

La construcción de la periferia urbana en el Eje Atlántico Gallego a través de los hábitats de carretera. Lógica inmobiliaria, planificación y naturaleza adaptativa de lo urbano.

The construction of the urban periphery in the Atlantic Galician Corridor through the road habitats. Real estate logic, planning and adaptative nature of the urban.

Javier González López [✦]

Fecha de superación del Tribunal Fin de Máster: 16.07.2015

Tutor: José Fariña Tojo

Resumen

La metrópolis contemporánea es resultado de la interacción entre una dinámica global de difusión urbana y un soporte territorial local y específico. En el caso de Galicia la extensión de la ciudad sobre el territorio se ha producido mediante formas precarias de colonización de los ejes viarios y de la matriz rural por parte de la edificación. Esto ha sucedido porque, frente a la fortaleza de un proceso urbanizador que avanza siguiendo una lógica de minimización de cargas a los procesos inmobiliarios, se ha situado una administración pública débil, apoyada en una legislación del suelo que, aplicada a las condiciones del territorio gallego, permitía interpretar como urbanas situaciones rurales.

Palabras clave

Ciudad difusa, Urbanización, Matriz rural, Planeamiento, Forma urbana.

Abstract

The contemporary metropolis results from the interaction between the global dynamics of urban sprawl and a territorial support that is local and specific. In Galicia, city growth over the territory has occurred through precarious forms of colonization by building initiatives of both thoroughfares and the rural matrix. This happened because the strenght of urbanizing dynamics that procedeed by minimizing the burdens over real state was confronted by a weak public administration, supported by a land regulation that, applied to the Galician territory, allowed the treatment of rural situations as urban.

Keywords

Urban sprawl, Urbanization, Rural Matrix, Urban planning, Urban form

[✦] **Javier González López** es alumno/a de postgrado del Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio de la Escuela Superior de Arquitectura. Universidad Politécnica de Madrid, javier_gl@hotmail.es.

1. Introducción

1.1. Motivación/Relevancia del tema

La metrópolis contemporánea se caracteriza por su condición fragmentada y discontinua. Los fenómenos de difusión urbana y de metropolización se dan en todo el mundo, porque están vinculados a dinámicas económicas y sociales globales (FONT, 2004). El hecho de que éstos se produzcan en un determinado territorio no depende, por tanto, de las especificidades locales, sino de la existencia, o no, de dinámica urbana.

Sin embargo, no deja de ser cierto que esta tendencia global se manifiesta de múltiples formas en función del contacto con las estructuras locales preexistentes. El territorio gallego, objeto de este estudio, por las características de su matriz rural (fragmentación de la propiedad, existencia de una tupida red de caminos, disponibilidad de agua en la práctica totalidad del territorio...) ha venido mostrando una gran capacidad para dar soporte al crecimiento urbano de forma directa, sin apenas requerir operaciones de transformación. De hecho, se trata de un territorio históricamente muy antropizado, y con una pauta de ocupación del suelo tradicionalmente basada en la fragmentación del asentamiento en miles de núcleos rurales, adaptados a las condiciones territoriales concretas (FARIÑA TOJO, 1976).

Como señalan múltiples autores, Galicia se incorporó, de manera efectiva, a la economía capitalista más tarde que otros territorios de España (BEIRAS TORRADO, 1972; BARREIRO RIVAS ET AL., 2013). La ausencia, hasta bien entrado el siglo XX, de grandes procesos de acumulación de capital, capaces de impulsar transformaciones de calado, provocó, como sucede en muchos otros territorios, que el crecimiento urbano se produjese en base a formas precarias de urbanización, en general colonizando las infraestructuras viarias existentes (GONZÁLEZ HARGUINDEY, 2015), para evitar los costes de transformación del suelo, con especial incidencia en los territorios adyacentes a los principales núcleos urbanos. Esto produce un tipo de espacio, una tipología concreta de periferia urbana, que aquí denominamos hábitats de carretera, y que se trataría del mismo fenómeno que identificó el geógrafo Álvaro Domingues en el Norte de Portugal, y que él denomina *A Rua da Estrada* (DOMINGUES, 2009).

En relación a esta última idea, en este trabajo se maneja el concepto de área urbana, haciendo referencia al territorio sobre el cual se extiende espacialmente la ciudad (al margen de los límites administrativos); por ser el más apropiado para identificar este fenómeno. Nos centramos en las áreas urbanas del Eje Atlántico Gallego, ya que se trata del ámbito territorial de mayor dinamismo económico y social de Galicia (DALDA ET AL., 2005; LOIS GONZÁLEZ, 2014), y dentro de éste, seleccionamos aquellas de mayor centralidad funcional: A Coruña, Santiago de Compostela y Vigo.

En resumen: constatamos la existencia, por una parte, de unos procesos urbanos globales (de difusión urbana, de metropolización); y por otra, de un soporte territorial de carácter local y específico. La interacción entre estas dos realidades, en relación a los contextos socioeconómicos, produce las distintas formas de urbanización y las lógicas de producción del espacio que queremos identificar.

1.2. Idoneidad del estudio de casos en relación a la temática tratada

El presente estudio pretende obtener unas conclusiones que permitan teorizar el problema para el conjunto de las áreas urbanas gallegas. Ante la evidente imposibilidad de estudiarlo de forma global a la escala tratada, se opta por trabajar en profundidad con un conjunto reducido de casos, suficientemente diferentes entre sí, de manera que permitan poner a prueba la hipótesis bajo distintas circunstancias. De esta forma, se pretende encontrar patrones, identificar excepciones, y finalmente, aproximarse a una visión global del fenómeno en este territorio. Para ello, la herramienta metodológica del estudio de casos parece la más apropiada, ya que permite sistematizar el análisis, obtener resultados comparables y contextualizar el problema.

1.3. Terminología

Se describe a continuación el uso particular que en este trabajo se hace de una serie de conceptos, que se consideran fundamentales para la correcta comprensión del mismo y cuyo uso podría dar lugar a equívocos indeseados.

- **MATRIZ RURAL:** entendiéndose como tal el tejido continuo que forman los caminos, los elementos físicos que construyen el espacio productivo y la división parcelaria. Polarizado por los asentamientos rurales ligados a este espacio.

- **LO URBANO:** se trata de la materia con que se construyen los territorios objeto de este análisis. Referido, aquí, a aquellas edificaciones, infraestructuras, usos, relaciones..., y en especial, a la construcción de un espacio público formalizado y estable que, independientemente de su precariedad, son propios de la ciudad. Y ello, a pesar de que pueda configurar un sistema que por su falta de atributos (de compacidad mínima, de monumentalidad, de identidad,...) no pueda ser denominado ciudad. Hablaremos de artefacto urbano, cuando nos refiramos a una materialización concreta de lo urbano.

- **HÁBITAT DE CARRETERA:** territorios urbanos surgidos del crecimiento de la ciudad sobre los ejes viarios, aprovechando la conectividad, y en muchos casos con usos vinculados al propio tráfico. Según se van consolidando y complejizando, surge la tensión entre su conversión en calle y su función primigenia de canal de tráfico.

- **ÁREA URBANA:** ámbito territorial de una ciudad, que contiene tanto sus tejidos compactos como sus áreas de prolongación de lo urbano. Delimitado en función de la continuidad de las densidades urbanas y no del ámbito administrativo. Se utiliza, por tanto, el concepto en un sentido más morfológico que funcional.

1.4. Hipótesis

La construcción de la periferia urbana en Galicia se produce a través de una precaria transformación del rural en urbano; porque una administración débil, apoyada en una ley poco concreta, no es capaz de imponerse al proceso urbanizador.

2. Estado del arte

En las últimas décadas se ha avanzado ampliamente en la definición y estudio del problema de la difusión urbana, o de lo que la literatura anglosajona denomina *urban sprawl*. Quizás haya un problema más de exceso que de carencia, al menos en lo que se refiere a las definiciones y conceptualizaciones: *ciudad dispersa*, *ciudad difusa*, *ciudad discontinua*, *edge-cities*, *metrópolis*, *post-metrópolis*, *metápolis*, *megacity*,... (FONT, 2004). Distintos enfoques, distintas escalas, de un problema que en esencia trata sobre el creciente consumo de territorio que la ciudad contemporánea está produciendo, y sobre su condición fragmentada y dependiente del automóvil.

Cierto es que en el contexto del sur de Europa hay visiones propias del fenómeno, como la que ha venido desarrollado desde la década de 1990 el italiano Francesco Indovina para la región del Véneto, a través de su concepto de *Città diffusa* (INDOVINA, 1990); que además ha sido adaptado al caso de Galicia (objeto del presente artículo) por el equipo que dirigía Juan Luis Dalda en la Universidade da Coruña, abordando la medición del fenómeno en términos cuantitativos, su descripción morfológica y las implicaciones de cara a un modelo útil de gobernanza urbana (DALDA ET AL., 2005).

Otros autores, sin embargo, centran su visión en lo concreto. En ese sentido, aproximaciones como la de Xabier Eizaguirre descienden hasta los aspectos más puramente espaciales. En palabras suyas:

«(...), pretendemos identificar las formas de los antiguos maestros constructores del territorio (la ordenación del territorio antes de la Ordenación del Territorio), pero también la ocupación del territorio por industriales, comerciales y, en general, agentes diversos que utilizan los valores de posición, de comunicación y de accesibilidad como objetivos elementales para su función territorial-urbana» (EIZAGUIRRE, 2001: 7).

Este tipo de aproximación a lo local del fenómeno global, requiere un conocimiento concreto del soporte territorial, porque éste es siempre específico. Como fuentes académicas para el estudio de estos fenómenos en Galicia se han manejado dos tesis doctorales de la década de 1970, con la intención de acercarse al entendimiento de lo que aquí hemos denominado la matriz rural: por una parte la interpretación del espacio agrario gallego de Abel Bouhier (1979), que permite entender las formas y el sentido productivo de las estructuras parcelarias; y por otra el trabajo de José Fariña (1976) que aborda la relación existente entre el asentamiento, en sus distintos tipos y formas, y las condiciones del territorio. El presente estudio toma ambos componentes, estructura parcelaria y asentamiento, como soporte de los procesos, y en consecuencia, como punto de partida del análisis. En todo caso, no con el objetivo de ampliar el conocimiento sobre la matriz rural, sino para entender su influencia en los procesos de construcción de lo urbano.

Pero más allá de la propia configuración histórica del soporte territorial, la legislación sobre régimen del suelo y ordenación urbana introduce unas condiciones para la transformación de este soporte, que no siempre se adaptan a sus verdaderas necesidades. En el caso de Galicia, se arrastró una evidente contradicción entre los objetivos de las leyes estatales, los medios para conseguirlos y la realidad territorial (GONZÁLEZ-CEBRIÁN, 2009; GALLEGO JORRETO, 1988), porque se trataba de legislaciones pensadas para otros contextos. Por ejemplo: la edificabilidad genérica en rústico, que facilitó la dispersión de miles de unidades de vivienda unifamiliar aislada hacia las periferias urbanas; o la facilidad para clasificar suelo urbano en los bordes de las vías públicas, debido a la disponibilidad de servicios ‘urbanos’, que dio lugar a las formas precarias de urbanización lineal que denominamos hábitats de carretera, o esas «[...] *cordas de roupa onde tudo*

se *pendura*, soporte de um urbanismo que escorre pelas bermas do que, idealmente, se pretendia que fosse somente ligação entre “urbanos contidos”» (DOMINGUES, 2009: 9)¹.

No se puede ocultar que en este trabajo se ve la ciudad con las lentes de lo que Carlos García Vázquez llamaría la visión organicista de la ciudad (GARCÍA VÁZQUEZ, 2004) y que con origen en Darwin, pero también en Kropotkin, supuso una prolífica línea intelectual para el entendimiento del fenómeno urbano, que recoge las aportaciones de Geddes, Howard o Mumford, entre otros. Por eso no es casual que la metodología empleada se fundamente en el análisis evolutivo de los territorios, y tampoco que hablemos de naturaleza adaptativa de lo urbano, ya que entendemos que la ciudad, como los organismos vivos, evoluciona adaptándose a los condicionantes que le impone el medio. Sin que ello signifique que esta evolución se produzca de manera determinista por activación de una suerte de automatismos naturales; muy al contrario, la naturaleza de la ciudad es de raíz social, y su deriva está influida por las lógicas culturales y económicas de la propia sociedad, y por la capacidad del hombre para tomar decisiones que cambian el curso de los acontecimientos; por ello, consideramos la influencia de una lógica inmobiliaria que es resultado de los procedimientos de los que una sociedad se dota para producir el espacio, y, por supuesto, de la planificación, como campo propio, que al menos debiera ser, de la toma de decisiones.

La evolución posterior de este pensamiento ha derivado en el entendimiento de la ciudad como sistema complejo, ya desde Christopher Alexander. Lo cual condujo al estudio de la ciudad a través de la Teoría de Sistemas y las Ciencias de la Complejidad (FARIÑA & RUÍZ, 2002). En este sentido, una parte del discurso contemporáneo habla de comportamiento emergente (JOHNSON, 2002), que sería aquel comportamiento complejo, explicable a través de la interacción de una multiplicidad de agentes mediante reglas o patrones sencillos. Esta aproximación, que se está demostrando útil para la comprensión de sistemas de muy distinta naturaleza: biológica, social, o incluso informática, nos induce a buscar patrones de comportamiento, que al multiplicarse, y al interactuar con los condicionantes propios de cada lugar y de cada sociedad, produzcan los territorios concretos.

3. Casos de estudio

3.1 Contexto: las áreas urbanas del Eje Atlántico Gallego

Se ha decidido trabajar con las áreas urbanas de A Coruña, Santiago de Compostela y Vigo. Por ser las tres centralidades principales del Eje Atlántico en Galicia (la precisión, en Galicia, se refiere a que el concepto Eje Atlántico, en sentido amplio, incluye también el Norte de Portugal).

Existe una clara diferencia entre las áreas urbanas de A Coruña y Vigo, ambas de carácter metropolitano, situadas en el umbral de los 450.000 habitantes y que, a su vez, son cabeceras de sendas regiones urbanas policéntricas: A Coruña-Ferrol y Vigo-Pontevedra (DALDA ET AL., 2005); y el área urbana de Santiago de Compostela, que tiene una dimensión y un nivel de complejidad mucho menor, aunque cuenta con un nivel de centralidad funcional significativo por su función de capital, política y administrativa, de Galicia.

¹ «[...] *cuerdas de ropa donde todo se cuelga*, soporte de un urbanismo que se escurre por los bordes de lo que, idealmente, se pretendía que fuese únicamente ligazón entre “contenidos urbanos”» (Traducción propia).

En cuanto a su papel en el sistema urbano gallego, las dos regiones urbanas constituyen los dos polos: A Coruña-Ferrol en el Norte; y Vigo-Pontevedra en el Sur, a los cuales se vinculan respectivamente las ciudades interiores de Lugo y Ourense. El papel de Santiago de Compostela es de charnela entre estos dos sistemas (GONZÁLEZ HARGUINDEY, 2014).

3.2. Selección de casos representativos

En el Área Urbana de A Coruña se trabaja sobre el núcleo de Meicende, situado entre los ayuntamientos de A Coruña y Arteixo. Se trata de un núcleo urbano originado sobre la carretera, y antiguo camino real, A Coruña-Fisterra (NÁRDIZ, 2008). Se desarrolla al calor del proceso de crecimiento urbano desencadenado por la implantación de una serie de grandes instalaciones y polígonos industriales que, en base a las políticas de los Polos de Desarrollo llevadas a cabo en España en las décadas de 1960 y 1970, terminaron por configurar el potente eje industrial A Coruña-Arteixo. Como resultado, hoy aparece a lo largo de esta carretera un tejido urbano mixto, mezcla de usos residenciales, productivos y comerciales; de urbanidad débil, mestiza y trufada de espacios vacíos, tejidos inacabados y viejas trazas rurales. En este caso parecía interesante trabajar sobre la idea de la política sectorial como motor de transformación de un territorio y su desconexión con una planificación urbanística manejada durante dos décadas.

En el Área Urbana de Santiago de Compostela se estudia el caso de Milladoiro, núcleo urbano del ayuntamiento de Ames, ubicado en una estrecha franja del término municipal situada entre los límites con Santiago y Teo. En este caso, nos encontramos con un asentamiento rural previo, tangente a la carretera, en la salida de Santiago hacia Pontevedra y muy cerca del centro urbano. A partir de esta situación, en muy pocos años y en paralelo al desarrollo urbano que sufre Santiago de Compostela tras asumir la capitalidad autonómica en la década de 1980, se genera un crecimiento urbano extremadamente denso y compacto, casi podríamos hablar de un fragmento de ensanche en el territorio, colgado de la ciudad umbilicalmente a través de la carretera. Se trata de un tejido eminentemente residencial, muy homogéneo, que con el tiempo ha generado usos terciarios en planta baja, y al que se le ha adosado un polígono industrial. En todo caso, hay una zonificación muy clara de los usos. Es un ejemplo muy propicio para estudiar la influencia de los límites administrativos en la evolución urbana.

En el Área Urbana de Vigo se analiza el entorno de la Avenida de Madrid en las parroquias de Lavadores y Sárdoma. A diferencia de los anteriores casos, no existía un único núcleo rural previo que identificase el ámbito, sino un conjunto de asentamientos muy próximos distribuidos por toda la matriz rural, dando lugar a un modo de ocupación intensa, pero diseminada, del espacio. Emergen aquí, dando estructura, dos elementos de cierta fortaleza territorial: la avenida de Madrid, construida en la década de 1960 y el río Lagares, perpendiculares ambos entre sí. Esta zona se fue ocupando durante las décadas siguientes, fundamentalmente con usos industriales y vivienda unifamiliar, en un contexto de gran crecimiento de la actividad industrial y productiva en el área urbana de Vigo, que por otra parte no disponía de suelo planificado para estos usos. La situación actual es de una absoluta mezcla de edificaciones aisladas y actividades por todo el espacio, resultando muy difícil reconocer tejidos, más allá de las estructuras lineales que se pueden identificar a lo largo tanto de la avenida como del río; pero, aparentemente, más por acumulación de usos industriales y terciarios en base a esa pauta, que por responder a una voluntad de planificación.

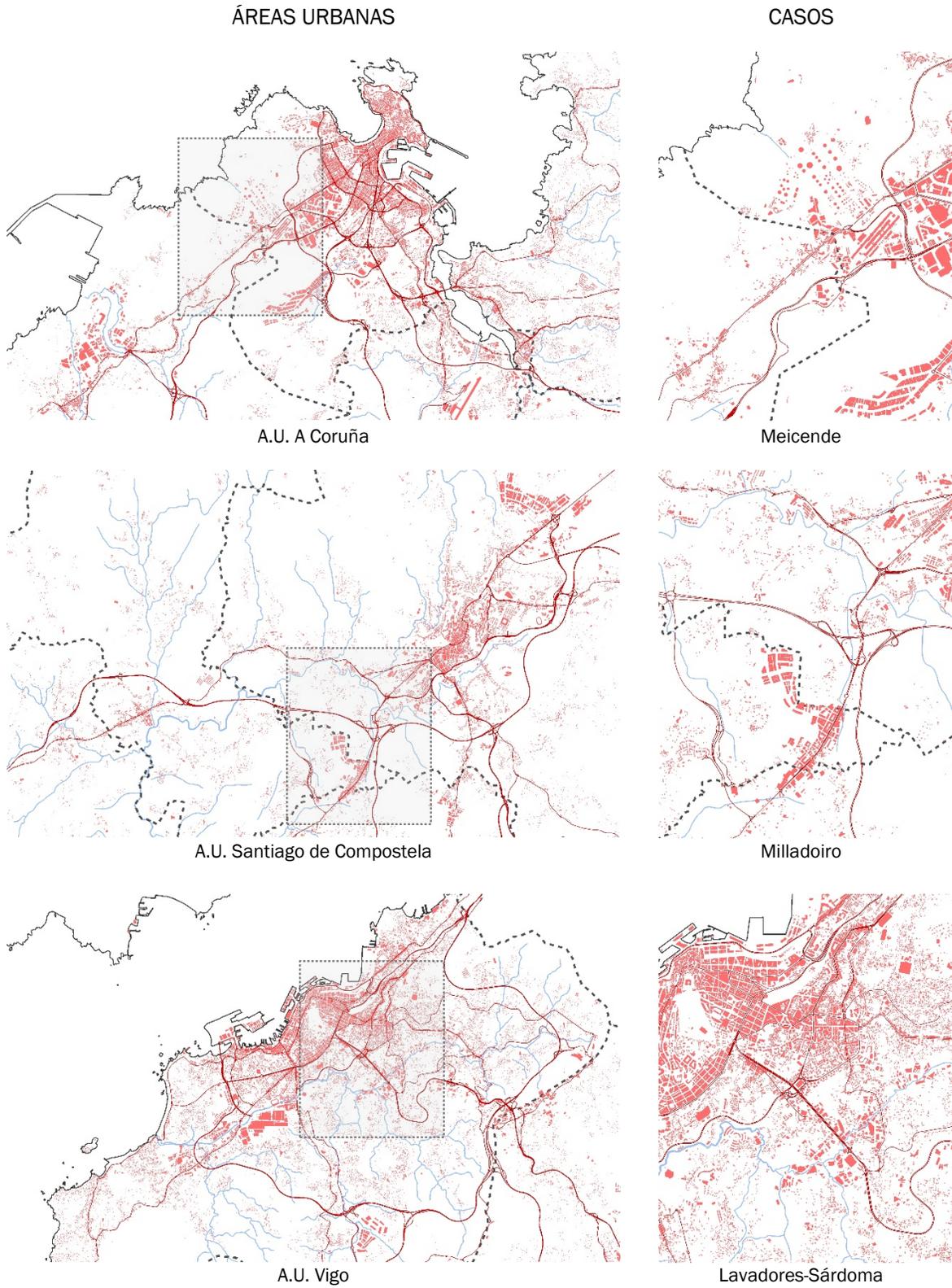


Figura 1. Áreas urbanas y casos tratados (Fuente: Elaboración propia sobre cartografía catastral).

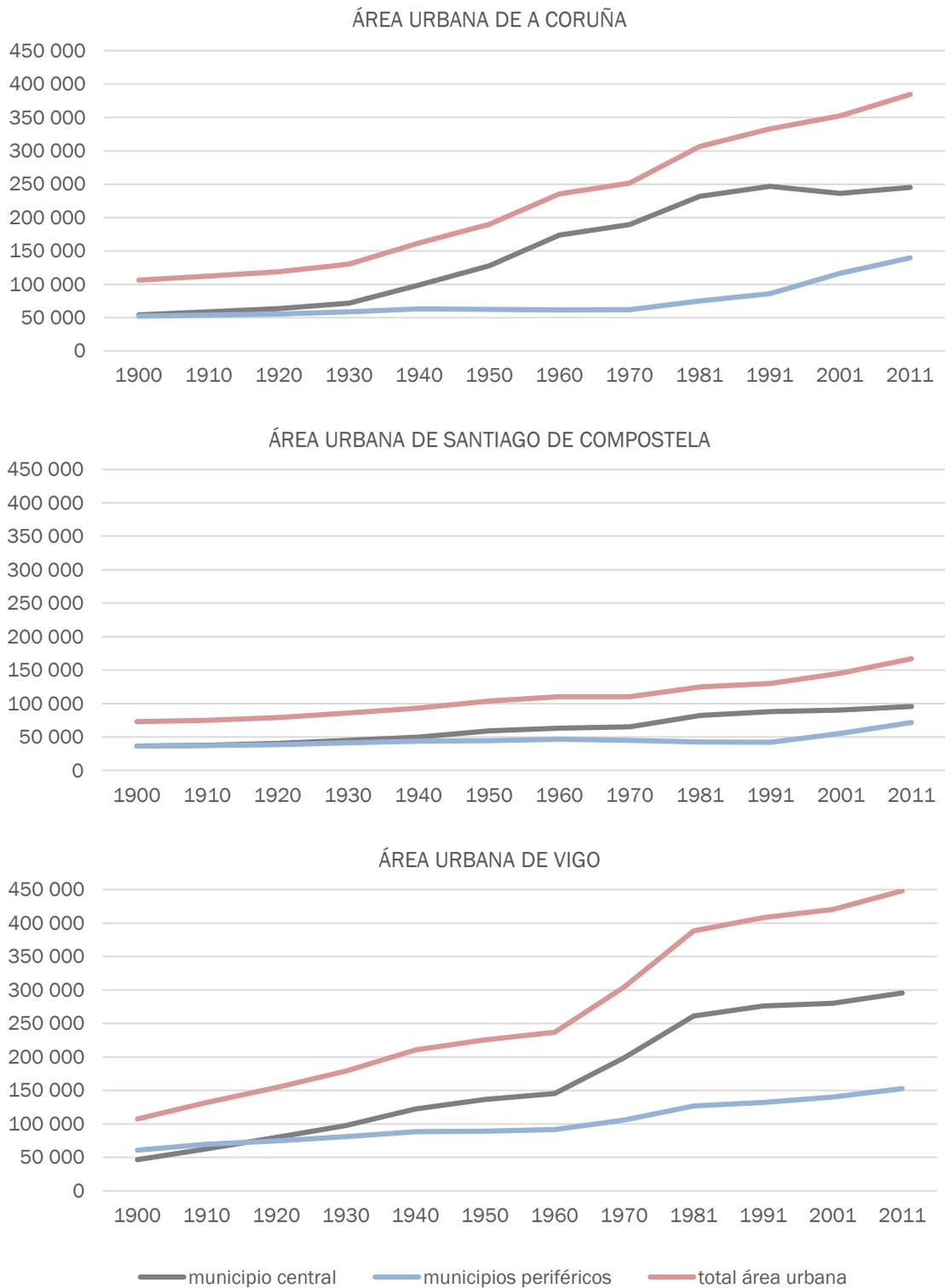


Tabla 1. Evolución de la población en las áreas urbanas estudiadas, 1900-2011. Relación centro-periferia (Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de los censos).

4. Metodología de análisis

4.1. Delimitación del ámbito y definición del punto de partida

Una vez seleccionados los casos de estudio, se procede a la delimitación, para cada uno de ellos, del ámbito territorial a analizar. Por la naturaleza de este trabajo, se toma la decisión de fijar el punto de partida del análisis en el año 1956, porque disponemos de las ortofotografías del vuelo americano, que nos permiten abordar los tres casos con información homogénea. Complementariamente, disponemos de los catastros generados, en la década de 1950, a partir de estos documentos. Con esta información se cartografía el estado de la matriz rural a esta altura.

Existe además otra razón de peso para tomar esta fecha como punto de partida, y no es otro que la promulgación de la *“Ley de 12 de mayo de 1956 sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana”* que, entendemos, marca en España el inicio de la planificación urbana contemporánea. Esta ley es, a su vez, anterior a los Planes de Desarrollo de la década de 1960, que desencadenarán los mayores procesos de transformación urbana conocidos en el país hasta la fecha.

De esta forma iniciamos el análisis cartografiando los tres territorios en el momento previo a la activación de los procesos que desencadenarán la transformación de rural a urbano. La definición de este momento inicial es fundamental, ya que nos va a permitir, por una parte, reconocer las consecuencias del proceso urbanizador; y por otra, comparar las diferentes derivas que éste haya seguido en cada uno de los casos. La delimitación final de los ámbitos de trabajo, que se hace a la escala de la parcela, no se corresponde con límites administrativos, sino que más bien responde a un criterio topológico de continuidad de los caminos y, por tanto, de accesibilidad.

4.2. Síntesis de activadores y condicionantes de los procesos

El segundo paso consiste en definir los elementos a considerar en el análisis. Para ello partimos dando por supuesto que la transformación del espacio se activa cuando la dinámica socioeconómica lo requiere. Por tanto, primero tratamos de identificar esa dinámica en el tiempo para cada área urbana a través de la evolución de la población, señalando los momentos de cambio, para así poder ponerlos en relación con los procesos espaciales. Siendo conscientes de que en la demografía influyen más factores, se entiende que esta interpretación es válida para entender los grandes cambios socioeconómicos. Esto además tiene una ventaja considerable, ya que se trata de un dato disponible de forma homogénea para los tres casos.

Una vez que la producción de espacio urbano se pone en marcha, afirmamos que ésta avanza según una lógica de minimización de cargas a los procesos inmobiliarios; afirmación que trataremos de demostrar. Esta lógica inmobiliaria interactúa con una serie de factores condicionantes, determinando las características finales del artefacto urbano. A continuación, se desglosan estos factores, que intentaremos caracterizar en el análisis de cada caso:

- CAMBIOS SOCIOECONÓMICOS: Como desencadenantes de los cambios demográficos, y ambos como activadores de los procesos espaciales/territoriales de crecimiento de la ciudad.
- PARCELARIO: En tanto que soporte físico-jurídico de estos procesos (inicialmente la matriz rural, que luego se irá transformando).
- EJES ESTRUCTURANTES: En tanto que soporte funcional e infraestructural.

- LÍMITES: Como configuradores del marco espacial en que se desarrollan los procesos de urbanización.
- PLANIFICACIÓN: Como configurador de unas reglas del juego en la construcción del espacio urbano, que incluyen el establecimiento de diferentes posibilidades o grados de libertad a las unidades de propiedad del suelo, a través de la interpretación de la legislación.
- TIPOLOGÍAS EDIFICATORIAS: Como producto social (modo de vida), resultado de un producto de mercado (modo de producción).

4.3. Evolución

Una vez que tenemos claramente identificados los elementos a considerar en el análisis, se procede a cartografiar su evolución a lo largo del periodo analizado, que comprende desde el citado año 1956 hasta el actual 2015. Como fechas intermedias se toman, para cada caso, las de aprobación o modificación de los instrumentos de planeamiento general; para poder evidenciar los efectos que implican los diferentes cambios en la normativa urbanística. El esquema resultante, que se aplica para todos los casos, será el siguiente: una primera cartografía del estado de la matriz rural en 1956; una segunda, que represente la etapa que transcurre, en ausencia de normativa urbanística, hasta la aprobación del primer planeamiento general; y luego, el desarrollo de esta primera normativa y de las posteriores revisiones que, en cada uno de los casos, se hayan dado. Finalmente, un esquema que sintetice los condicionantes territoriales fundamentales, sobre el estado actual.

Esta estructura de análisis responde a la voluntad de sistematización que gobierna el presente estudio y que permite, en cada fase del trabajo, comparar los diferentes casos tratados en términos de igualdad, sin que ello nos impida amoldarnos a las especificidades de cada uno de ellos; singularmente a las derivadas de que tanto el contenido y tipo de figuras de planeamiento como los momentos en que fueron aprobadas difieran enormemente para cada caso.

4.4. Identificación de las formas de urbanización

De cara a un entendimiento más completo de los mecanismos de transformación que permiten que la parcelación rural se adapte al uso urbano, se estudian una serie de procesos a escala de la parcela. El objeto de esta bajada de escala es el de explicar que los cambios que identificamos al trabajar con la globalidad del ámbito, en realidad se producen mediante procedimientos que operan a una escala mucho menor; además, el resultado final está muy condicionado en función de que se utilicen unos u otros mecanismos. En cierto modo, supone tratar de descifrar el “código genético” del proceso urbanizador.

En este caso nos hemos centrado en la identificación de procesos de parcelación, pero también en la consulta de licencias de edificación para, en la medida de lo posible, comprobar cuales han sido los soportes legales a los procesos de ocupación del suelo. Para esta tarea se han estudiado casos puntuales que si bien no cubren, ni mucho menos, la totalidad del ámbito correspondiente a cada caso, sí arrojan una serie de resultados que nos permiten intuir una línea de trabajo fructífera.

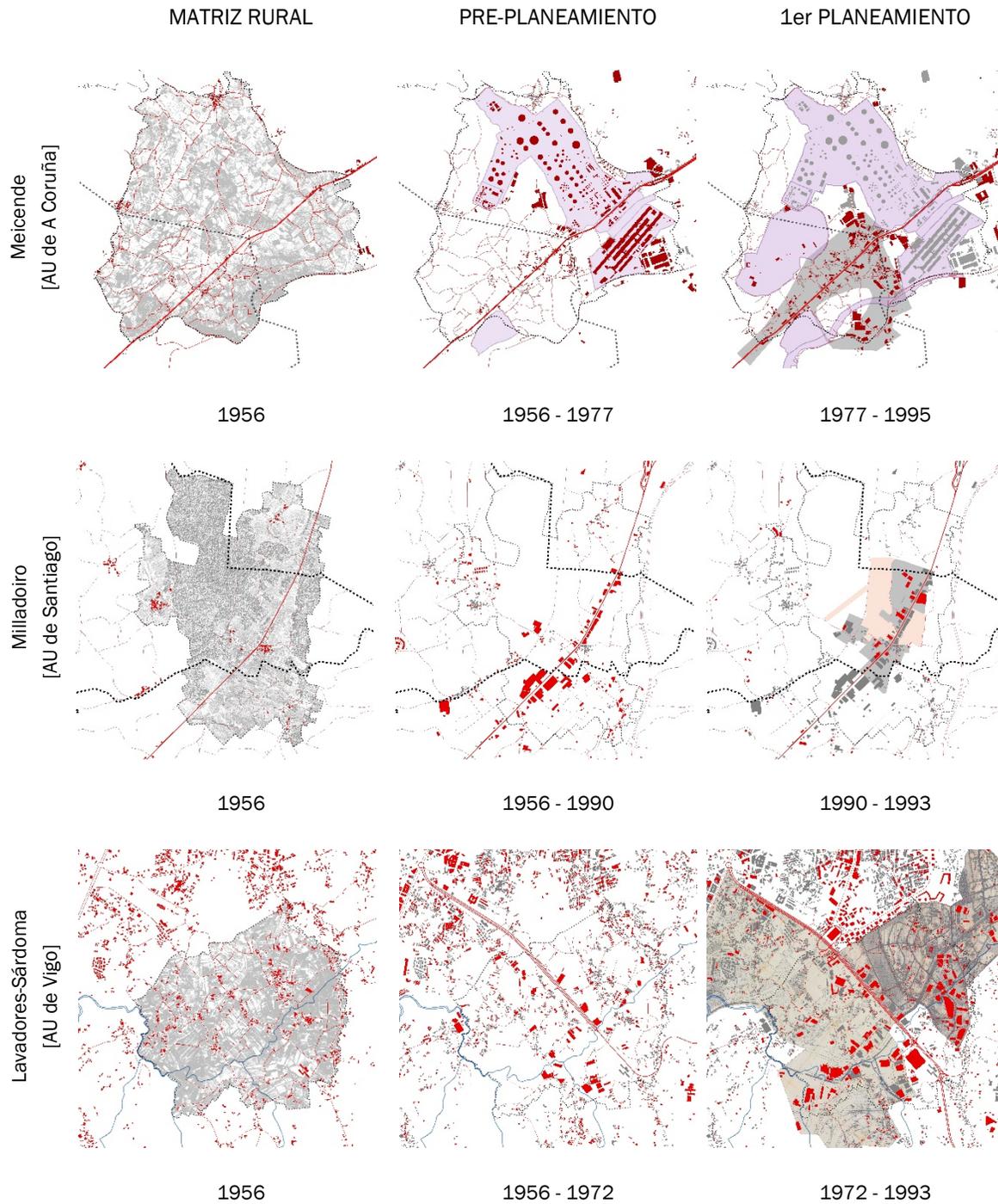


Figura 2. Matriz de evolución de los casos estudiados (Fuente: Elaboración propia sobre cartografía catastral).

1ª REVISIÓN



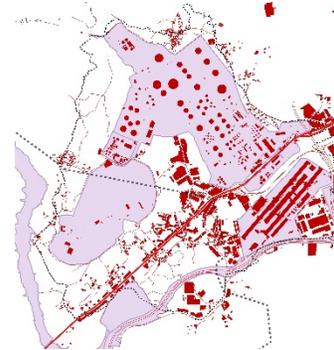
1995 - 2015

2ª REVISIÓN



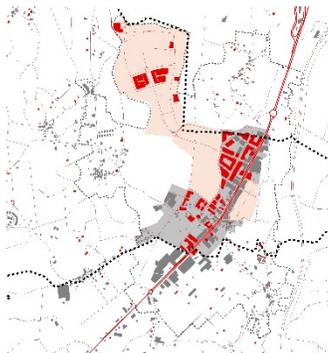
2002 - 2015

MATRIZ URBANIZACIÓN

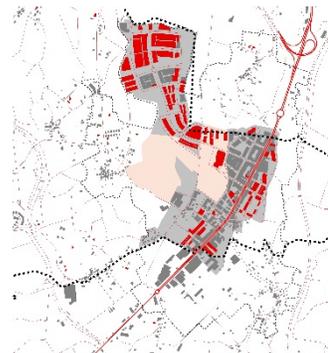


2015

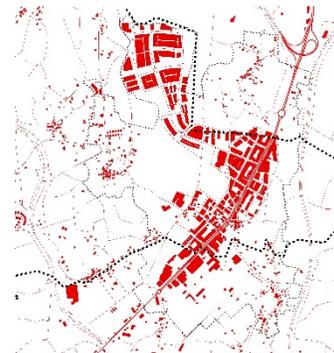
Meicende
[AU de A Coruña]



1993 - 2002

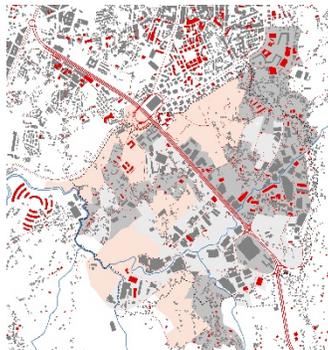


2002 - 2015

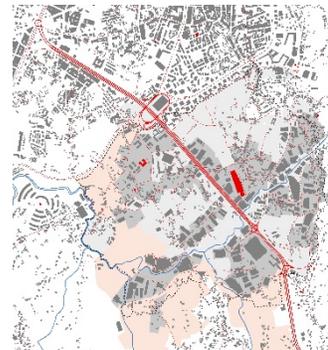


2015

Milladoiro
[AU de Santiago]



1993 - 2008



2008 - 2015



2015

Lavadores-Sárdoma
[AU de Vigo]

5. Análisis comparativo de los casos

Intentaremos ahora evaluar de forma simultánea, para los tres casos, una serie de temas clave, siguiendo los resultados obtenidos en los análisis individualizados (Figura 2), con el objetivo de aproximarnos a una entendimiento de las lógicas de fondo comunes a los tres ejemplos estudiados.

Si observamos los procesos socioeconómicos, leídos a través de la evolución de la población (Tabla 1), vemos como, tanto en A Coruña como en Vigo, respecto a Santiago, hay un crecimiento mayor, que se produce con anterioridad. Esto se debe a la puesta en marcha de la industrialización, que en el caso coruñés adquiere fuerza en los años 70, mientras que en Vigo lo hace ya, y con extraordinaria intensidad, desde la década anterior. En Santiago, el crecimiento despegaba a partir del establecimiento de la capitalidad, en los 80, con la particularidad de que será un crecimiento que, casi desde el primer momento, lo absorberá la periferia.

La matriz rural en 1956 es muy parecida en los tres casos: un territorio de aldeas cruzado por una carretera, con la salvedad de que en Vigo el principal eje viario, la Avenida de Madrid, se construirá unos años después, mientras que en los otros dos casos se trata de un vial preexistente. También hay ciertas diferencias en la nucleación, ya que en Meicende y Milladoiro tenemos aldeas compactas y bien definidas, mientras que en Vigo se trata de un hábitat más diseminado, con un mayor grado de dispersión previa. Aun así, se trata de situaciones equiparables.



Figura 3. Meicende: Transformaciones sobre la base de la matriz rural. En este caso, parcelaciones con apertura de vial privado y loteado interior. (Fuente: Elaboración propia).

En cuanto a la lógica inmobiliaria de minimización de cargas, hemos visto como en el caso de Meicende, del suelo clasificado en las NN.SS. de 1995, el Suelo Urbano Consolidado, de licencia directa, se ha colmatado casi por completo; sin embargo, las Unidades de Actuación en Suelo Urbano No Consolidado, con cargas asociadas, han quedado sin ejecutar en su gran mayoría (Figuras 2 y 4). El caso de Milladoiro también es claro, se colmata primero el Suelo Urbano Consolidado, luego los ámbitos de Reforma Interior y, sólo en la última fase, los Suelos Urbanizables (Figura 2). En Vigo, ante la imposibilidad de gestionar la ejecución de los enormes planes parciales de la década de 1970, se institucionaliza y generaliza la construcción en precario (sin derecho a indemnización en caso de expropiación por razones urbanísticas) como medio para

poder ocupar las parcelas con naves industriales sin transformar el suelo y sin urbanizar (Figuras 2 y 5). En este último caso, el más extremo, se podría decir que los agentes económicos no esperan nada de lo público, más allá de la obtención de un derecho de construcción, y en consecuencia tampoco aportan nada. En suma, diferentes caminos para buscar el mismo fin: esquivar hasta donde sea posible las cargas asociadas al proceso inmobiliario.



Figura 4. Meicende: 1.- Clasificación Suelo Urbano Consolidado (SUC)/No Consolidado (SUNC); 2.- Ocupación de suelo en SUC; 3.- Ocupación de suelo en SUNC. (Fuente: Elaboración propia).

Siguiendo este último hilo, es importante diferenciar la intencionalidad con la que se redacta el planeamiento. En Meicende, entendemos que el Ayuntamiento de Arteixo va por detrás de unos acontecimientos que lo superan, tratando de poner parches sobre hechos consumados, pero sin asumir en ningún momento una iniciativa planificadora capaz de cambiar el estado de las cosas (de hecho, todavía hoy mantiene unas normas subsidiarias de 1995 como único instrumento de ordenación). Por el contrario, el Ayuntamiento de Ames actúa en Milladoiro con un planteamiento oportunista, llevando la iniciativa y aprobando una normativa urbanística desarrollista, para competir por el crecimiento con el Ayuntamiento central en la etapa de mayor dinamismo económico del área urbana. Consiguiendo en gran medida su objetivo, porque la mayor parte del crecimiento desde ese momento se vuelca hacia la periferia. En Vigo ocurre que la administración local es incapaz de resolver el conflicto de intereses público-privado y de imponer su criterio, gestionando los planes parciales que había aprobado; ante la situación de proponer un criterio de planificación tan absolutamente alejado de la lógica inmobiliaria, termina generando una “legalidad” paralela en connivencia con los agentes que actúan sobre el territorio y con la propia sociedad, para poder esquivar sus propias determinaciones. José L. Pereiro Alonso (1981), llega a afirmar que, en la práctica, la Ley del Suelo de 1956 no se aplica en Vigo hasta la aprobación del plan general de la década de 1970. A la luz de lo que hemos visto, al menos en lo referente al suelo urbanizable y en especial para el uso industrial, podríamos decir que esa situación se prolongó hasta los años 90.

Finalmente observamos que la presencia de límites, de situaciones de borde, es diferente en cada uno de los casos: en Meicende, una serie de grandes elementos territoriales, procedentes de decisiones sectoriales (las instalaciones industriales, el embalse, las autopistas,...), van transformando la geografía, generando un espacio confinado, donde se desarrolla el núcleo; en Milladoiro las divisiones administrativas introducen límites, no físicos sino jurídicos, que establecen un espacio diferenciado; y en Lavadores-Sárdoma se encuentra una casi total ausencia de límites y, por tanto, un espacio abierto. Estas condiciones influirán de manera importante en la configuración que finalmente vayan a adquirir estos territorios, ya que los dos primeros generarán

tejidos compactos (especialmente en el caso de Milladoiro) y el segundo, sin embargo, da lugar a una pauta de ocupación de suelo de absoluta dispersión.

Examinado el expediente e instruido a instancia de referencia.

Teniendo en cuenta que según el informe del Sr. Ingeniero de Vías y Obras al proyecto presentado es de aplicación la Zona nº 11

y que dicho proyecto, según informe del Sr. Arquitecto Municipal, cumple con la normativa urbanística vigente, se propone a la Comisión Municipal Permanente la adopción del siguiente

ACUERDO:

"Autorizar a D. [REDACTED] para construir, con arreglo a los planos presentados primitivos y reformados una nave industrial para almacén de productos químicos en Gándarón-Lavadores, en precario y sin derecho a indemnización alguna en caso de expropiación por razones urbanísticas.-

=====

CONDICIONES URBANÍSTICAS									
Servicios establecidos por el artículo 63-3 de la Ley del Suelo	Vías públicas				Servicios establecidos por el artículo 63-3 de la Ley del Suelo	Vías públicas			
	n.º 1	n.º 2	n.º 3	n.º 4		n.º 1	n.º 2	n.º 3	n.º 4
¿Esta pavimentada la calzada?	NO				¿Tiene suministro municipal de agua?	NO			
¿Tiene aceras?	NO				¿Dispone de desagües?	NO			
¿Tiene alumbrado público?	NO								

INFORME PARA ENTRADA DE CARRUAJES UNICAMENTE		
Anchura máxima permitida:	Longitud permitida de la rampa de enlace:	Otras características:
Pavimentación de la entrada:		

OBSERVACIONES Y DATOS COMPLEMENTARIOS
La nave proyectada no se interfiere en el sistema viario del Plan parcial.

Figura 5. Lavadores: Fragmentos de la propuesta de resolución y del informe técnico de vías y obras de una licencia de edificación para una nave industrial, 1973. (Fuente: Archivo municipal. Concello de Vigo).

6. Resultados y conclusiones

Sintetizando lo visto, podemos decir que el análisis pormenorizado de cada uno de los casos demuestra que, para todos ellos: la lógica de producción del espacio es la misma, consistente en la búsqueda de minimización de las cargas a los procesos inmobiliarios; en los tres aparece una carretera estructurando el ámbito; la configuración del soporte territorial, lo que venimos denominando como matriz rural, es equiparable; y, por supuesto, todos ellos se rigen por la misma legislación del suelo.

Por el contrario, ¿qué es diferente? Lo son los procesos socioeconómicos y sus tiempos, los límites del ámbito, ... Pero sobre todo lo es la capacidad por parte de la administración de anticiparse a los procesos y el uso que ésta hace del planeamiento, en tanto que interpretación de la Ley y en tanto que voluntad de planificación.

Por tanto, la pregunta que debemos hacernos es: ¿se puede deducir del análisis realizado la existencia de alguna lógica común que explique por qué ante situaciones inicialmente equiparables el resultado ha sido tan diferente? A la vista de los resultados, parece claro que el común denominador en los tres casos estudiados es que la práctica urbanística en estas periferias

urbanas se caracteriza por el sometimiento de la administración local a la lógica del mercado inmobiliario, bien sea porque renuncie a cambiar esa lógica, porque decida alinearse con ella, o porque intentando hacerle frente se vea absolutamente superada. Y además, de cara a poder invertir esta situación, las leyes del suelo no han servido de gran apoyo, ya que la flexibilidad de interpretación derivada de su aplicación sobre las singularidades del territorio gallego la convierte en absolutamente laxa, y por tanto poco útil.

El estudio realizado evidencia los problemas derivados de un urbanismo estrictamente municipal operando sobre áreas urbanas que trascienden ampliamente estos marcos administrativos, problemática, ésta, bien conocida (NELLO, 1998); también permite inferir la necesidad de reforzar la posición de las administraciones locales frente a los agentes inmobiliarios, entendiendo como tales desde las empresas promotoras al conjunto de pequeños propietarios que, como hemos comprobado, son capaces de imponer su lógica y sus intereses particulares a los intereses colectivos, en principio, representados por las instituciones públicas. El desarrollo de esta idea excede ampliamente los marcos de este trabajo, pero en relación a ella se pueden obtener algunas conclusiones de cara a la aplicación de la técnica urbanística.

Por una parte, necesitaríamos que el planeamiento incorporase herramientas prospectivas, que permitiesen adelantarse a los cambios socioeconómicos para ordenar los procesos antes de que estos se produzcan, y no tener que asumir situaciones de hechos consumados. Por otra parte, vemos cómo ante la ausencia de elementos que doten de estructura al crecimiento urbano, éste recurre a las carreteras; y cómo la existencia de límites puede ser útil para contener la dispersión. Sobre el manejo de estas tres cuestiones: visión de futuro, elementos de estructura y elementos de contención, se podría construir un modelo de planificación más orgánico, racional y flexible; y menos mecánico y determinista, como lúcidamente nos señalaron Patrick Geddes y Lewis Mumford.

En cuanto al manejo de las clasificaciones de suelo, habría que limitar el uso (y abuso) del suelo urbano consolidado, reduciendo la variedad de situaciones que pueden ser contempladas bajo esta clase y priorizando las clases de suelo que exijan un mínimo acto urbanizador. Pero al mismo tiempo se deberían manejar tamaños pequeños en las unidades de actuación en suelo urbano no consolidado y en los sectores de suelo urbanizable, para facilitar su gestión y su ejecución. Porque son éstos los que permiten obtener del proceso urbanizador, los elementos necesarios para hacer de estos territorios ciudad. Esto supondría, en muchos casos, renunciar a la teórica ambición con que en ocasiones se han venido delimitando estas clases de suelo, en favor de la consecución de unos objetivos más modestos, pero más claros, entendidos como suma de acciones pequeñas, estableciendo prioridades y demostrando una voluntad clara de llevarlas a cabo, en lugar de remitir la solución de las carencias que estos territorios presentan (de espacio público, de equipamiento, de infraestructuras) a grandes operaciones que hipotéticamente las tendrían que resolver de golpe. Es necesario inocular socialmente la cultura del reparto de cargas y beneficios, y la prevalencia del interés colectivo sobre el interés particular. Porque en muchos territorios todavía está pendiente la tarea que en 1956 se quiso emprender:

«Ya sé que el pensamiento jurídico no concluye cuando se ha depositado en una ley; los días futuros traerán un cortejo de nuevas ansias. Pero los que hemos intervenido en esta Ley quedaríamos satisfechos si la experiencia de su aplicación demostrara que hemos sabido aprisionar en sus mallas la justicia social del ciclo histórico que vivimos». (PÉREZ GONZÁLEZ, 1956: 483)

Finalmente, quisiéramos resaltar una cuestión que subyace en este trabajo, y que no por obvia deja de ser importante: el planeamiento importa, para bien y para mal, porque condiciona la forma en que se materializan los procesos sociales y económicos en el territorio (incluso cuando se encuentran los subterfugios para saltárselo) y porque, en muchos casos, supone el último reducto de defensa del interés público en la construcción de la ciudad. Por eso es pertinente revisar críticamente el papel que ha jugado, y por eso hay que plantear alternativas. Entre otras cosas, para que pueda dejar de ser un *proceso imposible*.

Referencias

Referencias Bibliográficas

BARREIRO RIVAS, X. L. & BLANCO CASAIS, M. (2013): “La recesión económica y cultural del rural gallego: causas, formas y perspectivas”, en VV.AA.: Galicia, un mundo rural vivo. Lalín: UIMP.

BEIRAS TORRADO, X. M. (1972): O atraso económico de Galicia. Vigo: Editorial Galaxia.

BOUHIÉ, A. (1979): La Galice. Essai géographique d'analyse et d'interprétation d'un vieux complexe agraire. La Roche-Sur-Yon.

DALDA, J. L. & G. DOCAMPO, M. & G. HARGUINDEY, J. (2005): Cidade Difusa en Galicia. Santiago de Compostela: Xunta de Galicia, CPTOPT, Dirección Xeral de Urbanismo.

DOMINGUES, A.: (2009): A Rua da Estrada. Porto: Dafne Editora.

EIZAGUIRRE GARAITIAGOITIA, X.: (2001): La construcción del territorio disperso. Talleres de reflexión sobre la forma difusa. Barcelona: Edicions UPC.

FARIÑA TOJO, J. (1976): Propuesta de un modelo restringido sobre las formas de asentamiento de la población rural en Galicia. Tesis doctoral, Escuela Técnica Superior de Arquitectura, Universidad Politécnica de Madrid.

FARIÑA TOJO, J. & RUIZ SÁNCHEZ, J. (2002): “Orden, desorden y entropía en la construcción de la ciudad”, Urban, nº 7, pp. 8-15.

FONT ARELLANO, A. (coor.) (2004): La explosió de la ciutat: Morfologies, mirades i mocions sobre las transformacions territorials recents en las regiones urbanas de l'Europe Meridional. Barcelona: COAC-Forum. [Traducción castellana: (2007) La explosión de la ciudad: Transformaciones territoriales en las regiones urbanas de la Europa Meridional. Madrid: Ministerio de la Vivienda].

GARCÍA VÁZQUEZ, C. (2004): Ciudad hojaldre. Visiones urbanas del siglo XXI. Barcelona: Editorial Gustavo Gili.

GALLEGO JORRETO, M. (1988): “Urbanismo en el medio rural. Reflexiones sobre el caso de Galicia”, Urbanismo COAM, nº 3, pp. 27-31.

GONZÁLEZ-CEBRIÁN, J. (2009): “La legislación en materia de urbanismo y su incidencia en la ocupación del suelo en el medio rural gallego”, en DRU 3. Intervención sobre el Medio Rural en Galicia. Una aproximación a su realidad territorial. A Coruña: Departamento de Proxectos Arquitectónicos e Urbanismo, Universidade da Coruña.

GONZÁLEZ HARGUINDEY, J.:

- (2015): El sistema urbano en el noroeste de España. Tesis doctoral, Escola Técnica Superior de Arquitectura da Coruña, Universidade da Coruña.

- (2014): "Principios de organización espacial del sistema urbano gallego", en COLECTIVO 1AUN: Ciudades Subxacentes. Policentrismos urbanos en Galicia, A Coruña: Universidade da Coruña.

INDOVINA, F. (1990): La città diffusa. Venecia: DAEST.

JOHNSON, S. (2002): Emergence: The connected lives of ants, brains, cities, and software. New York: Scribner. [Traducción castellana: (2003) Sistemas emergentes: O qué tienen en común hormigas, neuronas, ciudades y software. Madrid: Turner-Fondo de Cultura Económica].

LOIS GONZÁLEZ; R.C. (2014): "A estrutura territorial de Galicia (e as cidades subxacentes?)", en COLECTIVO 1AUN: Ciudades Subxacentes. Policentrismos urbanos en Galicia, A Coruña: Universidade da Coruña.

NÁRDIZ ORTIZ, C. (2008): La construcción de los bordes de carretera en Galicia: La ordenación y el proyecto de las villas carretera en la Provincia de A Coruña. A Coruña: Xunta de Galicia / UDC.

NELLO, O. (1996): "Los confines de la ciudad sin confines. Estructura urbana y límites administrativos en la ciudad difusa", en MONCLÚS FRAGA, F. J. (ed.): La ciudad dispersa: suburbanización y nuevas periferias. Barcelona: CCCB.

PEREIRO ALONSO, J.L. (1981): Desarrollo y deterioro urbano de la ciudad de Vigo. Santiago de Compostela: COAG.

PÉREZ GONZÁLEZ, B. (1956): "Discurso de presentación de la Ley del Suelo ante las Cortes Españolas", Revista de estudios de la vida local, N° 88, pp. 461-483.

TERÁN TROYANO, F. (1978): Planeamiento urbano en la España contemporánea (1900-1980): Historia de un proceso imposible. Barcelona: Editorial Gustavo Gili.

Recursos electrónicos

Información Xeográfica de Galicia: <http://mapas.xunta.es/>

Instituto Geográfico Nacional (IGN): <http://www.ign.es>

Instituto Nacional de Estadística (INE): <http://www.ine.es/>

Sede Electrónica del Catastro: <http://www.sedecatastro.gob.es/>

Sistema de Información de Ordenación do Territorio e Urbanismo de Galicia (SIOTUGA): <http://www.planeamentourbanistico.xunta.es/siotuga/>