

## Sur de Europa

## Regiones urbanas y relaciones campo-ciudad. Nuevas oportunidades de desarrollo a partir de los servicios ecológicos y el paisaje

Es objetivo clave de la Agenda Territorial 2020 (TA2020), y de las propias estrategias nacionales de desarrollo territorial, proveer y facilitar el acceso fácil a los servicios, minimizando las barreras de acceso a infraestructuras y equipamientos que atenten contra la competitividad y el desarrollo armónico y sostenible de la UE.

La futura política de cohesión europea a partir de 2014 propone mecanismos de aplicación basados en principios como la coordinación sectorial y entre territorios, especialmente el desarrollo de áreas funcionales integradas para el mejor aprovechamiento del propio potencial territorial (énfasis en un enfoque *'place-based'*).

Convertir la diversidad territorial en fortaleza presupone el reconocimiento de objetivos y ambiciones diferenciados y adaptados a cada contexto específico, pero desde una perspectiva europea compartida común, y la formulación e implementación de forma decidida de estrategias de desarrollo definidas localmente. Para ello se requiere de unas adecuadas, nuevas, estructuras de gobernanza territorial.

### Tendencias Europeas

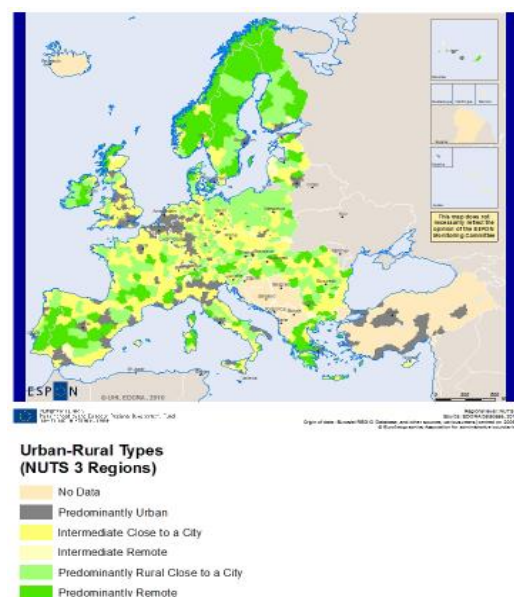
La delimitación de áreas geográficas homogéneas o funcionales se ha venido haciendo mediante técnicas de análisis estadístico (por ej. patrones de movilidad casa-trabajo). Ello puede limitar la visualización de otras alternativas. Desde la perspectiva de la investigación aplicada se puede sustituir esta perspectiva por otra que identificara la población total (en diversas localizaciones) susceptible de ser estimulada para cooperar y ser integrada funcionalmente.

La cooperación territorial se convierte así en una componente principal a la hora de diseñar y aplicar las políticas. Ello explicaría en el caso de la UE la opción de una estructura territorial policéntrica, sustentada en una compleja red de ciudades, en especial medias y pequeñas, con la que mejorar la accesibilidad a los centros urbanos próximos; y con ello a la provisión de bienes y servicios para el conjunto de la población (ver mapas 1 y 2).

La cooperación territorial contribuye a capitalizar las oportunidades locales de desarrollo y calidad de vida, creando las necesarias sinergias entre lo

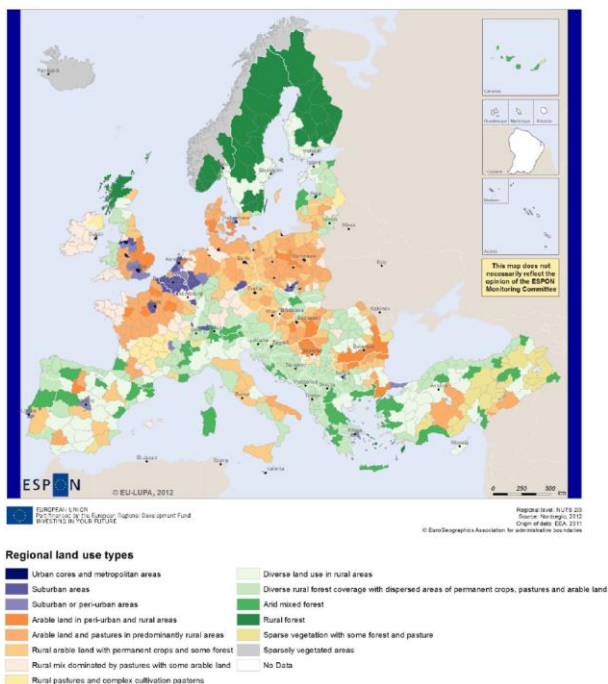
externo (no siempre urbano) y el ámbito local (no completamente rural pero más habitual). En este sentido, la política de cohesión europea ofrece el instrumento de las Inversiones Territoriales Integradas (ITI), especialmente para iniciativas de Desarrollo Urbano Sostenible Integrado (ISUD). También se cuenta con las iniciativas de Desarrollo a Cargo de las Comunidades Locales (CLLD).

Mapa 1: Tipos de regiones rur-urbanas



En cuanto al objetivo del desarrollo policéntrico y el proceso de suburbanización asociado, las relaciones polo-área de influencia ayudan a explicar los importantes efectos de la metropolitanización: la urbanización difusa, la tendencia a la homogeneización de los paisajes y la reducción de los espacios agrícolas. Sin embargo, estos espacios en los límites de la ciudad pueden albergar un potencial económico especial que potenciar con medidas como el desarrollo de parques agrícolas urbanos y la constitución de alianzas entre agricultores y urbanitas. Las áreas rurales próximas a las aglomeraciones urbanas presentan un mayor potencial turístico y residencial, mientras que las más alejadas tienen mejor acomodo la producción de energía verde (eólica, bio-combustibles...).

**Mapa 2: Características de los usos del suelo predominantes (1990-2006)**



## Tendencias Macro-regionales

El paisaje realiza varias funciones: de producción, suministrando servicios, un emplazamiento, energía y recursos materiales (desde el punto de vista de un uso sostenible del suelo implica una cuidadosa consideración del largo plazo y la resiliencia de cualquier proceso ecosistémico en

La Comisión Europea insiste en la necesidad de considerar la infraestructura verde en las principales políticas sectoriales, con la intención de que pase a convertirla en parte consustancial la infraestructura verde, una red estratégica de espacios naturales y paisajes que conectan hábitats fragmentados para la protección y rehabilitación de la biodiversidad, como una de las prioridades de inversión para el desarrollo regional que luche contra la banalización y potencie la atractividad territorial. La infraestructura verde facilita toda una serie de servicios ecosistémicos (multifuncionalidad) y contribuye al logro de varios objetivos políticos de la UE. Si la política de cohesión reconoce explícitamente los beneficios de un ISUD, destinando recursos a nivel de ciudad, de igual forma parece deseable crear instrumentos, además de fondos, para un “Desarrollo Integrado del Paisaje” (ILD).

El proyecto EU-LUPA propone como instrumentos para este ILD lo que denomina ‘esquema verde-azul’ (verdadera columna vertebral del paisaje compuesta por líneas de bosque, elementos paisajísticos, humedales, embalses y cursos de agua -que contribuyen a conservar y revalorizar la calidad del mismo-, la biodiversidad, un ciclo hidráulico sostenible y resiliente, y un exuberante espacio natural atractivo para actividades de ocio y el turismo) y ‘esquema de espacios abiertos’, que garantiza el anterior y su accesibilidad a los potenciales usuarios, proponiendo las directrices de crecimiento urbano, garantizando áreas de amortiguación y espacios abiertos, así como regulando la intensidad del tráfico admisible.

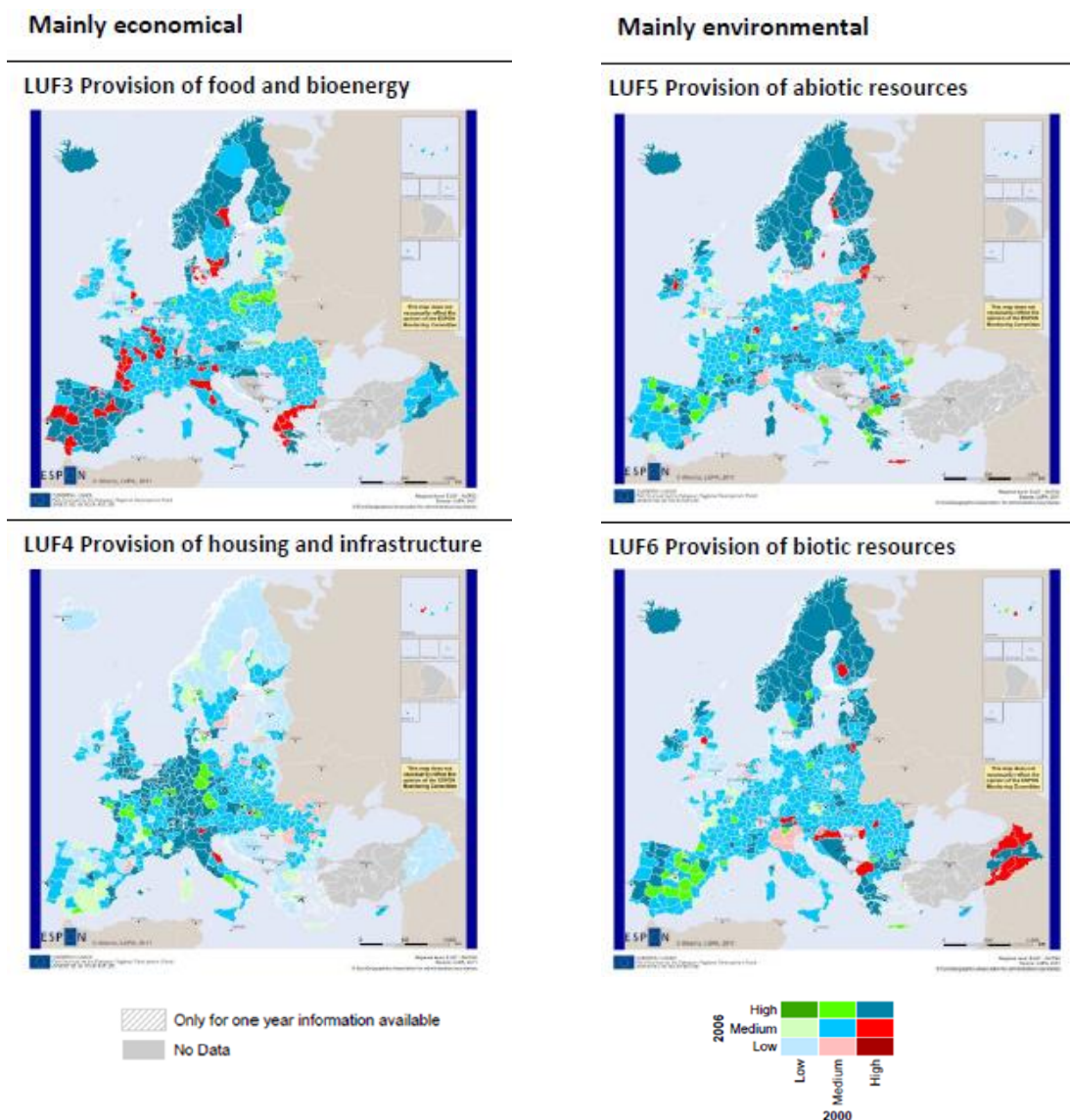
marcha); de reproducción, suministrando condiciones favorables de vida y producción como base de un desarrollo sostenible; facilitador de servicios culturales que recrean el capital humano, fundamentalmente mano de obra saludable, pero también cultivada con aptitudes como

concentración, inspiración, motivación, etc. Aparentemente difusas resultan una componente muy importante de la identidad cultural y sostienen las relaciones sociales. En este sentido contribuyen al objetivo de un desarrollo inteligente e inclusivo (Europe2020S).

En Europa el concepto de paisaje y las prácticas de gestión paisajística y de ordenación difieren entre estados de acuerdo con las diferencias nacionales en materia de usos del suelo, de acuerdo con las propias condiciones constitucionales, legales y administrativas. Sin embargo, como tendencia común, es necesario avanzar de un simple enfoque de usos (excluyentes y conflictivos) a otro

más potencial de multifuncionalidad (vid serie mapas 3). En materia de paisaje esta multifuncionalidad significa la coexistencia de funciones ecológicas, culturales, históricas y estéticas, además de económicas (agricultura, montes y pesca, manufacturas, energías renovables, turismo, transportes; funciones transversales las representan por ejemplo el tratamiento de residuos y depuración de aguas, actividades relacionadas con tecnologías limpias y de captura de carbono, otras asociadas a la adaptación y mitigación al cambio climático...). La idea es que un único uso del suelo puede resultar en funciones diversificadas, no sólo una.

Mapa 3: Funciones de uso del suelo





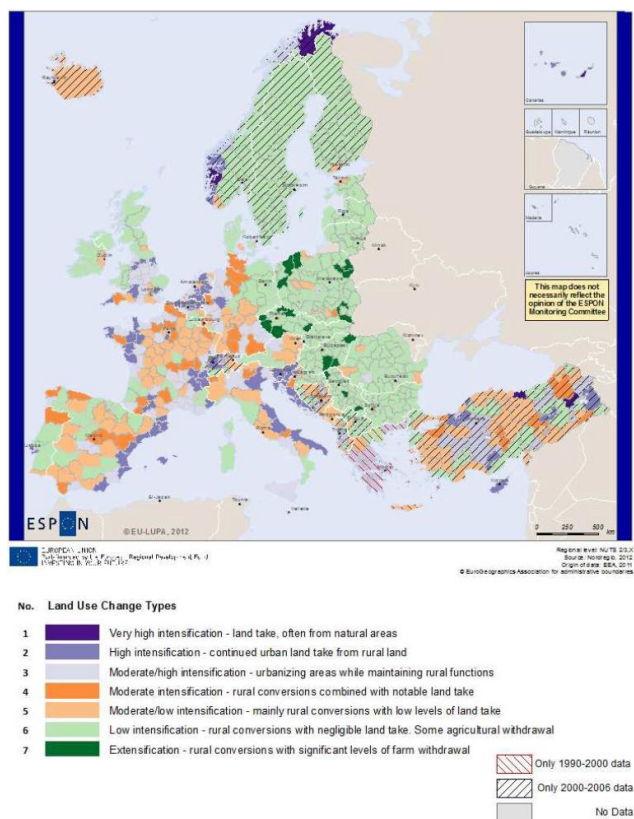
## Consecuencias para el nivel local y regional

Los principales usos del suelo en Europa son el agrícola y forestal (producción), protección de la naturaleza y turismo rural (conservación), asentamientos e infraestructuras de transporte y energía. Pueden diferenciarse tres grandes combinaciones de usos con una clara pauta norte-sur. Los paisajes mediterráneos son los predominantes en el sur de Europa y Turquía, también en Rumanía, Bulgaria y los Balcanes, con usos mixtos que combinan superficie cultivada (25-35%), cultivos permanentes (15-20%) y bosques (40-50%). Esta misma composición se observa en el caso de los paisajes del norte de Europa, pero con un mayor peso de la superficie cultivada y pastizal en detrimento de bosques y monte bajo típicos de los mediterráneos. Además, en casos como el sur de Escocia, toda Noruega, Suecia y Finlandia y estados Bálticos, se ha producido una clara expansión de las actividades urbanas en las áreas rurales boscosas.

El tercer tipo lo representan un conjunto de espacios forestales salpicados de áreas dispersas ocupadas por cultivos permanentes. Se corresponden con las áreas montañosas. Más del 50% de su superficie es forestal, pero los cultivos permanentes (25-30%) y la superficie cultivada (10-15%) permiten algún tipo de actividad económica adicional.

Los usos del suelo no han permanecido estables (ver mapa 4). La extensificación, por la sustitución de las actividades agrícolas por pastizal o bosque, suele ser indicativa de un estancamiento económico de las áreas rurales que ven desplazar su actividad y población del campo a la ciudad. Es una situación exclusiva, en estos momentos, del este de Europa y los nuevos estados miembros, especialmente Polonia y la República Checa, fundamentalmente entre 1990-2000.

Mapa 4: Tipología de cambios de uso del suelo (1990-2006)



Por el contrario la mayor intensificación en los usos del suelo se ha producido en espacios y países como Holanda, Bruselas, España, Portugal y Croacia. Esta intensificación se asocia a la suburbanización, y sobre todo urbanización difusa, en las áreas o regiones urbanas. También en las áreas costeras (España, Francia, Croacia), por el fuerte impacto del turismo en estas zonas. Ello demuestra que el turismo requiere de nuevas y extensas áreas y que, como sucede en el caso de la costa española, no se trata de cambios coyunturales de corto plazo sino que ha sido un proceso continuado, y de importantes efectos para el futuro, a lo largo de todo el periodo estudiado.

Esta intensificación ha afectado en ocasiones a espacios de baja intensidad de ocupación, como espacios abiertos con valores naturales, como en el caso de las islas Canarias y el norte de Noruega (desarrollo de infraestructura urbana para la explotación del recurso natural disponible). En ocasiones esto ha supuesto un incremento de la presión sobre la franja de amortiguación de algunos espacios naturales; por ejemplo en la región transfronteriza de Øresund), fundamentalmente en la costa, con conflictos entre segundas residencias, ocio y molinos de viento. También en Polonia el desarrollo de las infraestructuras se hace sobre los espacios más atractivos (por ej. infraestructura turística en áreas de montaña). Más habituales son los desarrollos turísticos sobre espacios-destino predefinidos como clubs de golf, circuitos de paseos a caballo, especialmente en espacios cercanos a las ciudades con un paisaje atractivo.

## España

Como tendencia general, también presente en el caso español, se ha producido una progresiva mixtura de usos. El impacto de esos cambios es amplio desde el punto de vista territorial. El proceso de intensificación se asocia a la urbanización difusa, alrededor de las grandes ciudades y en las áreas costeras y las islas. En estas áreas se produce tanto un importante crecimiento de las segundas residencias como también una significativa concentración de grandes infraestructuras de transporte, desde las autovías y autopistas, a puertos y aeropuertos y sus respectivas áreas logísticas.

En lo referente a los cambios en la funcionalidad, el comportamiento regional es diverso (vid. la serie de mapas 3 anterior). Las funciones económicas (empleo, ocio y recreación) se ven

Desde el punto de vista de la transición hacia una economía verde y un crecimiento de las energías renovables cabe notar que, además de la disponibilidad de los recursos naturales (sol y viento), también se requiere de otras condiciones. Esta necesaria combinación de factores físicos y humanos explican por qué en el caso de territorios que cuentan con las mejores condiciones físicas este desarrollo (energía eólica, solar, eco-innovación) no se produce. Liderazgo político, legislación y financiación apropiadas, tanto como aceptación pública o ciudadana pasan a ser factores clave. Un entendimiento compartido entre territorios, y el recurso a instrumentos como los de la política de cohesión que faciliten la cooperación para el desarrollo e implementación efectiva de estrategias de desarrollo territorial compartidas, en el marco de un escenario policéntrico y mayor protagonismo de ciudades medias y pequeñas, aparecen como inteligentes opciones para poder afrontar futuro con mayores garantías de éxito.

reforzadas en Barcelona y en la parte oeste de España. Las funciones de vivienda e infraestructuras son, como se ha indicado, las más asentadas; incluso con tendencia al alza en las regiones urbanas, costeras e islas, con mayor tendencia al alza en las regiones del sur de España. Las funciones de biodiversidad experimentan un significativo avance en las regiones interiores españolas (centro peninsular).

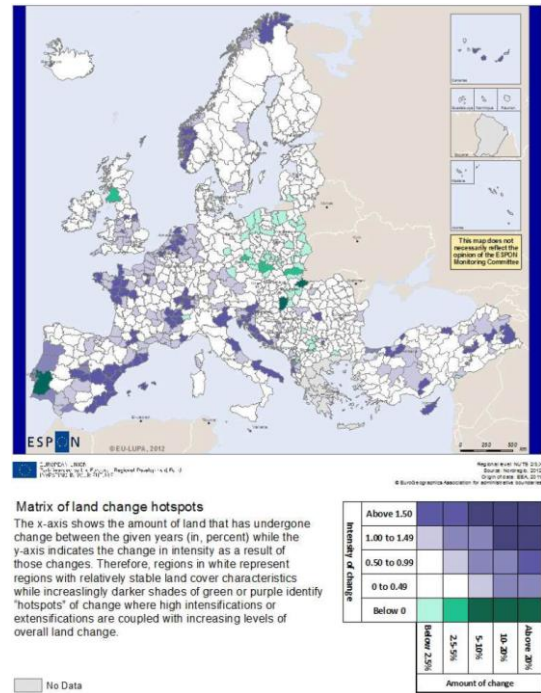
En síntesis, en el caso de España los mayores cambios, e intensificación de usos, se producen en las regiones del sur y del este, así como en las islas (ver mapa 5). Como se decía por los efectos del turismo, con unos importantes impactos tanto en el espacio como también a lo largo del tiempo, de forma continuada, en ocasiones con claros e importantes impactos negativos en áreas con

especial valor paisajístico y natural. Su atraktividad paisajística no ha sido gestionada de forma prudente y creativa, pudiendo afectar sus posibilidades de desarrollo futuro, al reducir el propio capital territorial existente sin llegar a generar valores añadidos de forma sostenible y resiliente.

Las últimas amenazas (por ejemplo en casos como el de las islas Canarias o Castilla y León) se presentan en forma de poco meditadas propuestas de cambio en el modelo productivo, del turismo a la producción de energía; pero no verde sino carbónica, basada en la dudosa (y obsoleta) apuesta por los combustibles fósiles; en clara contradicción con lo que ocurre en otras partes de Europa y se propone en los documentos estratégicos para el futuro de la UE, en especial Europa2020S y Agenda Territorial 2020.

Sin duda una reflexión y mejor definición de estrategias de desarrollo de forma coordinada entre los diversos espacios subregionales y regionales aparece como necesaria, en línea con los avances que se proponen en nuestro entorno europeo más próximo; tanto desde el punto de vista del enfoque como de los instrumentos.

Mapa 5: Puntos calientes de cambios en los usos del suelo (2000-2006)



El Proyecto ESPON on the Road es una Actividad de Red Transnacional donde participan diecinueve Puntos de Contacto ESPON, financiado por el Programa ESPON 2013 con el objetivo de acercar los resultados de investigación aplicada sobre el desarrollo territorial Europeo a la toma de decisiones.

El Programa ESPON 2013 es parcialmente financiado por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional, los Estados Miembro de la UE y Estados Socios Islandia, Liechtenstein, Noruega y Suiza. Debe apoyar políticas de desarrollo relacionado a los objetivos de cohesión territorial y un desarrollo armónico del territorio Europeo.

Para más información, visite la página web del proyecto o síguenos en Facebook o twitter.

<http://esponontheroad.eu>

