

# ANÁLISIS PROSPECTIVO ANDALUCÍA 2020

## COMPORTAMIENTO DEL SISTEMA URBANO

JOSÉ MARÍA FERIA  
UNIVERSIDAD PABLO DE OLAVIDE

*Definición de Ordenación del Territorio:*

*La acción y la práctica (en mayor medida que la ciencia, la técnica o el arte) de disponer con orden, a través del espacio de un país y en una visión prospectiva, los hombres, las actividades, los equipamientos y los medios de comunicación que ellos pueden utilizar, tomando en consideración las limitaciones naturales, humanas, económicas o incluso estratégica*

*Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement*



El Centro de Estudios Andaluces es una entidad de carácter científico y cultural, sin ánimo de lucro, adscrita a la Consejería de la Presidencia de la Junta de Andalucía.

El objetivo esencial de esta institución es fomentar cuantitativa y cualitativamente una línea de estudios e investigaciones científicas que contribuyan a un más preciso y detallado conocimiento de Andalucía, y difundir sus resultados a través de varias líneas estratégicas.

El Centro de Estudios Andaluces desea generar un marco estable de relaciones con la comunidad científica e intelectual y con movimientos culturales en Andalucía desde el que crear verdaderos canales de comunicación para dar cobertura a las inquietudes intelectuales y culturales.

**Ninguna parte ni la totalidad de este documento puede ser reproducida, grabada o transmitida en forma alguna ni por cualquier procedimiento, ya sea electrónico, mecánico, reprografía, magnética o cualquier otro, sin autorización previa y por escrito de la Fundación Centro de Estudios Andaluces.**

**Las opiniones publicadas por los autores en esta colección son de su exclusiva responsabilidad**



## Andalucía 2020: comportamiento del sistema urbano

José M<sup>a</sup> Feria Toribio.

Una reflexión sobre el comportamiento del sistema urbano andaluz, con el horizonte del año 2020, debe partir de un correcto entendimiento tanto de la situación actual del funcionamiento de dicho sistema como, sobre todo, de los procesos, pasados y en marcha, que han dado lugar y están incidiendo en su configuración y evolución. En ese sentido, lo que se desarrolla a continuación es, en primer lugar, un esfuerzo de comprensión y síntesis de la actual realidad del sistema urbano andaluz, con el objetivo de poder evaluar con mayores fundamentos su evolución futura.

En segundo lugar, a partir del diagnóstico realizado, se realiza un ejercicio propositivo que plantea algunas cuestiones relevantes que permitirían orientar la evolución futura del sistema urbano con el horizonte del 2020, en el entendimiento de que dicha evolución no es ineluctable, sino en gran medida moldeable por la acción concertada de agentes públicos y privados.

### UN DIAGNÓSTICO DE PARTIDA SOBRE LA SITUACIÓN ACTUAL Y PERSPECTIVAS FUTURAS DEL SISTEMA URBANO

Como punto de partida insoslayable debe recordarse que, a pesar de determinadas imágenes convencionales, Andalucía es y ha sido históricamente una sociedad urbana. Utilizando cualquier elemento objetivo de referencia, ya sean tasas de urbanización, ya sea número de ciudades grandes y medias, la región se ha situado desde siglos en los niveles superiores entre los territorios europeos y, actualmente posee más núcleos de población en todos y cada uno de los niveles de la jerarquía urbana que ningún otro sistema urbano regional español.

Como fruto de una larga trayectoria, las ciudades andaluzas son el resultado de múltiples transformaciones, que de un lado incorporaban nuevos elementos urbanísticos y arquitectónicos y de otro eliminaban aportaciones anteriores. Este proceso de creación y destrucción ha ido decantando históricamente una forma y una red urbana que constituye una herencia inapreciable para la región en el plano urbanístico y territorial.

La urbanización en Andalucía es, por tanto, de naturaleza histórica y estructural y ha sido en consecuencia un factor clave, si no el más relevante, en la configuración del orden territorial tradicional de la región, sobre todo a través de sus ciudades grandes o medias. En ese sentido, el retraso de la incorporación de Andalucía a los procesos de industrialización y urbanización ha tenido una doble incidencia, ya que de un lado supuso el mantenimiento en sus términos básicos de ese orden territorial tradicional, pero a la vez ha significado la ausencia generalizada de estructuras urbanas modernas que pudieran acoger adecuadamente los impulsos del crecimiento urbano reciente.

De esta manera, cuando a principios de los sesenta del siglo XX la sociedad andaluza se adentra en el camino del crecimiento económico y la modernización, la región cuenta con una poderosa y densa

red urbana que sin embargo carece de la mayoría de las condiciones necesarias, tanto materiales como económico-sociales, para asumir los nuevos retos y demandas.

En este contexto, los procesos de urbanización masivos que han tenido lugar desde entonces han cambiado radicalmente la estructura y organización de la red urbana andaluza y la dimensión y fisonomía de nuestras ciudades. Curiosa pero significativamente, lo que ha sucedido no ha sido tanto un crecimiento notable de las tasas de urbanización –que a mediados de siglo pasado eran las más altas de España y que ahora se sitúan en un nivel medio- sino fundamentalmente un desplazamiento de la concentración urbana a determinados niveles de la jerarquía urbana y territorios concretos y un cambio sustancial en los modelos sobre los que se ha basado la nueva urbanización. Ello ha dado como resultado la aparición de un nuevo orden urbano y territorial en Andalucía que altera drásticamente el orden tradicional sobre el que se ha asentado históricamente el funcionamiento y la organización de la región.

### **La organización general del sistema urbano: Las ciudades principales.**

Si hay una característica que pueda atribuirse al sistema urbano andaluz es la ausencia de una organización funcional unitaria. A ello han contribuido razones de naturaleza geográfica, económica e histórica. De un lado, la extensión y diversidad del territorio andaluz hace más compleja y dificultosa la tarea de articulación funcional general. De hecho, el propio reconocimiento de la región como una realidad geográfica unitaria no toma carta de naturaleza en el campo científico hasta que no se consolida como realidad institucional la Comunidad Autónoma andaluza. Hasta ese momento era mucho más común la fragmentación del territorio en busca de realidades más homogéneas y comprensibles en relación a esta materia. La más utilizada era la que dividía la región en una mitad oriental y otra occidental. En este sentido, todavía aparecen interpretaciones recientes que recogen esta división de la organización funcional del sistema urbano andaluz, y que no son sino un claro ejemplo de las comprensibles dificultades para hacer una lectura completa de un territorio de esta dimensión y complejidad.

Junto a ello, nos encontramos con una estructura económica regional con graves debilidades y que se ha sumado tardíamente a los procesos de modernización. Esta debilidad económica se ha traducido en altos niveles de dependencia y desarticulación productiva, lo cual en definitiva ha llevado a unos bajos niveles de organización funcional interna. Estos procesos, que tienen raíz histórica, como se ha señalado anteriormente, son los que explican por otro lado la aparición y consolidación de una específica organización del sistema urbano que todavía tiene una importancia capital en la configuración de su jerarquía y relaciones funcionales. Nos estamos refiriendo, como puede fácilmente adivinarse, a la constitución de la administración provincial y su evidente correlato en la conformación de la actual jerarquía urbana andaluza y su organización funcional. La reorganización político-administrativa de base provincial que tuvo lugar en 1833 supuso en términos de sistemas urbanos la designación de un centro para cada ámbito provincial y la ubicación en él de una serie de unas funciones asociadas directa o indirectamente a la labor de dicha administración. En unas economías urbanas de bases tan débiles como las de las ciudades andaluzas decimonónicas, la ubicación de unas actividades y rentas directas de carácter permanente, como todas aquellas ligadas a la función pública del Estado moderno, supuso

un elemento de dinamización y diferenciación estructural extraordinariamente importantes en el conjunto del sistema urbano. De esta manera, aunque en un principio las funciones asignadas no fueron muchas –el gobierno civil, la administración de hacienda, la diputación provincial, guarniciones militares, institutos de segunda enseñanza-, el progresivo incremento del aparato del Estado, tanto en su vertiente puramente administrativa como en lo que posteriormente se denominará el Estado del Bienestar, harán ampliarse notablemente el número y diversidad de actividades que se fueron localizando en las capitales provinciales. Dichas funciones generaban a su vez un conjunto de actividades indirectas, igualmente permanentes, que fortalecían la base económica urbana, sirviendo todas ellas de arrastre a los tradicionales sectores comerciales y de servicios y generando, en definitiva una dinámica económica que se alimentaba a sí misma. Este proceso de centralización provincial llegó a su extremo cuando en los años 60 del siglo XX, un numeroso grupo de capitales provinciales (Sevilla, Huelva, Córdoba, Granada) fueron designadas como “polos de desarrollo”, absorbiendo así los esfuerzos de modernización económica de la región.

A diferencia de las anteriores, el resto del sistema urbano, despojados en su caso de las funciones administrativas propias del Antiguo Régimen, y espectadoras pasivas de un proceso de centralización de raíz jacobina que afectaba no sólo a dicha dimensión sino a todas las esferas de la vida económica y social, se sumergieron en una inercia de estancamiento o depresión que marcaba claramente su incapacidad para integrarse en el nuevo orden contemporáneo político y económico. El resultado de todo ello puede constatarse con una simple mirada a las evoluciones poblacionales de ambos grupos de la jerarquía urbana, pues mientras las capitales provinciales tuvieron un crecimiento continuado y sistemático en todo ese periodo, la inmensa mayoría de las restantes permaneció en unos niveles similares hasta la aparición de procesos más recientes como los metropolitanos o los de la urbanización litoral. Como consecuencia, se estableció una brecha profunda, a efecto de los tamaños poblacionales y funcionales, entre la capital y el resto del sistema urbano provincial. Así, la relación entre la capital y la segunda ciudad provincial, en términos de población entre mediados del siglo XIX y el último tercio del XX, pasa en Huelva de ser equivalente a poseer diez veces más; en Sevilla de cinco a doce veces superior, en Málaga de cuatro a nueve; en Granada, de seis a diez; en Córdoba de dos a seis y en Almería de tres a siete. Y en todos los casos con la particularidad de que en ninguna de las provincias mencionadas se mantiene la misma segunda ciudad provincial a lo largo del periodo, lo cual es otra prueba de la inestabilidad de la dinámica urbana de estas frente al crecimiento estructural y continuado de las capitales provinciales. Sólo en el caso de Jaén el proceso es más matizado, porque la capital provincial no llega a doblar a la segunda ciudad, mientras que en Cádiz, las dificultades del emplazamiento de la ciudad para albergar el crecimiento urbano y el fuerte sistema de poblamiento provincial explican la llamativa excepción al modelo general.

El proceso descrito dio lugar a dos características que, aunque van indisolublemente asociadas, conviene distinguir a efectos analíticos. De un lado, una organización del espacio claramente fragmentada en la que los ámbitos de influencia mejor definidos son los espacios provinciales. Cuando se iniciaron los primeros análisis de conjunto sobre la organización del sistema urbano andaluz, a comienzos de los ochenta se podía observar con nitidez la preponderancia de este nivel de la organización del sistema urbano. De alguna manera, la forma más adecuada de describir la organización del sistema urbano en Andalucía era, en esos momentos, la de la yuxtaposición de ocho ámbitos de influencia que con contadas excepciones se correspondía con los espacios provinciales. En

la dimensión jerárquica el proceso da lugar a la consolidación de un nivel superior, constituido por las ocho capitales provinciales más Jerez. Dicha pauta de organización tenía tal potencia que no permitía ninguna forma de articulación espacial significativa de escala superior, regional ya que sólo Sevilla presentaba algunos incipientes procesos de articulación supraprovinciales; pero tampoco a escala inferior, siendo escasísimos las áreas y centros de articulación de nivel intermedio.

De esta forma, adquiere carta de naturaleza una forma de organización del sistema urbano premoderna, basada en estructuras político-administrativas, pero que arraiga profundamente en las prácticas espaciales y en las mentalidades colectivas, asociando espacio y capital provincial y constituyendo aún hoy día el principal referente tanto de los ámbitos espaciales de actuación de agentes públicos y privados como también de autoidentificación territorial.

Frente a este “provincialismo”, los procesos recientes, tanto en la propia esfera político-institucional como en lo que se refiere a las nuevas formas de organización de los sistemas urbanos están produciendo cambios y tensiones significativas sobre el modelo tradicional descrito, especialmente agudizados en Andalucía donde la fuerza de dicho modelo le concede una presencia -que en gran medida es una rémora- comparativamente inusual.

Si antes se ha enfatizado la importancia que ha tenido en la configuración del sistema urbano andaluz la constitución de la organización político administrativa provincial, no cabe duda que una modificación sustancial como la que ha supuesto la aparición del Estado de las Autonomías necesariamente también ha afectado a la configuración y funcionamiento de dicho sistema urbano. No es ningún secreto que en la mayoría de los casos, al igual que ha sucedido en Andalucía, la organización provincial suponía un obstáculo al pleno desarrollo institucional y funcional de estos espacios regionales, obligando a plantear políticas para superar u obviar algunas de sus aparentes disfuncionalidades. Los casos catalán o valenciano son un buen ejemplo de superación de este modelo, favorecido fundamentalmente en ambos casos por la clara primacía funcional de un centro y por un alto nivel de articulación productiva.

En Andalucía, la ausencia de tales condiciones unido a la fuerza del modelo provincial han impedido un proceso similar. En este sentido ha habido una política voluntaria, aunque no sistemática y coherente, por parte de los poderes públicos de la región para adecuar determinados aspectos del sistema urbano a la nueva configuración territorial. Esta política se ha limitado básicamente, dada la debilidad del tejido social y económico de la región, a la esfera de actuación de la propia administración pública autonómica, primero con la política de localización del conjunto de sus funciones político-administrativas (capitalidad, delegaciones, justicia, etc.) y posteriormente con el grupo de actividades más o menos ligadas al Estado del Bienestar (niveles superiores de la sanidad, educación, centros culturales y deportivos, etc.). Ya que no es posible entrar en detalles, sí cabe afirmar que el proceso ha resultado ser una especie de híbrido, al modo de una “centralización desconcentrada”, que a la vez que incluía apuestas por la mayor ciudad regional –como fue la sede de la capitalidad autonómica- también se optaba por una dispersión de otras funciones públicas de nivel superior y sobre todo de determinados equipamientos y servicios. Es de destacar, paradójicamente, que conforme se ha avanzado en el tiempo se ha ido produciendo una deriva hacia lecturas más desconcentradas de la organización del sistema urbano andaluz, lo que al fin y a la postre significa un refuerzo del sistema policéntrico de capitales

provinciales. Ello tiene su plasmación en los modelos elaborados por la propia Junta de Andalucía sobre el sistema urbano, los cuales en un principio (Andalucía. Sistema de Ciudades, 1986) distinguían en el nivel superior entre un débil centro regional (Sevilla) y el resto de centros subregionales. Posteriormente, esta interpretación se ha ido modificando, y en el actual documento del Plan de Ordenación del Territorio (2005) se consolida la visión de un nivel jerárquico superior constituido por diez centros regionales, es decir todas las capitales provinciales más Jerez y Algeciras.

Esta denominación, aparte de inducir a una cierta confusión conceptual, pues por centros regionales debe entenderse, como su propio nombre indica, a aquellos que tienen un área de influencia de ámbito regional, tiene el problema de que adopta una visión igualitaria de la jerarquía urbana de nivel superior de la región que, aunque agrada a las sensibilidades provinciales, es inoperativa en términos de los procesos actualmente dominantes a escala global y europea, además de que se aleja de la propia realidad de la jerarquía urbana andaluza. Porque, efectivamente, hoy en día, aún más que en periodos anteriores, son decisivos los papeles de las ciudades en la articulación espacial y funcional del conjunto de economías y sociedades. En un mundo plenamente internacionalizado, las articulaciones funcionales, tecnológicas y comerciales transnacionales se llevan a cabo esencialmente a través de las grandes ciudades, en un sistema jerárquico en el que las principales ciudades conectan entre sí la economía de los distintos países mientras que otras grandes ciudades en el escalón inferior constituyen nudos regionales que estructuran funcionalmente regiones enteras del país, articulando dichas regiones al sistema mundial que conforma en la actualidad la verdadera unidad de funcionamiento.

En ese contexto, en el que además ciudades y regiones compiten –y en ocasiones cooperan– fuertemente entre sí para posicionarse ventajosamente en el sistema global, es clave evaluar adecuadamente el papel de las ciudades principales de la región no sólo, como hasta ahora, para organizar internamente a la región sino sobre todo para articularse apropiadamente a los sistemas urbanos de escala superior. En el caso de la región andaluza esta cuestión es crítica tanto por la debilidad de su economía como por la periféricidad de su situación geográfica. Los modelos analíticos existentes en torno a la cuestión son claros al respecto. Tanto el más conocido de RECLUS (1989), como el más reciente de Sergio Conti y su grupo muestran de forma inequívoca este hecho, a través en ambos casos de un profundo reconocimiento analítico de la jerarquía urbana europea. Ello además nos permite reconocer a esa escala, y a la española, el nivel y las funciones de las ciudades principales andaluzas. Lógicamente, dicho reconocimiento dista sensiblemente de la perspectiva de una jerarquía urbana uniforme. En el estudio de Reclus, Sevilla aparece en el nivel 5 de la jerarquía urbana europea con una puntuación de (46), la tercera de las ciudades españolas y dos categorías por debajo de Madrid (66) y Barcelona (64), y dos por encima de Málaga (31), Bahía de Cádiz (27) y Granada (26), mientras que Córdoba (25) aparece en el octavo y último grupo. Por su parte, el grupo de Conti establece una clasificación más cualitativa, en la que de nuevo aparece Sevilla, junto con Valencia y Zaragoza, como “Ciudades con una vocación tecnológica y potencialidad para el reforzamiento de la base social urbana”. En un nivel inferior y con diferentes especificaciones se señalan a Granada, de un lado, y Málaga y Córdoba, del otro.

Estos dos trabajos, y todas las evidencias empíricas que los sustentan, no hacen sino confirmar la existencia de una clara jerarquía urbana funcional de las ciudades principales de la región. Más allá de

dicha constatación, la cuestión relevante sería si dicha organización jerárquica del sistema urbano andaluz, tal como ahora se presenta, puede cumplir los papeles tanto de organización interna como de articulación a escala europea y global. La respuesta es claramente negativa, tanto por la debilidad de la integración funcional interna como por el bajo nivel de la ciudad principal, Sevilla, en cuanto a dimensiones poblacionales y funcionales y a la situación periférica de la región. En ese sentido, el sistema urbano andaluz no puede catalogarse como una ciudad-región en los términos en los que se ha definido por SCOTT (2001) –unidades territoriales organizadas por sistemas urbanos, que representan formaciones sociales coherentes y que están constituyendo cada vez más los actores de la economía internacional-, pues no hay ni una organización claramente monocéntrica, dominada por un gran área metropolitana, ni un consolidado sistema policéntrico como los del Randstadt o Emilia Romagna. Sin embargo, la única vía de incorporación plena y suficiente al sistema global es precisamente la constitución de tal ciudad-región, necesariamente jerárquica y policéntrica, basada en la complementariedad e integración funcional del conjunto de las grandes ciudades andaluzas y de estas con las redes de ciudades medias de la región. Si esta es una perspectiva asumible para un corto periodo de tiempo, en términos de evolución de sistemas urbanos, como es el horizonte de 2020, dependerá sobre todo de un profundo cambio en las prácticas y mentalidades de los líderes urbanos.

#### **La organización del sistema urbano: Las ciudades medias.**

Al principio de esta reflexión, al trazar el proceso evolutivo de la red urbana andaluza, se puso de manifiesto lo que en el momento actual constituye la contradictoria posición de las ciudades medias. Así, si durante siglos han jugado un papel relevante en la configuración de la red urbana, su evolución contemporánea ha deteriorado sensiblemente su posición poblacional y funcional en el seno de la misma, hasta poner en cuestión incluso su condición de ciudad media.

Un síntoma de esa valoración, no por elemental menos significativo, es el escaso peso poblacional de estas ciudades en comparación con lo que se suele considerar en la mayor parte del contexto europeo el tamaño tipo de una ciudad media, que se sitúa en una dimensión que oscila en torno a los 50.000 habitantes e incluso llegar a alcanzar los 200.000. Por otro lado, en el plano funcional, la tradicional centralización de actividades administrativas y terciarias en los centros provinciales y la ausencia generalizada de tejidos industriales consolidados en las ciudades medias puso, asimismo, en entredicho su capacidad funcional para constituirse en un conjunto significativo de la jerarquía urbana andaluza.

Sin embargo, la evolución más reciente, y probablemente la que se plantee a corto y medio plazo en el futuro, muestra que, al menos en un grupo significativo de las ciudades medias, se ha producido un giro significativo en sus dinámicas funcionales y poblacionales, de tal manera que empiezan a jugar un papel relevante en el nuevo orden territorial regional como elementos de articulación intermedia entre los sistemas territoriales básicos de la región y la jerarquía superior de ciudades principales, constituyendo por tanto un escalón insoslayable en una equilibrada organización del sistema urbano andaluz.



En efecto, los nuevos procesos parecen mostrar, frente a lo que ha ocurrido a lo largo de casi toda la Edad Contemporánea, una revitalización funcional y poblacional de estas ciudades. Los factores para que se esté produciendo este proceso son diversos y no bien conocidos del todo, señalándose habitualmente aspectos tales como las nuevas formas de organización de las actividades productivas, la capacidad de actividades como el turismo o la nueva agricultura para constituirse en los motores del crecimiento económico, la mayor atención de las administraciones al desarrollo y la dotación de equipamientos y servicios públicos en este tipo de ciudades, e incluso el propio deterioro de las condiciones de vida en las grandes ciudades, que hace aumentar alternativamente el atractivo relativo de las ciudades medias

Sea como fuere, las ciudades medias andaluzas, como gran parte de las europeas, están mostrando una nueva vitalidad, reflejada en sus evoluciones poblacionales, que merece una mirada atenta a los nuevos papeles y funciones en el conjunto del sistema urbano. La enumeración e identificación de este conjunto de ciudades medias, que puede superar el medio centenar y que no pretende ser absolutamente exhaustivo, se organiza en tres grupos significativos en relación a los papeles que pueden jugar en el seno del sistema urbano. Estos tres grupos son los **lugares centrales de nivel intermedio**; las **redes de ciudades medias** y las **ciudades litorales**. Como es fácil de entender, muchas de las ciudades pueden poseer atributos que las incluya en más de un grupo, pero lógicamente en cada caso la ciudad en cuestión será incluida en aquel que mejor recoja sus dimensiones funcionales y espaciales más relevantes. Por último, no se incluyen aquí aquellos núcleos de población pertenecientes a las áreas metropolitanas, por entender que su papel y dimensión funcional no es autónomo sino que debe analizarse formando parte del sistema metropolitano en el que se inserta, tal como hemos visto anteriormente.

Los lugares centrales de nivel intermedio desarrollan la función más tradicionalmente reconocida a este nivel de la jerarquía urbana. A partir de algunos conceptos e instrumentos de carácter analítico de la bien conocida teoría de los lugares centrales se puede establecer unos principios de organización espacial de los sistemas urbanos basados en la provisión de bienes y servicios, es decir, las actividades de consumo. Dado el carácter universal de estas, las formaciones espaciales se organizan de forma relativamente sistemática entre aquellos núcleos que poseen determinadas funciones (lugares centrales) y aquellos que no y que dependen de los primeros para su obtención (áreas de influencia). Esta organización es fundamental en la articulación de los sistemas urbanos en sus escalas intermedias y por ello ha sido el referente principal de las políticas en esa materia en los planes de ordenación territorial en el conjunto de la experiencia comparada.

En Andalucía, como se ha mencionado, esta función de articulación a escala intermedia ha estado muy oscurecida por el sistema de organización provincial, que ha tendido a concentrar muchas de las funciones públicas y las actividades privadas asociadas. Sin embargo, los nuevos procesos están conduciendo a una revitalización de estos centros intermedios y entre ellos juegan un papel fundamental las nuevas políticas de dotación de equipamientos y servicios públicos, con la descentralización de los tradicionales y la aparición a esta escala de otros nuevos, básicamente los ligados a la protección social y la promoción económica. Ello ha conducido a la dinamización de sus estructuras económicas y sociales y a una clara consolidación de su capacidad de articulación

espacial sobre sus entornos próximos. Es precisamente el nivel y alcance de esta articulación –en este caso, un ámbito de influencia superior a los 20.000 habitantes- la que permite identificar un conjunto de 15 lugares centrales (Antequera, Loja, Guadix, Baza, Vélez Málaga, Ronda, Úbeda, Montilla, Osuna, Arcos de la Frontera, Linares, Andujar, Lora del Río, Pozoblanco y Aracena) en la región que constituyen elementos de organización espacial significativos a la escala intermedia de la región. Su número es relativamente corto, sobre todo en comparación con el número de centros subregionales, pero a su importante función territorial se une en la mayoría de los casos un inmenso valor patrimonial que acrecienta la oportunidad y conveniencia de reforzar su presencia y papel en el conjunto del sistema urbano andaluz.

En segundo lugar, el importante número de ciudades medias existentes en la región permite identificar ámbitos espaciales significativos estructurados por estas, como redes de ciudades medias. En ese sentido, se utiliza aquí el concepto de red como conjunto de asentamientos de características homogéneas y materialmente vinculadas a un territorio concreto y, en ese sentido, su caracterización como red se basa en su conexión física y, en menor medida en Andalucía, en su integración funcional. Tres ámbitos de este tipo pueden destacarse en la región: la Campiña de Sevilla (Écija, Carmona, Morón, Marchena, El Arahál) el Bajo Guadalquivir (Utrera, Los Palacios y Lebrija) y el Subbético cordobés (Lucena, Puente Genil, Cabra y Priego de Córdoba).

De las tres enunciadas, la que tiene una dinámica y unas perspectivas más favorables es la del Subbético cordobés. Esta constituye una red históricamente potente para un territorio de transición como este, con una base económica de orientación primaria que tradicionalmente también incluye una significativa industria agroalimentaria, pero a la que se ha unido recientemente un fuerte desarrollo industrial de base local en sectores tan diversos como la confección, la madera y el mueble o la maquinaria industrial, todo ello en un contexto de apreciables interrelaciones espaciales y funcionales, lo que la convierte en el ejemplo que en la región andaluza más se acerca al modelo de sistemas territoriales locales, una variante actualizada y a esta escala intermedia de los antiguos distritos industriales marshallianos, con lo que ello supone de referencia para un sistema urbano de las características y debilidades del andaluz.

El litoral constituye, dentro del territorio andaluz, el ámbito donde más intensamente se ha desarrollado el crecimiento urbano reciente. Su poblamiento tradicional no era muy denso pero estaba muy concentrado, debiéndose recordar que cuatro de las capitales provinciales se sitúan en esta zona, pero los procesos de urbanización de las últimas décadas han modificado radicalmente su fisonomía, en primer lugar, colonizando bajo muy diversas formas de urbanización una gran parte de la franja litoral hasta hace poco prácticamente despoblada, en segundo lugar, impulsando el crecimiento de las grandes ciudades litorales y sus áreas metropolitanas asociadas y, en tercer lugar, consolidando y, sobre todo, generando un pequeño conjunto de ciudades medias en su mayoría muy dinámicas que están empezando a jugar un papel distintivo en el escalón intermedio del sistema urbano andaluz.

De las diez que aquí se incluyen, sólo dos tienen un claro perfil como ciudad media histórica. Se trata de Sanlúcar de Barrameda y Motril, dos ciudades que en la actualidad tienen una población

que supera los 50.000 habitantes, es decir con notables estructuras urbanas, y que comparten funciones tanto de lugares centrales para unas pequeñas áreas de influencia, una cierta actividad primaria e industrial, vitivinícola en el primer caso y más diversificada en el otro, lo que le convierte en el segundo núcleo industrial de la provincia de Granada, y un moderado desarrollo, en comparación con otros centros litorales, de la actividad turística. Por todas las razones apuntadas constituyen dos centros dinámicos muy relevantes para la articulación y el reequilibrio del sistema urbano andaluz.

Distinta perspectiva es la que presentan las tres ciudades medias claramente turísticas de la Costa del Sol Occidental: Estepona, Fuengirola y Marbella. La calificación de turísticas es totalmente apropiada porque esa actividad constituye su base económica casi exclusiva, a ella deben la mayoría de sus estructuras urbanas y sobre su auge se fundamenta el dinamismo actual que las convierte en los núcleos de mayor crecimiento de población de la región, si exceptuamos pequeñas excepciones de municipios metropolitanos. Sin embargo, la inmadurez de muchas de sus estructuras urbanas, tanto las físicas como las funcionales –diagnóstico que hay que extender al conjunto de la urbanización de la mayor parte de la franja litoral mediterránea-, así como el propio modelo de desarrollo adoptado impiden que estas ciudades puedan desarrollar en el conjunto del sistema urbano un papel acorde con sus potencialidades.

El otro ámbito litoral que destaca por su extraordinario dinamismo es el correspondiente al Poniente almeriense. En este caso, la actividad que ha provocado el crecimiento es el cultivo de forzados, que a través de su masiva implantación y del desarrollo de la industria hortofrutícola ha generado un crecimiento económico y urbano de notables dimensiones. El claro ejemplo de ellos es El Ejido, que ahora como municipio supera los 50.000 habitantes. A él se ha unido Adra, un núcleo histórico, fundamentalmente pesquero, regresivo hasta esa fecha, pero que se dinamiza notablemente por su incorporación a la economía del Campo de Dalías. Aquí también están presentes los problemas de inmadurez de las estructuras urbanas antes mencionadas, pero sus perspectivas de desarrollar un papel significativo en el sistema urbano andaluz son mayores que en el caso anterior si se superan determinados obstáculos que impiden el pleno desarrollo de una base económica más sólida y competitiva.

Similares bases productivas es la que nos encontramos en la Costa Occidental de Huelva. En este caso, el crecimiento no ha sido tan extremado, su nivel de competitividad y diversificación es algo menor y, en lo que se refiere al sistema urbano, no ha generado procesos de urbanización tan explosivos. De hecho el crecimiento urbano se ha realizado sobre los núcleos tradicionales, ninguno de los cuales alcanza los 20.000 habitantes. Sin embargo, tres de ellos (Lepe, Ayamonte e Isla Cristina) se acercan a dicha cifra, lo cual, unido a su fuerte dinamismo, plantea la emergencia de una pequeña red de ciudades medias en la zona que tendrá viabilidad si se articulan adecuadamente los papeles funcionales que en la actualidad desarrollan cada una de ellas de una manera desordenada y poco efectiva.

## Sistema urbano y procesos de urbanización

Todo lo anteriormente tratado tiene, obviamente, un correlato en los procesos de urbanización, entendidos estos aquí como la expresión material del crecimiento urbano sobre el territorio. En concreto, en lo que respecta a las cuestiones aquí tratadas, se ha producido un claro proceso de concentración urbana en las grandes ciudades andaluzas, que han visto de esta manera incrementada de forma sustancial, tanto en términos absolutos como relativos, su posición en el sistema urbano andaluz. Por otro lado, se han producido procesos masivos de desplazamiento de los vectores territoriales de crecimiento urbano, siendo, en este caso, el litoral el espacio que ha aglutinado la proporción más significativa de estas nuevas tendencias de urbanización. Finalmente, ha habido una ampliación sustancial en la escala de los procesos de urbanización y un significativo cambio en la forma de estos, que han dado lugar a la urbanización de extensas zonas del territorio tradicionalmente insertas en el orden rural o medioambiental andaluz y la generación ex novo de un nuevo sistema de asentamientos en la región.

Aunque todos estos procesos se combinan en los diferentes espacios, es conveniente hacer una distinción conceptual de naturaleza territorial que permita identificar con mayor claridad las características, oportunidades y problemas que en cada caso presentan tales procesos.

El primero de ellos es el referido a los procesos metropolitanos, surgidos como fruto de la capacidad de crecimiento de las grandes ciudades andaluzas y de las nuevas formas de los procesos de urbanización. En el plano físico, estos procesos son perceptibles en al menos, siete áreas metropolitanas andaluzas (Sevilla, Málaga, Bahía de Cádiz-Jerez, Granada, Almería, Huelva y Bahía de Algeciras) y de manera más incipiente en dos (Córdoba y Jaén), de las cuales cinco se sitúan además en la franja litoral, por lo que sus características están también mediatizadas por las condiciones de la urbanización en este espacio.

Estos procesos metropolitanos, absolutamente característicos de las sociedades modernas, han llegado con retraso a las ciudades andaluzas, estando aún en estado de relativa inmadurez en relación al ciclo de vida convencional en estas estructuras urbanas. En concreto, la mayoría de los procesos metropolitanos en Andalucía surgen a mediados de los sesenta, como producto de la política de polos de desarrollo, que “calificó” extensas zonas que traspasaban los territorios de los municipios de las ciudades centrales. Pero no es hasta los ochenta cuando el crecimiento metropolitano se asienta totalmente como forma dominante de la expansión urbana de las grandes ciudades andaluzas. En ausencia de marcos generales de planificación, este proceso se ha ido llevando a cabo, en el mejor de los casos, a través de los respectivos planes municipales. Pero los problemas heredados de etapas anteriores, el escaso desarrollo de elementos estructurales metropolitanos, la mayoritaria inclinación hacia planteamientos muy expansivos y la ausencia de una perspectiva supralocal hacen a estos planes incapaces de ordenar adecuadamente los procesos en marcha.

El resultado, en general, es en los aspectos formales la generación de una nueva “ciudad”, sustancialmente distinta de la tradicional, en la que no es fácilmente reconocible la impronta de un

nuevo orden. Sin entrar en un diagnóstico detallado, sí es obvio que se trata de un espacio urbano construido desde cada territorio municipal, aparentemente desordenado, inconexo y heteróclito en el que se mezclan, sin un sentido general aparente, usos urbanos con rurales, a la vez que aquellos se combinan entre sí en una amalgama de funciones y tipologías formales.

En la dimensión funcional se detecta asimismo el resultado de un proceso no planificado de crecimiento urbano, en el que son dominantes los espacios monoespecíficos, tanto en lo que se refiere al plano social como el de las actividades, la inexistencia de áreas de nueva centralidad y, sobre todo, la ausencia de elementos de articulación metropolitana, fundamentalmente los infraestructurales y de servicios.

Pero probablemente, el aspecto más visible del crecimiento metropolitano es la expansión superficial de la urbanización, debido tanto al incremento de la población, a las necesidades crecientes de naturaleza funcional y al predominio de los modelos urbanísticos de baja densidad. Los perfiles más básicos de esta expansión son sobradamente conocidos, pero no abundan los análisis más detallados y objetivos. En general, puede decirse que el espacio urbano en las áreas metropolitanas andaluzas se ha multiplicado por cuatro o cinco veces desde mediados de los años sesenta y que, concretamente, en el caso de las de Sevilla y Granada –las dos más ajustadas al modelo convencional y no “contaminadas” por el proceso de urbanización litoral- el suelo urbano se incrementa a un ritmo de casi un 40% decenal, pasando en el área de Sevilla de las 3000 has. a finales de los 50, a los 6700 has. a principios de los ochenta y a las cerca de 15.000 has. en la actualidad. Por su parte, en la Vega de Granada, la urbanización aumenta, según el Plan Subregional de la comarca, al ritmo de 200 nuevas hectáreas urbanas anuales, lo que significa un crecimiento de un 30% decenal. Todos estos crecimientos vienen corroborados, además, por las determinaciones y propuestas del planeamiento municipal, que claramente consolidan y garantizan la continuidad y el ritmo de aquellos. Así, en los mismos ámbitos antes referidos, la corona metropolitana de Granada plantea en su planeamiento urbanístico una capacidad residencial de 550.000 habitantes, cuando su población actual es de algo más de 150.000, mientras que el área metropolitana de Sevilla la capacidad del planeamiento supera los 2.000.000 de habitantes.

Pero con ser estos datos significativos, la dimensión exacta de la cuestión ha de vislumbrarse a partir de las perspectivas futuras, a corto y medio plazo, de los procesos metropolitanos. Anteriormente se señaló la inmadurez generalizada de tales procesos en Andalucía. Básicamente se puede decir que las áreas metropolitanas andaluzas están adentrándose en la etapa de descentralización relativa –estancamiento o ligero declive de las ciudades centrales y fuerte crecimiento de las coronas metropolitanas-, por lo que les queda aún un largo camino hasta llegar a una estructura y organización fundamentalmente estable. A ello hay que unir la propia expansión espacial del fenómeno metropolitano, que va integrando progresivamente territorios cada vez más alejados. En ese sentido, puede señalarse que los indicadores de movilidad obligada residencia-trabajo –que suelen constituir el primer paso en el proceso de incorporación metropolitana- muestran la existencia de relaciones significativas en al menos cuarenta municipios de su entorno en el área de Sevilla y de otros tantos en la de Granada.

En definitiva, todo este conjunto de datos avalan la importancia, en términos territoriales y urbanísticos de los procesos de crecimiento metropolitano en Andalucía y muestran la necesidad de un tratamiento adecuado a dicha importancia.

El segundo conjunto de procesos de urbanización relevantes afectan al litoral como espacio de características propias. En él confluyen tanto crecimientos de naturaleza metropolitana como otros de menor entidad, pero el factor más decisivo en la urbanización litoral andaluza es la actividad turística. Es esta actividad la que desde los sesenta, a través de iniciativas sistemáticas como los Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional, han supuesto la generación ex novo de más de una veintena de núcleos de población en aquellas partes del litoral además donde era prácticamente inexistente el poblamiento tradicional. Esta, sin embargo, no fue sino la parte más sistemática e individualizable de un proceso más amplio de una multitud de iniciativas singulares, que fundamentalmente han tenido dos vectores territoriales de localización alternativos: o bien se buscaban las economías de urbanización que proporcionaba el sistema de asentamientos tradicional o bien se perseguían las localizaciones ambientalmente más privilegiadas desde el punto de vista de la actividad turística. Todo ello, como en la urbanización metropolitana, en ausencia de un marco general de planificación, pues ni la política de CITN llevó consigo el planteamiento de criterios de naturaleza urbanística o territorial ni la existencia de Planes Comarcales, como el de la Costa del Sol Occidental (1964), que sirviera para poco más que vagas o genéricas referencias de ordenación. Sólo a partir de la llegada de las corporaciones democráticas, el planeamiento urbanístico municipal ha introducido un cierto orden y racionalidad en el proceso, de un lado recualificando y recomponiendo progresivamente los espacios construidos y, de otro, al intentar ordenar y dar coherencia a las nuevas iniciativas de crecimiento. Estas, en cualquier caso, han seguido imponiendo mayoritariamente su lógica individual basada en criterios de oportunidad y negocio inmobiliario, lo que explica que el procedimiento más utilizado para promover y ordenar las iniciativas de desarrollo urbano en el litoral sea el de la modificación del planeamiento.

Puede decirse que como consecuencia de todo lo anterior el modelo urbano del litoral andaluz ha sufrido una transformación radical que hace prácticamente irreconocible el orden tradicional. En términos de superficie urbana los datos son reveladores pues implican la multiplicación por varios centenares de veces del espacio urbano existente hace cuarenta años en este ámbito territorial. Todo ello ha supuesto la colonización de una parte significativa de la franja litoral, entre los que se encuentran algunos de los espacios medioambientalmente más valiosos del territorio regional.

En términos del sistema de asentamientos se ha generado toda una nueva red de núcleos que multiplica exponencialmente la trama tradicional. Los componentes de esta, además, excepto los elementos más poderosos, han quedado materialmente subsumidos por los nuevos desarrollos, que imponen claramente su mayores densidades y/o dimensión superficial. Se trata por otro lado de espacios urbanos que tienden a la monofuncionalidad, ocupados en el caso de los turísticos por las diferentes tipologías inmobiliarias de dicha actividad y de las funciones asociadas. En el plano estructural aparecen también carencias importantes que sólo se van resolviendo de manera fragmentaria en lo que se refiere al sistema de comunicaciones y servicios de transportes, las dotaciones de equipamientos y espacios verdes y los sistemas infraestructurales, a menudo

insuficientes para cubrir el funcionamiento fuertemente estacional de estos espacios. Por último, en la dimensión formal, los espacios urbanos litorales presentan todas las variedades de la tipología urbanística y edificatoria reciente, aunque en pocas ocasiones con la calidad y el sentido unitario de un auténtico proyecto de nueva ciudad.

Finalmente, un tercer grupo de procesos de naturaleza territorial diferente a los anteriores pero en algunos casos funcionalmente ligados a ellos es el de la urbanización difusa en el medio rural. Como su nombre indica, se trata de procesos mucho menos masivos que los anteriores pero que colonizan, aun de una forma puntual, casi todos los grandes ámbitos del medio rural andaluz, por lo que su importancia no debería menospreciarse. Las tipologías de implantación van desde la edificación aislada a las grandes parcelaciones urbanísticas, pero su característica básica es su inserción en el espacio rural, con casi completa desvinculación de las estructuras urbanas existentes y la ausencia generalizada de los requisitos infraestructurales y de servicios requeridos a aquellas.

Por su dimensión e impacto merece la pena destacarse tres tipos distintos de factores y localizaciones de estos procesos de urbanización. El más conocido y extendido es de las parcelaciones urbanísticas de segunda residencia en los entornos no sólo de las grandes ciudades sino también de medias e incluso pequeñas (Córdoba, Jaén, Chiclana, Utrera, Ronda, Coín, Valverde del Camino, etc), mayoritariamente de la Andalucía interior. Estas parcelaciones resuelven determinadas demandas de grupos sociales de nivel medio o medio bajo que no encuentran su acomodo en el mercado regular. En muchos casos, tras su conversión en primera residencia constituyen la avanzadilla urbanística de la expansión metropolitana. Proceso diferente es el que surge de las áreas litorales, fundamentalmente como búsqueda de emplazamientos alternativos a la masificación de la franja costera por parte sobre todo de demandantes foráneos. En estos casos, las tipologías dominantes suelen ser las edificaciones aisladas, y afectan sobre todo al conjunto de comarcas que forman el piedemonte serrano de la costa mediterránea. El tercer grupo corresponde también mayoritariamente a formas de implantación individual y es el que corresponde a las tendencias y demandas de urbanización en el interior de ámbitos ambientalmente privilegiados como expresión de nuevas preferencias sociales. Tales tendencias y demandas están generando ya algunos problemas serios en espacios sometidos a protección ambiental (Sierras de Cazorla, Aracena, Subbéticas de Córdoba, etc), incapaces de encontrar el equilibrio entre aquella y los requerimientos de las comunidades locales.

Aunque a veces se han planteado todos estos procesos como un mero problema de disciplina urbanística, lo cierto es que la cuestión es mucho más compleja y que incluso la propia normativa urbanística, primero a través de la edificabilidad universal y después con conceptos tan poco operativos como la parcela mínima o las condiciones para la formación de los núcleos de población, ha sido incapaz de abordar adecuadamente –cuando no de favorecer implícitamente- estos procesos de urbanización. Dado que estos desarrollos urbanos afectan, de una u otra manera, a gran parte del territorio regional, que tiene un fuerte impacto ambiental y paisajístico, que consumen una gran cantidad de suelo y que suelen presentar graves carencias de ordenación y dotaciones parece

necesario un tratamiento básico desde la planificación territorial que sistematice, ofrezca consistencia y de respuesta a las demandas de desarrollo e intervención sobre esta cuestión.

## LA NECESIDAD Y CONVENIENCIA DE UNA POLÍTICA REGIONAL SOBRE LOS PROCESOS DE URBANIZACIÓN CON EL HORIZONTE 2020

El sintético diagnóstico anterior avala la necesidad y conveniencia de abordar una política de escala regional sobre el sistema urbano y los procesos de urbanización en Andalucía, en la medida en que afecta a tres esferas relevantes de dicha política: El modelo territorial general; la competitividad y cohesión social de las ciudades y nuevas formas urbanas y la sostenibilidad real de tales modelos y procesos.

En cuanto a la primera cuestión, parece difícilmente objetable la aseveración de que a través de las múltiples decisiones relativas a los procesos de urbanización se está transformando sustancialmente el orden territorial regional. No es necesario entrar a valorar la bondad o inconveniencia de esta transformación territorial, pero sí es relevante constatar que tal cambio es producto de un proceso de decisión extraordinariamente fragmentado e inconexo, en el que no existen, en principio, objetivos y criterios uniformes y comunes. El resultado es que nos encontramos en numerosas áreas del territorio andaluz con una alteración sustancial del orden tradicional sin que en su lugar sea reconocible un modelo nuevo, al menos que por tal “modelo” se entienda el producto formal y funcional de procesos de urbanización dictados desde una lógica de territorios aislados y de agentes con estrategias sectoriales y parciales.

Probablemente, el modelo territorial tradicional que construyó históricamente y ha heredado nuestra región sea incapaz en algunos aspectos de afrontar las demandas y retos de una nueva economía y sociedad, pero no es menos irrefutable que la forma y las condiciones básicas en las que debe producirse la adaptación a tales demandas y retos debería ser una tarea colectiva, del conjunto de la sociedad y no de una parte de ella. En aquel orden se producía un delicado pero significativo equilibrio entre la matriz urbana, rural y ambiental del territorio andaluz, que ahora es roto por la contundencia y en gran medida irreversibilidad de los procesos de urbanización tal como se desarrollan en la actualidad.

Frente a ello, la postura inicial ha sido fundamentalmente defensiva, tendente a limitar los procesos incontrolados de urbanización a través, sobre todo, de mecanismos de protección de espacios ambientalmente valiosos, lo cual nos sitúa ante la perspectiva de un territorio regional dualizado, constituido de una parte por los espacios protegidos, en los que se restringe severamente cualquier intervención transformadora, y de otro por el resto de la superficie regional, donde cualquier actividad urbanizadora podría ser posible sin otros requisitos que los meramente administrativos. Esta perspectiva tiene su punto más débil y criticable en el hecho de que abandona la idea de construir un nuevo orden territorial integral en el espacio regional, sobre todo a través de la capacidad ordenadora de las actividades humanas, las rurales y por supuesto las urbanas, y con ello reconstituir un nuevo equilibrio entre los tres componentes básicos del territorio. La decisión de qué



hacer, por ejemplo, con nuestras ciudades medias, con el litoral, con los entornos ambientalmente valiosos en las áreas serranas, debe ser una tarea en la que se armonicen los intereses y visiones locales o parciales con algunos elementos, criterios y objetivos de naturaleza más general e integral. La existencia de tales criterios y objetivos serviría, en primer lugar, para dotar de unos mínimos principios de coherencia y uniformidad a la tarea de construcción del nuevo orden territorial que dimana de los procesos de urbanización, entendidos no sólo como problema sino también como recursos, a la vez que permitiría a los diferentes agentes que trabajan sobre el territorio en esta dimensión contar con unos criterios y unos elementos de referencia teóricos y prácticos que de una parte faciliten la tarea técnica de intervención territorial y de otra establezca unas reglas de juego comunes para todos. Pero sobre todo, permitiría al conjunto de la colectividad intervenir sobre el destino y las circunstancias de lo que es una parte importante del patrimonio regional: la matriz urbana de Andalucía.

La segunda esfera de relevancia para la intervención sobre los procesos de urbanización es la que se refiere a la competitividad y cohesión social de las estructuras urbanas andaluzas. Como se sabe, las ciudades constituyen, aún más hoy en día, los auténticos nodos que organizan y concentran los elementos y flujos más dinámicos de la actual economía global, a la vez que muestran los polos más extremos de la diversidad y complejidad social. La riqueza del patrimonio urbano heredado –tanto en lo que se refiere a las grandes ciudades como a las ciudades medias y pequeñas- así como el conjunto de estructuras creadas por los procesos de urbanización recientes constituyen en principio un recurso inapreciable para abordar los retos de una economía y una sociedad moderna y competitiva. Pero para ello es necesario superar el sentido de los procesos de urbanización como actividad fundamentalmente inmobiliaria para pasar a una auténtica construcción de ciudad.

En lo que se refiere a la competitividad de las ciudades, las condiciones actuales de desarrollo de las actividades económicas y de funcionamiento del sistema productivo en su conjunto sólo pueden sostenerse en un marco urbanístico de sólidas bases infraestructurales y de ordenación física, lo cual no es característica general de los procesos de urbanización recientes en Andalucía. Esta afirmación no se refiere solamente a las condiciones concretas de la mayor parte de los espacios productivos existentes en nuestra región y a su escasa inserción física y funcional con el resto de los espacios urbanos, sino al funcionamiento del conjunto del sistema urbano como elemento clave en la articulación física y funcional de los tejidos, y por tanto de la competitividad de los mismos. Para cualquier economía que se pretenda desarrollar dicha competitividad no puede plantearse sólo en los términos tradicionales –sobre todo en el ahorro de costes laborales e infraestructurales- sino en la eficacia del sistema productivo para responder a las condiciones cambiantes de la economía global. Y desde el punto de vista urbanístico y territorial, ello incluye desde contar con recursos infraestructurales básicos en materias de comunicaciones y telecomunicaciones hasta una buena organización física que facilite las vinculaciones funcionales entre los diferentes sectores productivos pasando por disponer de unas condiciones medioambientales y de calidad urbana que haga atractiva la instalación de empresas y trabajadores.

La necesidad de construir una verdadera ciudad es aún más palpable en lo que se refiere a las necesidades sociales. Una rápida ojeada a las periferias metropolitanas andaluzas o a la gran

mayoría de los espacios urbanos aparecidos en el litoral andaluz, construidas en el mejor de los casos desde perspectivas de planes parciales e incluso generales yuxtapuestos, revela claramente las limitaciones e insuficiencias que en el orden urbano padecen sus habitantes y residentes en el desarrollo de su vida cotidiana y muestra la evidente necesidad de abordar la tarea de crear estructuras y sistemas plenamente ciudadanos e integrados que permitan a los mismos tener no sólo viviendas más baratas –lo cual resulta incluso falso por los costes implícitos que las carencias existentes conllevan- sino también residir en un medio que reúna las características básicas de lo urbano. Esto supone contar con los equipamientos y servicios correspondientes, las infraestructuras básicas, unas buenas condiciones de accesibilidad mediante transporte colectivo y asimismo un cierto nivel de diversificación social y funcional e incluso tipologías edificatorias adecuadas.

Muchos de estos aspectos competen al planeamiento urbanístico municipal, que en los últimos años ha hecho un serio esfuerzo para avanzar en la dirección antes apuntada, pero el esfuerzo de este puede ser absolutamente infructuoso sin la presencia de instrumentos de dirección, coordinación y comunicación que establezcan los criterios básicos y las líneas generales de la construcción urbana en el territorio regional en un primer nivel y, posteriormente, a la escala de áreas concretas.

La tercera esfera de relevancia es la ligada a la sostenibilidad. Se trata este de un concepto ambiguo, utilizado con profusión y con una carga más ideológica y emocional que de precisión científica. Sin embargo, desde la Conferencia de Río, con la propuesta de la Agenda 21, hay ya un campo de experiencia suficientemente amplio como para acotar con relativa solvencia cómo se traduce la sostenibilidad en lo que respecta a los procesos y formas urbanas. Muchas de estas experiencias cuentan además con el esfuerzo de materializar objetivamente, a través de la utilización de indicadores, la aplicación de dicho concepto, permitiendo identificar, en primer lugar cuáles son las variables y dimensiones relevantes para evaluar la sostenibilidad y, en segundo lugar, hacer un seguimiento de su comportamiento. Un somero análisis de dichos indicadores revela claramente cuáles son las dos dimensiones relevantes en lo que se refiere a la sostenibilidad urbana: el consumo de recursos naturales y la calidad ambiental. Respecto al primer aspecto, los procesos de urbanización afectan sobre todo a los suelos productivos, al consumo de agua y a la utilización de energías fósiles, fundamentalmente en lo que se refiere a las crecientes necesidades de movilidad personal mediante transporte privado. En cuanto a la calidad ambiental, destacan las cuestiones de contaminación (atmosférica, de aguas y suelo) y gestión de residuos, la pérdida de biodiversidad y los riesgos naturales y tecnológicos.

Todas estas cuestiones están vinculadas directa o indirectamente a los procesos de urbanización y la forma urbana aquí tratadas. Hay algunas más directas y evidentes como es la pérdida de suelos productivos, pues el crecimiento urbano, por su naturaleza, resulta excluyente respecto al uso primario del territorio, y debe recordarse en este contexto que las ganancias de suelo de uso agrícola en Andalucía a costa de los forestales es casi ocho veces inferior a la desaparición de tales suelos por crecimiento urbano. En un sentido algo menos directo la pérdida de biodiversidad va ligada a la expansión urbana por territorios ambientalmente frágiles y a las consecuencias de una gestión insuficiente de los residuos y efluentes urbanos, como los ligados a la calidad de las aguas superficiales en nuestra región.

Pero junto a estos aspectos más visibles de la relación entre urbanización y medioambiente, hay otros, probablemente más importantes a escalas superiores y a medio y largo plazo, que son los derivados no ya del crecimiento físico de la ciudad sino de su concreta estructura y forma. La construcción de un espacio urbano disperso, monofuncional, mal articulado físicamente y carente de equipamientos y servicios suponen no sólo un coste mayor para su manejo y funcionamiento por las colectividades (ciudadanos, gestores de infraestructuras y servicios, administraciones locales, etc.) sino que tiene importantes impactos ambientales. En el centro de tales impactos está el conjunto de aquellos derivados por el crecimiento exponencial de la movilidad obligada y su mayoritaria, cuando no exclusiva, canalización a través del vehículo privado. Las consecuencias que ello implica en relación a consumo energético, contaminación atmosférica y acústica, congestión y barreras urbanas, suelos productivos dedicados a una demanda siempre insatisfecha de infraestructuras para el vehículo privado, etc. son perfectamente evaluables en términos ambientales y reflejan un horizonte de funcionamiento difícilmente sostenible para nuestros espacios urbanos.

