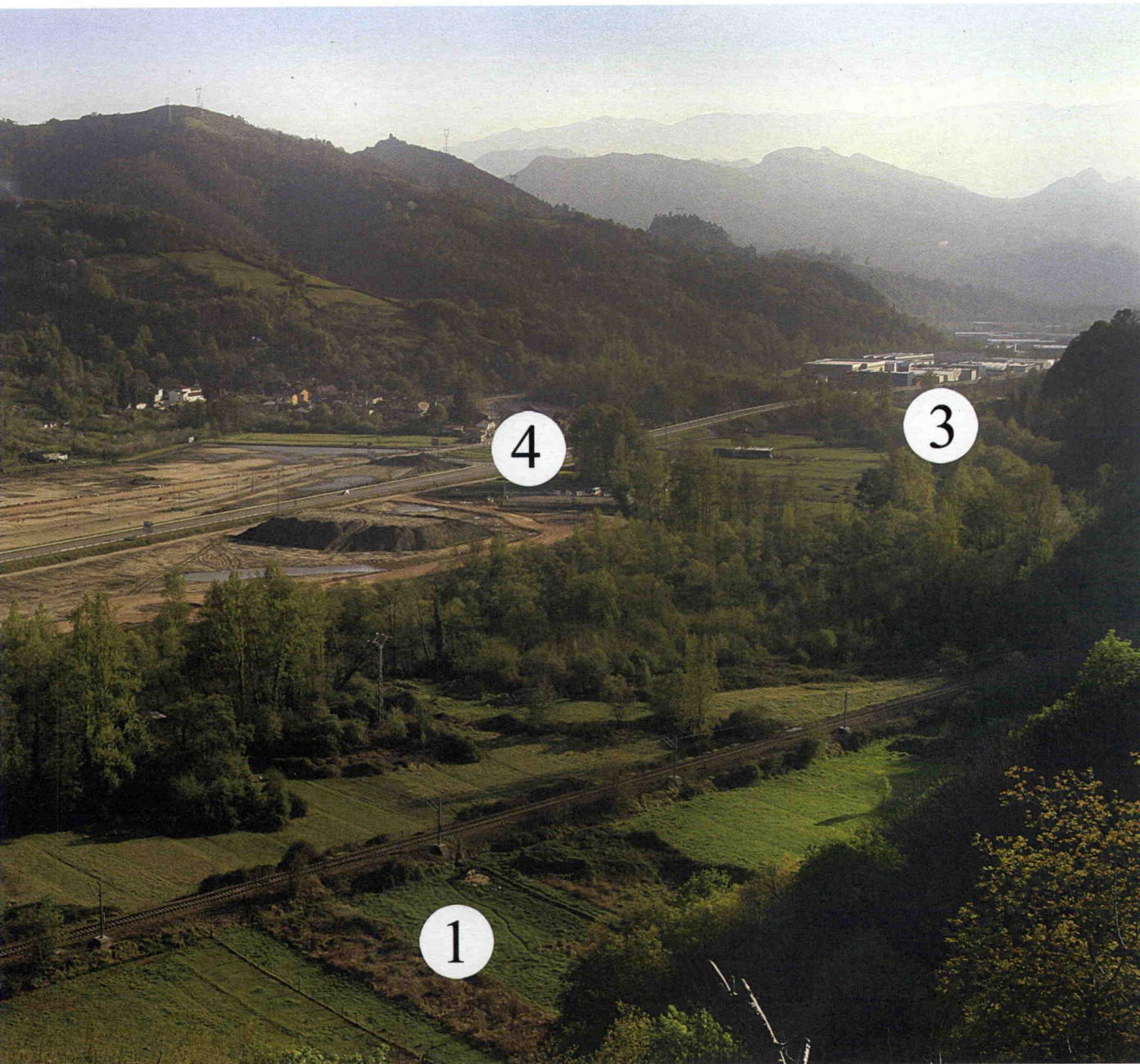
Por lo tanto, aquí tenemos una de las mayores fuerzas divergentes respecto de las propuestas modélicas del desarrollo sostenible: se despilfarran recursos, principalmente el suelo que entra en la categoría de los no renovables, se destruyen paisajes, se acorta la biodiversidad, se expulsan las actividades tradicionales. A partir de estas premisas parece que las políticas más sensatas llevarían a rechazar la difusión urbana.

¿SE PUEDE EVITAR O REVERTIR EL AVANCE DE LA DIFUSIÓN URBANA?

Pero el asunto es: ¿se puede evitar el avance de este complejo fenómeno? Y si no se puede evitar, ¿se podrá revertir para, mediante control, hacerlo compatible con modelos de desarrollo



Conforme al plan estatal para la reactivación de las comarcas mineras, en Asturias se urbanizan por completo las vegas de los ríos Nalón y Caudal para uso industrial. En esta foto pueden verse tres áreas de la vega del Nalón en Tudela que señalan la secuencia del cambio de uso: la n.º 1 ofrece todavía la organización tradicional en longeros de la vega para uso agrícola. La n.º 2 representa el espacio ya desprovisto de suelo (amontonado en el centro de la imagen), preparado para la urbanización. En la n.º 3 la vega ya está ocupada por naves industriales. La línea que se señala con el n.º 4 es la carretera de servicio que corta la vega en dos mitades y la une a la autopista A66 (Oviedo-León). El arbolado corresponde a la vegetación de ribera, que se estrecha o desaparece con la canalización del río.



Se proyectan sobre el suelo rústico nuevos usos invasores que están destruyendo los suelos más fértiles y de mejores condiciones topográficas, en particular dentro de las regiones cantábricas, dado que en ellas abundan las montañas y escasean los suelos llanos, que son los más amenazados por los nuevos usos

Detalle de la vega de Tudela (Asturias) en el inicio del cambio de uso agrícola por el industrial. Se señala la proximidad de la autopista A66.



incardinados en los conceptos de sostenibilidad e incremento de la calidad de vida humana?

A la primera pregunta parece responder el tiempo. Quiero decir que desde hace al menos dos décadas han venido siendo muy severas las condenas y recomendaciones tras estudios que desde instancias administrativas o técnicas se han sucedido sin éxito. Por ejemplo, desde la propia Comisión Europea que desde los años ochenta viene planteando el problema. Recientemente lo retoma con fuerza proponiendo una Estrategia Territorial que “advierte de los graves inconvenientes de la urbanización dispersa y desordenada: impacto ambiental, segregación social e ineficiencia económica por los elevados costes energéticos, de construcción y mantenimiento de infraestructuras, de generación de residuos y de prestación de los servicios públicos” (Agencia Europea de Medio Ambiente, 2008).

Desde posiciones técnico-profesionales son frecuentes las coincidencias: sirvan como ejemplo,

Sin estudios de impacto ambiental suficientes, las infraestructuras son las primeras fuerzas invasoras que, por su naturaleza creadora de accesibilidad, no suelen quedar solas: los enlaces próximos a las ciudades atraen a los polígonos industriales, los centros comerciales, nuevas áreas residenciales, etc.

las *Actas del 45 Congreso Internacional de la IFHP*, celebrado en Barcelona en 2001, y en concreto la ponencia de R. Rogers: “La ciudad explosiva y el papel del arquitecto”.

Pero la realidad pone de manifiesto que el crecimiento difuso no ha dejado de fortalecerse, sobre la base además de actuaciones públicas, como la reconversión industrial y la producción de suelo para actividades fuera de las ciudades, la construcción de autovías y autopistas (que además no siempre optan por los trazados más adecuados), las facilidades para la adquisición de coches, etc.

Respecto de la promoción y ayuda para la adquisición de automóviles, durante los últimos veinte años “el número de coches nuevos ha sido cuatro veces superior al número de recién nacidos y se prevé que el número de kilómetros recorridos por carretera en áreas urbanas suba un 40% entre 1995 y 2030” (Agencia Europea de Medio Ambiente, 2008), básicamente como consecuencia de la combinación del coche con el deseo alcanzable por las casas aisladas. Lo que no deja de ser un reflejo de una conducta social que busca los logros individuales frente a la solidaridad del grupo.

Así, los planteamientos para la contención de la difusión urbana chocan de frente con las mejoras continuas de la movilidad (cada vez más vías de alta capacidad) y de la accesibilidad (la posibilidad de enlace frecuente a las autovías del espacio rural), a pesar de que el modelo por el que se opta por la Comisión Europea incorpora el concepto de policentrismo para la

consecución de la cohesión territorial. Tal concepto sugiere en la práctica la adopción de una posición intermedia entre concentración y difusión, y se ampara en la consideración de que “los sistemas urbanos policéntricos son más eficaces, más sostenibles y más igualitarios que los sistemas urbanos monocéntricos o las pequeñas poblaciones dispersas” (Agencia Europea de Medio Ambiente, 2008).

Y en consecuencia el crecimiento por difusión urbana no tiende al policentrismo, sino a la dispersión incluso en aquellos espacios o regiones en los que de antemano se contaba con núcleos históricos próximos que hubieran podido favorecer la planificación policéntrica, caso del área central de Asturias. Entre esos núcleos, la movilidad y la accesibilidad favorecen la aparición de piezas sueltas de muy diversas funciones y tipología ya conocida.

EL DIFÍCIL CONTROL DE LA DIFUSIÓN URBANA

¿Qué hacer en consecuencia? ¿O cómo responder a la segunda pregunta formulada más arriba? Pues, dado que parece que no se le pueden poner “puertas al campo”, quizá nunca mejor dicho, habrá que planificar la difusión urbana. Es decir, la difusión puede hacerse con control; porque el principal problema es el de la dispersión por concesión de licencias para cualquier

Hay que instaurar la Ordenación del Territorio como técnica fundamental de la nueva época para el control de la difusión urbana. La localización de los nuevos usos tiene que estar determinada por la Administración regional y no deberse exclusivamente al interés particular

función de iniciativa privada sin ponderación suficiente del emplazamiento.

Pero el control es una tarea difícil por razones de naturaleza diversa. En primer lugar, porque la técnica adecuada para ello no es el urbanismo, sino la ordenación del territorio. Y dado que esta técnica es muy joven, pues se formaliza a partir de la Carta Europea de Ordenación del Territorio de 1982, no hay experiencia acumulada ni un número adecuado de profesionales. De modo que se sabe hacer bastante bien ciudad, pero se falla en el cambio de escala, en la atribución de usos nuevos al ámbito rural. Usos que están rompiendo por doquier el equilibrio de los paisajes históricos, el orden rural tradicional.

En segundo lugar, porque muchos de esos nuevos usos están impelidos por las ciudades, pero fuera de sus términos municipales, en



Detalle del arranque del suelo en la vega de Tudela (Asturias) y la destrucción de las plantaciones y formas tradicionales.

municipios vecinos muchas veces de economía primaria, con escasos recursos económicos y humanos para hacer frente a la avalancha de solicitudes de edificación. En estos casos puede fallar hasta la experiencia en urbanismo, dado que la ciudad carece de competencias a través de su ayuntamiento en municipios vecinos.

En tercer lugar, por el carácter menos previsible de las solicitudes de implantación, tanto porque correspondan a “descargas” del municipio dominante, como por la procedencia con frecuencia lejana de los inversores. La incertidumbre condiciona la gestión: no hay previsiones certeras y hay que acomodar el nuevo uso solicitado con rapidez porque existe el riesgo de huida.

En cuarto lugar, porque a menudo la economía local y regional está sometida a tensiones por exigencias del mercado o por la incorporación de nuevas tecnologías. Se ha perdido la estabilidad tradicional en aras de la competitividad. Es constatable el fenómeno desde la crisis industrial de los años setenta y ochenta. La necesidad de crear empleo es la prioridad suprema y se descuida la planificación territorial. Esa realidad en comunidades autónomas como Asturias se hace bien patente.

Y en quinto lugar, las políticas oficiales de ayuda excepcional a territorios problemáticos por

economías poco evolucionadas o por crisis industrial imponen, durante los años ochenta y noventa, plazos muy cortos para la actuación o para la percepción de las ayudas: tres años, por ejemplo, para la incentivación propia de los espacios declarados Zona de Urgente Reindustrialización. Con ello se estimula la inversión y el empleo, pero se sacrifica la planificación territorial que requiere tiempos más pausados.

EL PAPEL FUNDAMENTAL DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

A pesar de las dificultades, y teniendo en cuenta la experiencia desafortunada de los últimos treinta años, se pueden cambiar los comportamientos, aunque ahora la crisis global no contribuya precisamente a la planificación física, a la práctica del ecologismo o a la búsqueda del desarrollo sostenible que evite el cambio climático. Para ello, el papel de las Comunidades Autónomas es fundamental, asumiendo sus competencias en materia de Ordenación del Territorio, que en el fondo no es otra cosa que controlar la implantación de nuevos usos del suelo en el ámbito rural.

Las Comunidades Autónomas han de poner especial énfasis en la preservación de los suelos de especial interés para la producción agrícola o ganadera, a partir de la consideración del suelo como recurso natural no renovable.

Un sector de la vega del Nalón en Tudela, Asturias, ya urbanizado.





Una parte ya edificada del polígono industrial Olloniego-Tudela, en la vega del Nalón, Asturias.

De manera particular los del norte de España debido a la escasez de espacios llanos, de suelos fértiles. En estas regiones las vegas de los ríos y los llanos costeros no pueden seguir utilizándose de forma indiscriminada para trazados viarios, polígonos industriales y urbanizaciones residenciales o turísticas. Es necesario confeccionar un catálogo de suelos para excluir de manera radical los usos mencionados de vegas y rasas, herederas de un orden rural tradicional mantenido de manera primorosa, con su paisaje de erías o de cercas, y sus valores etnográficos y culturales.

En cualquier caso, los valores ambientales, paisajísticos, culturales y edáficos han de respetarse para que el modelo de desarrollo sea sostenible.

Fuera del catálogo de los suelos de especial protección podrá desarrollarse el nuevo modelo territorial de la ciudad difusa que, apoyado por la sociedad de la información, por el predominio de las actividades terciarias y por la rearticulación espacial introducida por las autopistas, no va a dejar de extenderse en compatibilidad con la ciudad compacta. El ejercicio de planificación física no será fácil, pero hay que instaurar la Ordenación del Territorio como técnica fundamental de la nueva época para el control de la difusión urbana. La localización de los nuevos usos tiene que estar determinada por la Administración regional y no deberse exclusivamente al interés particular.

En efecto, las Comunidades Autónomas han de hacer compatible la sostenibilidad económica y la biodiversidad con los usos del suelo propios de una sociedad posindustrial que exige un nuevo modelo territorial: en el campo las empresas cuentan con la ventaja de la facilidad en las relaciones, suelo barato y mejores condiciones para la adopción de las nuevas tecnologías. Y a su vez, la población rural puede salir beneficiada porque la dispersión de actividades y servicios, además de las infraestructuras, acortan distancias y amortiguan discriminaciones reales con respecto a la población urbana, como señalan algunos cualificados profesionales (Ascher, 1995).

Si se subordinan a los intereses mencionados los trazados de las vías de comunicación y los emplazamientos de viviendas, actividades y servicios, el modelo territorial difuso se haría aceptable. Se estaría, entonces, poniendo en práctica la técnica de la Ordenación del Territorio que, por definición, ha de asumir los criterios del desarrollo sostenible y de la defensa de los intereses mayoritarios. ❀

BIBLIOGRAFÍA

AGENCIA EUROPEA DE MEDIO AMBIENTE: *Expansión urbana descontrolada en Europa*, Ministerio de Medio Ambiente, Madrid, 2008.

ASCHER, F.: *Métapolis ou l'avenir des villes*, Electre, París, 1995.

ROGERS, R.: "La ciudad explosiva y el papel del arquitecto", *Actas del 45 Congreso Internacional de la IFHP*, Barcelona, 2001.