3 CONCLUSIONES

3.1 Recopilación de conclusiones parciales

Reunir las diferentes conclusiones aparecidas a lo largo de la diagnosis facilita una comprensión global del Fenómeno Periurbano y sirve como a proceso de destilación de los criterios que deben utilizarse en la elaboración de unas normas territoriales.

3.1.1 Causas del Fenómeno Periurbano

Deficiencias de los sistemas urbanísticos y de la planificación territorial

- *La Legislación vigente fomenta un tratamiento residual del suelo No Urbanizable*.

La clasificación actual de la Ley del suelo, según el régimen jurídico, no matiza suficientemente para diferenciar e incluir racionalmente los usos periurbanos. De hecho la Legislación solamente contempla dos situaciones definitivas (urbano y no urbanizable), y donde el suelo urbanizable, programado o no programado, parece tan sólo una situación transitoria hacia suelo urbano a falta de una protección activa de los espacios libres.

La terminología utilizada y el desequilibrio entre articulados del suelo no urbanizable y urbano constituyen la base de una transmisión subliminal continuada a favor de este último y, en general, de la artificialización sin límite del territorio. El lenguaje a utilizar debería modificarse si éste juega en contra de las necesidades territoriales de largo.

- *Los criterios de admisibilidad de usos en suelo No Urbanizable son poco precisos y de interpretaciones excesivamente amplias.*

La tramitación de licencias en suelo No Urbanizable adopta criterios con óptica fundamentalmente local (municipal). Sea de importancia metropolitana, comarcal o municipal, o establecida su localización por criterios técnicos, sectoriales, etc…la escala municipal es determinante en el proceso de aprobación. Además, existe también en muchos casos un trasfondo económico tan sólo legible entre líneas, que vienen justificados bajo razonamientos claramente discutibles y poco justificados respecto a las funciones intrínsecas de los espacios libres. La falta incuestionable de criterios territoriales en la toma de decisiones se demuestra en la inexistencia de indicadores capaces de generar discusiones objetivas.

- *La jerarquía entre los diferentes Intereses colectivos no está convenientemente matizada.*

Se abusa constantemente de la declaración de Interés colectivo de una actividad como procedimiento administrativo para facilitar la localización de actividades en SNU, en detrimento de localizaciones más adecuadas pero sometidas a procedimientos urbanísticos más controvertidos o costosos.

Actividades con vocación claramente urbana por su intenso uso colectivo pero con demandas de mucha superficie y baja densidad como un campo de golf, un circuito de velocidad, un aeropuerto, un cementerio, tienden a situarse en suelo no urbanizable y en realizar, cuando sea necesario, la modificación de los PGOU correspondientes. La falta de previsión urbanística por necesidades territoriales o el precio del suelo se combina con las ansias de las administraciones por obtener

recursos fiscales o acoger actividad económica que repercute finalmente en una utilización poco razonada del suelo No Urbanizable, y revestida, demasiado a menudo, de un Interés colectivo contrapuesto a otro gran interés colectivo: la utilización racional del suelo. No obstante hay casos donde esta utilización puede quedar técnicamente justificada.

- El concepto "Utilidad pública" debe ser matizado para evitar el abuso indiscriminando de las administraciones por ocupar suelo periurbano sin demasiados esfuerzos por encontrar soluciones más adecuadas a las necesidades territoriales. La utilización general de este término también es muy variable y dada a interpretaciones subjetivas según las necesidades particulares. En cualquier caso, las actividades de interés social no tienen porqué desentenderse del entorno donde se sitúan, y en ese sentido deberían seguir un procedimiento de ubicación similar al de cualquier otra actividad.

Instrumentos de planificación insuficientes. Visión sectorializada del planeamiento

- El Fenómeno Periurbano no consiste tan sólo en un simple proceso de descontrol urbanístico en suelo No Urbanizable. Es un problema de alcance territorial, generado por la propia incapacidad del sistema legislativo a responder a las necesidades actuales, y también a un proceso incesante de aumento de complejidad del territorio (metropolitano). Afecta a todo tipo de espacios incluido el espacio urbano, pero se refleja especialmente en los espacios libres, por ser los más vulnerables frente a las presiones de urbanísticas por extender más suelo urbanizado

- *Las regulaciones no son asumidas colectivamente*. Si bien el Fenómeno Periurbano en términos cuantitativos supone un problema tan importante como la ocupación del suelo urbano o la extensión de las infraestructuras, existe un desconocimiento consciente o inconsciente, tanto institucional como social. Sin una cuantificación global y realista del resultado de este fenómeno disperso, es imposible modificar la conciencia social, y mucho menos la particular, de los efectos globales de esta multiplicidad de actuaciones puntuales superpuestas.

- *Modificación del grado de control administrativo y de la conciencia social*

La necesidad de recursos humanos y técnicos hace inviable el control administrativo actual. Parece necesario un seguimiento más estricto, pero también modificar el planteamiento actual, centralizado en exceso en un único organismo. La corresponsabilidad de competencias y obligaciones es quizás una fórmula para involucrar numerosos organismos y niveles de planeamiento sin la necesidad de centralizar decisiones más de lo necesario. Para ello también resultan imprescindibles reglas más claras, objetivas y ajustadas a las funciones territoriales, y disponer de indicadores que permitan mantener la visión global y extender una mayor concienciación social sobre la necesidad de plantear unos límites a la capacidad de ocupación.

- *Multiplicidad de visiones superpuestas.* Las visiones y decisiones sobre la utilización del territorio están excesivamente fragmentadas. Existe una falta absoluta de criterios de análisis con una visión

suficientemente integral de la gestión del suelo. La falta de una planificación territorial activa impide un seguimiento continuado y las condiciones para el desarrollo y discusión de las metodologías más adecuadas.

El resultado es que a diferencia de los sistemas complejos, el "conjunto" es menor que la suma de las "partes". Pretender cumplir las expectativas de todos a base de más consumo y duplicidad de servicios locales no sólo no resuelve los problemas territoriales sino que los agrava. Una demanda exponencial de suelo que las periferias cada día soportan peor. Esta es la razón fundamental de la necesidad ineludible de un marco común donde la multiplicidad de visiones pueda ser contrastada, desarrollada y controlada.

- *Los procedimientos y los instrumentos actuales no disponen de la suficiente flexibilidad* para asumir el máximo número de comportamientos diferentes a largo plazo, razón por la cual muchas de ellas encuentran su respuesta en los espacios más volubles y más simples. En realidad, el Fenómeno Periurbano es complejo por la multiplicidad de sistemas que actúan al unísono, pero que en la práctica mayoría de casos no interactúan entre ellos, sino que se limitan a depender de unos parámetros comunes: accesibilidad, precio, facilidad... Se trata de mucha información simple superpuesta

Motivos generales

- *La evolución de la sociedad afecta a su territorio*

La franja de usos periurbanos aptos para la localización en los espacios libres es cada vez más amplia hacia ambas vertientes, la rural y la urbana, debido a la complejidad creciente de necesidades sociales y a que la capacidad de transformación y los avances tecnológicos ponen en entredicho situaciones que hasta ahora parecían incuestionables. No obstante, si bien los usos y actividades se transforman, el territorio sigue siendo único.

3.1.2 Consecuencias territoriales

Insuficiencia de los parámetros de análisis tradicionales

- La intensa dinámica evolutiva del FP permite entender la *incapacidad de encontrar pautas de estabilidad dentro de las actividades específicas* y mucho menos aplicarlas como criterios de regulación. Obligados a buscar pautas más regulares, merece destacarse que si bien el "contenido" no cumple nuestras expectativas iniciales, el "continente" o receptor de actividades, el territorio, como recurso no renovable, podría manifestar estas pautas de estabilidad tan necesarias para algún tipo de regulación a largo plazo.

- Resulta necesario buscar nuevos parámetros de análisis para explicar los grados de complejidad que aporta el Fenómeno Periurbano al proceso de ocupación del territorio. Pero los condicionantes naturales (intrínsecos) han dejado ser los parámetros de referencia de muchas implantaciones

periurbanas. Los condicionantes extrínsecos: infraestructuras viarias, normativas, etc., establecen las nuevas reglas de juego. Los parámetros generados para explicar el fenómeno periurbano y para controlarlo deben establecerse teniendo en cuenta que estos criterios no sólo son mayoritarios sino que continúan creciendo a medida que la tecnología derrumba las dificultades que imponían los criterios intrínsecos.

Carácter metropolitano del Fenómeno Periurbano

- *El Fenómeno Periurbano: un problema de escala Territorial Metropolitana indiscutible*

La percepción global, sin una estructura definida, es el resultado de una superposición de visiones puntuales descoordinadas de diferentes escalas y lógicas sobre un mismo territorio. Tan sólo la óptica territorial metropolitana permite descifrar pautas globales de localización. Criterios situados en esta escala permite iniciar la interpretación del contenido y a extraer comportamientos con una cierta dosis de estabilidad temporal.

Análisis cualitativo y cuantitativo del FP

- *Visión micro fragmentada y a la vez macro compacta del fenómeno periurbano.*

Una nebulosa de micro-actividades (de menos de una ha.), suponen el 84% en número y se encuentran uniformemente diseminadas en el territorio.
El 0,2% de las macro-actividades (de más de 50 ha) suponen el 25% de la superficie total ocupada por el FP.

- Puede establecerse una correlación bastante clara entre las actividades de tamaño medio o grande y el Radio de Influencia, e incluso alguna tipología general. Con los rangos menores siempre destaca la vivienda pero en general las tipologías ni el radio de influencia toman predominancia que no sea la local.

- Si bien no se analiza directamente en este estudio la intensidad o grado de conflictividad de cada tipología de actividad, las muestras de rechazo social para acoger actividades supramunicipales conflictivas (vertederos de residuos, incineradoras, prisiones...) a pesar de su reconocida necesidad social o medioambiental, resultan constantes, especialmente cuando su razonamiento proviene de la óptica municipal. La falta de criterios objetivos de discusión y una mayor democratización en los procedimientos de decisión de las actividades conflictivas parece ser una causa importante en las ubicaciones definitivas.

- Se vislumbra la necesidad de que el Radio de Influencia de la actividad y la escala de discusión de la localización más adecuada deberían coincidir para involucrar a todas las entidades afectadas, y evitar que sea entendido como un caso de agravio particularizado. Es decir, las actividades de Alcance Comarcal deben ser planteadas y discutidas a la escala comarcal, así como su particular beneficio o sus (consecuencias negativas).

- Mientras el abanico de actividades que pretenden el espacio libre se amplía, las opciones de ubicación alrededor de los núcleos urbanos se agota rápidamente sin que exista un límite físico conocido.

- La adopción de categorías de SNU dentro de los Planes Generales de Ordenación Urbana que desvinculan las actividades de las funciones del entorno y la utilización indiscriminada del concepto "interés colectivo" para localizar todo tipo de actividades sin demasiada justificación, ayuda a fomentar una ocupación interesada y poco coherente respecto a las necesidades de los espacios libres.

- *El fenómeno periurbano presenta comportamientos característicos.*

1. La concentración de actividades aumenta a medida que disminuye la distancia a los espacios urbanos más densos.
2. Aumenta el tamaño unitario medio de las actividades que se aproximan a los grandes centros urbanos. Existe una relación significativa entre Alcance y tamaño unitario medio. El alcance Municipal representa el "grano grande", el alcance Comarcal el "grano" medio", el alcance Metropolitano o superior las grandes implantaciones. *Mayor Alcance implica en términos generales artificializar más superficie*.

- *Relación directa entre Interés Colectivo Alcance y Tamaño*. También es manifiesto el incremento del porcentaje de actividades con interés colectivo y uso público a medida que aumenta la superficie unitaria de la actividad.

Ocupación según categorías de SNU

- Existe una gangrena imparable sobre los espacios naturales que fragmenta las continuidades ecológicas tradicionales.

- Surge especialmente desde la vivienda de segunda residencia y cuya óptica es fundamentalmente local. Los espacios naturales de mayor calidad sufren una continua presión por ser ocupados sin las garantías ni los servicios adecuados.

- El transvase de población como primera residencia de los ámbitos periurbanos del AM de Barcelona ha intensificado esta presión, demandando servicios similares a los de las ciudades compactas que los municipios difícilmente pueden cubrir.

- Toda esta vivienda atrae a su vez otros servicios y equipamientos que también se localizan en el periurbano.

Distribución territorial: índices de Concentración -dispersión

- Las Islas metropolitanas constituyen para el conjunto del Fenómeno Periurbano un “atractor” territorial en términos de superficie. No así en número, cuya dispersión es completa.

- Utilizando la variable del Radio de Influencia se constata que mientras los usos de alcance Municipal confirman la uniformidad territorial esperada, los de alcance Comarcal y Metropolitano sufren una importante atracción por las Islas metropolitanas, e incluso aumentan en tamaño medio de forma significativa como en el caso de estas últimas

- Las Islas funcionan ligeramente como atractores para los usos conflictivos tanto en número como en superficie.

El previsible impacto social o medioambiental y la dificultad en encontrar una superficie ocupable suficientemente grande hace que la localización en las Islas Metropolitanas de usos Conflictivos se complique doblemente.

- Respectos a los Usos Generales, las Islas Metropolitanas funcionan de modo diferente para cada grupo e incluso actividad particular. Pero la característica más interesante es su tendencia a la concentración o dispersión y variación de tamaño.

- El 50% en superficie y el 25% en numero del FP total son indicadores claros del extraordinario atractor que suponen las infraestructuras viarias.

- El Alcance se manifiesta como una característica peculiar dentro del FP que determina comportamientos territoriales diferenciados. Se comienza así a sugerir la necesidad de adoptar dicho criterio en las propuestas de regulación de los usos y actividades.

- El innegable peso de los usos de Alcance municipal o comarcal (pero con repercusiones económicas municipales) demuestra la necesidad de determinaciones territoriales globales que exijan cotas superiores de ocupación (entre ellos los de usos periurbanos) para frenar una dinámica actual que, hoy por hoy, la óptica local no es capaz de contener.

- Asimismo, la utilización del Radio de Influencia como parámetro útil en la gestión de toma de decisiones y por consiguiente en la admisión de responsabilidades a diferentes escalas, sin abandonar por supuesto la visión territorial integral. No obstante deben concentrarse los esfuerzos específicos en la localización de aquello que realmente produce repercusiones territoriales significativas.

- Las tendencias apuntadas exigen un tratamiento preciso frente a la previsible competitividad por el espacio periurbano de las Islas o de su entorno inmediato, a medida que se refuerza su accesibilidad e interconectividad territorial. Parecería razonable reservar un porcentaje (no localizado

físicamente para evitar especulaciones) de suelo periurbano en las Islas, allí donde precisamente pretenden revalorizarse las ventajas colectivas, para acoger y dirigir usos de interés colectivo: servicios técnicos, infraestructuras, etc.

- El recordatorio de la **profunda relación entre Interés Colectivo de las actividades y el Alcance metropolitano o comarcal** observado sirve también para reforzar la idea de que en la planificación debe aprovecharse y prever las especiales condiciones que demandan actividades con un uso colectivo intenso.

3.2 Conclusiones globales

3.2.1 El Fenómeno Periurbano actual

- **Introducción del concepto artificialización**

El régimen urbanístico del suelo ya no es representativo de las forma de ocupación que manifiesta el territorio metropolitano. La necesidad de introducir parámetros más completos para explicar los diferentes intensidades de utilización del suelo reclama la necesidad de parámetros como el de suelo transformado, artificializado, consolidado, etc. Sin ellos no puede diferenciarse entre la ocupación "reconocida" y la "establecida".

- **Falta de planeamiento y de planeamiento adecuado**

La multiplicidad de visiones e instrumentos evolucionando sobre un mismo territorio genera una fragmentación y una artificialización imparable, cada día más en detrimento de los valores naturales y por consiguiente de la calidad de vida.

El lenguaje utilizado en las legislaciones y reglamentos, y un funcionamiento excesivamente compartimentado impiden observar el resultado del conjunto.

La utilización de metodologías que no tienen en cuenta el carácter dinámico y evolutivo de los criterios aplicados invalida y hace obsoleto a medio plazo cualquier intento de regulación. Son precisos indicadores globales para el territorio suficientemente robustos para resistir los embates de un comportamiento que en esencia es dinámicamente evolutivo.

- El Fenómeno Periurbano tiene su origen tanto en la incapacidad de responder las nuevas demandas de suelo urbano, como de la propia necesidad de implantaciones aisladas. (El tradicional minifundismo que produce el suelo de propiedad privada se ha traducido igualmente en estructuras de gestión urbanística de óptica similar, incapacitadas para prever situaciones de mayor amplitud).

- *No existe una consideración cualitativa reconocida del Fenómeno Periurbano.*

La legislación urbanística vigente no dispone de las herramientas adecuadas para afrontar este proceso. No se considera el valor intrínseco de los espacios naturales como el factor primordial de decisión y se utilizan compendios casuísticos independientes del paso de tiempo y del espacio libre donde se ubican. Se permite además un abuso del "Interés colectivo" que supone una puerta de escape para cualquier tipo de implantación.

- *Tampoco no existe una consideración cuantitativa*.

El desconocimiento de la superficie ocupada y de los ritmos de evolución del Fenómeno Periurbano a escala territorial permite el mantenimiento de esta situación y cualquier intento de iniciar modos de regulación. La falta de corresponsabilidad de todas las entidades implicadas es quizás la causa más clara de que dicha situación se mantenga.

Una inadecuada utilización de la escala *de análisis, o en la toma de decisiones invalida o comporta* inadecuadas localizaciones periurbanas. Acotar la magnitud del problema es un primer paso para aclarar los órganos de decisión implicados y para distribuir las competencias propias de cada decisión.

Se empieza así a sugerir la necesidad de esclarecer o acotar la escala de trabajo para comenzar a realizar decisiones más o menos técnicas. Establecer el alcance significa concretar el ámbito de discusión, y los organismos que principalmente deben intervenir en la toma de decisiones.

Asimismo en términos de gestión la clarificación del alcance de cada actividad puede ayudar a clarificar competencias sobre las decisiones, y por consiguiente responsabilidades, sin dejar de banda la visión territorial integral, pero concentrando los esfuerzos específicos en la localización de aquello que realmente genera repercusiones territoriales significativas.

3.2.2 Criterios generales de tratamiento

Necesidad de una clasificación CUALITATIVA según usos GLOBALES del territorio.

- La Diagnosis del Fenómeno Periurbano supone, en definitiva, un reconocimiento CUALITATIVO desde diferentes ópticas, sintetizadas territorialmente en unos pocos conceptos básicos: alcance, interés colectivo, conflictividad y usos generales y en la comprobación del grado de estabilidad a largo plazo que pueden generar un conjunto de instrumentos territoriales, aprovechables en la elaboración de una Normativa Metropolitana, objetivo presente al largo de todo el estudio.

Definiciones como "usos ni propiamente rurales, ni propiamente urbanos", "de muy baja densidad y edificabilidad", "exteriores al continuo edificado", "ocupan superficies considerables", "escasa urbanización", "de interés colectivo", etc.. constituyen aproximaciones parciales del fenómeno periurbano, pero incapaces de proporcionar una visión global suficientemente completa.

Actividades con vocación claramente urbana por su intenso usos colectivo pero que exigen grandes superficies y baja intensidad como un circuito de velocidad, una aeropuerto, un cementerio, etc., tienden a situarse en suelo no urbanizable y a realizar, cuando se considera necesario, las Modificaciones del Plan General correspondiente. La falta de previsión urbanística por necesidades territoriales o el precio de suelo, se combinan con las ansias de las administraciones por obtener recursos económicos (fiscales) o acoger actividad económica, que repercute finalmente en una utilización poco razonada de suelo No Urbanizable y revestida, demasiado a menudo, de un Interés Colectivo contrapuesto a otro igualmente colectivo: la utilización racional del suelo. Sin embargo existen también casos donde su utilización dispone de un razonamiento técnico justificado.

Por otro lado no puede afirmarse hoy día que actividades como invernaderos, granjas, piscifactorías, aseguren una utilización adecuada del espacio libre, por muy "rural" que sea su etiqueta tradicional. Las intensidades en las explotaciones y la tecnología están modificando estos conceptos a marchas forzadas, desvinculando los usos del contacto directo con el lugar donde se ubican. Se convierten en velados polígonos industriales o en fábricas aisladas, que producen productos naturales.

Es en este punto cuando debe recordarse la decisión tomada al inicio de aplazar el uso del concepto *Actividad Periurbana* (cap.1.2.1) y sustituirlo por el de *Fenómeno Periurbano* para referirse a un conjunto amorfo de entidades sin unas funciones ni características suficientemente establecidas.
Esta prudencia inicial ha resultado acertada una vez comprobada la multiplicidad de situaciones observadas. Entre las actividades con motivos claros para utilizar suelo No Urbanizable y aquellas sin otro motivo que el precio del suelo o necesidades personales (ocio..), existe una franja poco definida y en constante evolución. El establecimiento de unos criterios rígidos sobre un conjunto de elementos dinámicos parece un error generalizado en la mayoría de normativas.

La diagnosis ha puesto de manifiesto aquellas variables que no son aconsejables como criterios fundamentales de decisión para una normativa territorial

Si en lugar de centrarse en las Actividades como la mayoría de regulaciones se focaliza la atención sobre el medio receptor de todas ellas, el suelo, se advierte que no tan sólo no encontramos con una elemento común al Fenómeno Periurbano, sino también con una variable estable y cuyo valor es inevitablemente unitario.

Contrariamente a este razonamiento, las ordenanzas urbanísticas acostumbran a utilizar la calificación del suelo como simple cajonera para admitir o prohibir tipologías, sin conocimiento del resultado global.
Resulta en cambio más lógico poner el peso del los criterios de decisión en las necesidades del medio físico que realmente debe soportar a largo plazo los diferentes usos: el espacio libre
Las funciones desarrolladas por cada actividad específica en relación al suelo No Urbanizable donde se ubica representa no tan sólo un factor mucho más estable para la diferenciación de los tres

grandes grupos globales (rural, periurbano, urbano), sino también es la base para la aplicación de criterios instrumentales posteriores que permitan concretar las decisiones sobre las "potenciales" actividades periurbanas.

Esta claro que cualquier Normativa que se desarrolle en base a una casuística rígida de actividades , desligada de las necesidades propias del SNU local (con visión global), estás sentenciada al fracaso. La experiencia y el Fenómeno Periurbano son pruebas irrefutables. O bien es capaz de adaptarse con la flexibilidad y el ritmo con que evolucionan las demandas, o se es capaz de determinar reglas de juego que en sí mismas supongan principios generales de sostenibilidad.

Control QUANTITATIVO: Necesidad de establecer unos límites máximos de artificialización del SNU.

- El territorio como recurso NO RENOVABLE obliga a un planteamiento en términos de sostenibilidad, que pasa por plantear unos márgenes donde sea posible compatibilizar las funciones asignadas a los territorios con los valores de artificialitzación.

- Debe incidirse más en los parámetros de ocupación, y diferenciar superficie transformada, superficie artificialitzada, superficie edificada, en términos del concepto de **reversibilidad**. La utilización del territorio no puede significar un aumento progresivo, sin retroceso, del proceso de artificialización. Debe contemplarse la capacidad de recuperación.

- La cuantificación sencilla y a diferentes escalas de los parámetros de ocupación debe permitir la toma de decisiones pero también ser un factor de un control social del comportamiento de una colectividad respecto a su territorio.