



**MEDITERRANEO ECONOMICO**

## **Ciudades, arquitectura y espacio urbano**

- Sistemas y morfología
- Arquitectura, sociedad y espacio urbano
- Planificación, derecho urbanístico y participación
- Nuevos retos
- Algunos casos particulares de urbanismo



## LA CIUDAD DE ALMERÍA ANTE LOS RETOS DEL NUEVO MILENIO

Rodolfo Caparrós Lorenzo

CIUDAD. s.f. Significa en su origen el pueblo principal de su provincia ó territorio, donde residen las gentes más principales en mejor sociedad, y los que gobiernan la tierra. Algunas son cabezas de reyno ó provincia, y tienen voto en cortes; y otras adquirieron este título por privilegio de los Señores Reyes en diversos tiempos.

(Diccionario de Voces Españolas Geográficas. Real Academia de la Historia. 1796)

*“La noción de Aldea será superada, es cierto, por los espacios extraños en los que nos encontremos. Pero si verdaderamente somos nosotros los extraños, entonces la noción misma de Espacio habrá sido superada”*

(paradigma del mono rhesus en “El árbol de Saussure”, de Héctor Libertella)

458

**La ciudad desbordada.** La ciudad a la que se refiere este artículo es la ciudad real, entendiendo por tal el aglomerado de edificios, espacios, redes, funciones y actores que se despliegan sobre un marco geográfico atendiendo a un factor de densidad determinado, que hace ya demasiado tiempo no cabe en los límites del término municipal de la ciudad central origen de ese aglomerado.

**La ciudad desgobernada.** La falta de coincidencia entre la ciudad real y los ámbitos decisionales y de gestión que intervienen en su configuración (los distintos municipios en lo territorial, y distintas administraciones y escalas de intervención en lo sectorial) supone un problema que se añade a la creciente complejidad de los entornos urbanos. Es un problema que puede considerarse estructural, puesto que los procesos institucionales de reafirmación de la identidad local corren en paralelo a la creciente interdependencia e integración de los municipios en sistemas urbanos supramunicipales.

**La ciudad deshabitada.** Este marco de aparición de la nueva ciudad contribuye, junto con otros factores tendenciales y de pauta de organización social, a la desaparición de la ciudadanía, a la inviabilidad de su proyecto. Podemos considerar esta desaparición como un fundamento en falta para la propia existencia de la ciudad.



**La ciudad deseada.** Un proyecto de ciudad es inviable sobre las bases que conocemos, por lo que debe quedar clara la intención contenida en la tesis central de este escrito: la necesidad de profundas transformaciones que hagan posible la reproducción contemporánea de las funciones características de lo urbano.

Aquí la gran paradoja que se pretende desentrañar: a fuerza de ser real, la ciudad de referencia de este artículo deviene inexistente. A la postre, una ciudadanía inexistente es lo que corresponde a una ciudad inexistente. Pero no debería entenderse este artículo como un ejercicio de fabulación. Por más inexistente que sea, en las conciencias y en los ámbitos de decisión, se propone aquí la necesidad de considerarla, de pensarla, de decirla, de reivindicarla, como mera condición de posibilidad de futuro: la recuperación de un cierto proyecto de ciudadanía requiere el reconocimiento de la nueva naturaleza de lo urbano, de su nueva escala, así como el trazado de estrategias de mediación y articulación de los movimientos ciudadanos acordes con la nueva naturaleza de la ciudad.

Un análisis cabal de las condiciones físicas, históricas, sociales y culturales que caracterizan a la ciudad de Almería es el punto de partida necesario para proponer unas claves sobre los retos de la ciudad ante el nuevo milenio. Sin embargo, ese análisis excede ampliamente las posibilidades de quien esto escribe y del propio marco en que este artículo se produce. El armazón discursivo que aquí se presenta se compone de un análisis de problemas y oportunidades, según una terminología al uso que permite una construcción narrativa suficiente, al menos, para los modestos propósitos de esta aportación.

## 1. La ciudad: crecimiento y desarrollo

Crecimiento urbano es la expansión física (del tejido urbano), demográfica, económica o funcional. Se verifica por el incremento de magnitudes fácilmente mensurables. Nuestra experiencia generacional está profundamente condicionada por la asociación entre el concepto “ciudad” y el concepto “crecimiento”.

Desarrollo urbano es el perfeccionamiento de las funciones urbanas y sólo se puede estimar en términos de utilidad (capacidad de albergar usos y servir de herramienta al desarrollo de funciones individuales y colectivas), competitividad (capacidad de concurrir con éxito al mercado territorial para su reforzamiento), sostenibilidad (cualidad de regulación del consumo de recursos y de los flujos de materia y energía que permita su reproducción), flexibilidad (capacidad de adaptación a circunstancias cambiantes) y de viabilidad del proyecto de ciudadanía.

Puede producirse desarrollo sin crecimiento, y, dramáticamente, -tesis central- se suele producir crecimiento sin desarrollo o, en casos extremos, modos de crecimiento que impiden el desarrollo urbano.

El crecimiento de la ciudad es la expresión de la dialéctica mercado-mercancía. Una ciudad es ambas cosas al mismo tiempo, y así debe reconocerse en su naturaleza profunda e histórica. Como lugar de concurrencia de factores, la ciudad es un mercado; como objeto de transacción y sujeto de mecanismos de revalorización, la ciudad es un almacén de mercancía: los aprovechamientos urbanísticos.

Pero ¿y el desarrollo? El desarrollo resultaría de la dialéctica ciudad-ciudadanía, que aparece rota como consecuencia del cambio de escala de lo urbano. La escala de la nueva ciudad no es una escala percibida en la experiencia humana; no es abarcable es la experiencia cotidiana. Su percepción ha de ser mediada, lo que nos emplaza a conocer la naturaleza de los mediadores o su simple existencia. ¿Quiénes son los mediadores de la conciencia que exige la escala de la nueva ciudad?

La quiebra de la ciudad como escenario físico del proyecto de modernidad se produce, en una apoteosis de la paradoja, cuando la ciudad se convierte en mero marco de acción de los agentes económicos que la producen. Las mismas fuerzas de mercado que alumbraron una cierta idea de la modernidad y de la ciudadanía son las que en la actualidad generan su imposibilidad física. Y, sin embargo, estos agentes económicos hacen lo que era de esperar: adaptarse a sus circunstancias de reproducción y leer las nuevas situaciones. Cabe preguntarse si los agentes sociales han hecho lo propio.

## 2. El análisis del caso

460

El crecimiento de la ciudad histórica de Almería está condicionado por unos factores físicos que hasta hace poco se presentaban como insalvables. Su origen, entre las estribaciones de Sierra de Gádor y los terrenos de depósito aportados por el río Andarax sobre los que se produce la construcción cultural de la Vega, establece los términos de una dialéctica por obra de la cual la ciudad de Almería no crece, sino que se *descrece* a sí misma en una continua huida de su trama original. Esta huida física es la manifestación externa de una huida de mayor calado, la de la falta de reconocimiento de los fundamentos físicos e históricos de su existencia.

¿Cuándo deja de existir la ciudad de Almería? En el terreno simbólico, cuando deja de generar imágenes propias de su momento y se relee. El sagaz lector habrá observado en las luminarias y en parte del mobiliario urbano (los kioscos) una extemporánea llamada al siglo XIX que pone de manifiesto el inicio de la inexistencia de la ciudad. Los símbolos de la ciudad se refieren a un escenario soñado, pensado, pero en lo esencial, inexistente. Sin embargo, esa inexistencia es la consecuencia inevitable de su decrecimiento por lo que acaba siendo, también, su propia condición de ser (de existencia). La ruptura del relato, del mito fundacional de la ciudad es consecuencia de esa incapacidad simbólica, de la incapacidad de expresión urbana en los nuevos escenarios.



En el ámbito de la existencia física, la ciudad histórica de Almería deja de existir cuando despliega sus funciones en el espacio, desbordando los límites de su espacio jurisdiccional, de su término municipal. En este desbordamiento, la ciudad no sólo niega sus orígenes internos, sino también los externos.

Su origen está marcado por la coexistencia con espacios productivos primarios, agrícolas, que se ven profundamente perturbados por el despliegue de las formas urbanas hacia el exterior. Algunas de esas actividades encuentran una posibilidad de supervivencia en una nueva orientación productiva, ya desvinculada de las necesidades de aprovisionamiento del mercado interior. La ciudad convive, en una nuevas claves, con una actividad primaria que ya se ha separado de su origen histórico y que tiene una dinámica propia, ajena a la ciudad con la que comparte espacio. Esta nueva agricultura se instala en primer término sobre los terrenos de las Vegas de Almería y La Cañada, para extenderse posteriormente por los Llanos de la Cañada y El Alquíán, y, más recientemente, por zonas de Viator y Pechina, hasta el límite de los terrenos del acuartelamiento y campo de tiro de la Legión. El desencuentro de la ciudad con la agricultura es especialmente patente en el distrito central, precisamente aquel en cuya jurisdicción municipal se presenta de una forma más masiva y contundente. Este desencuentro implica una falta de atención institucional a un colectivo y un sector económico cuya dimensión es comparable a la del municipio de Vícar, municipio que en la actualidad es incomprensible si no es en clave agraria, y se pone de manifiesto cuando se decide la incorporación de la Vega de Acá como paquete de suelo urbanizable para el periodo de vigencia del Plan General de 1998, en un claro alineamiento con los intereses inmobiliarios contra los intereses productivos de los propietarios de los terrenos.

Pero no todos los escenarios agrícolas del entorno de la ciudad han encontrado su forma de reproducción. Como un Saturno que devora a sus hijos, la ciudad de Almería ha ido ocupando terrenos agrícolas de regadío, conseguidos en muchos casos con enorme esfuerzo y con un gran despliegue de medios. Así viene siendo desde que a mediados del XIX se dismantelan las murallas y se invaden las huertas. Así sigue siendo en la actualidad, con la desaparición de los terrenos regados por el cauce de San Indalecio en Huércal de Almería y Almería, y la ocupación de los terrenos de la Vega de Alhadra. La desaparición de las preexistencias (sean estas agrarias, industriales, urbanas o naturales) encuentra justificación en la gran capacidad de aniquilación de las formas territoriales preexistentes por parte de las ciudades densas. No es tan justificable en los escenarios suburbanos, o de baja densidad, que niegan igualmente sus antecedentes históricos con una pérdida simbólica que es tanto más desesperante cuanto más evitable hubiera sido con una mínima cultura de proyectación y de planificación que se ha evidenciado, de todas formas, inexistente. Las ruinas de lo que fue un complejo entramado productivo y habitacional comparten espacio con nuevas promociones urbanísticas ajenas a estos antecedentes, en espera de que el nuevo tejido de media y baja densidad acabe con todos los restos de ese archivo de la memoria histórica que es el paisaje del entorno de la ciudad original.

### 3. Ciudad y territorio. Los otros municipios de la ciudad. Análisis de una competencia

Especialmente los municipios de Roquetas de Mar (Aguadulce), Huércal de Almería y Viator contienen partes significativas de la ciudad de Almería. También los de Vícar (La Envía Golf), Benahadux y Pechina. En el futuro, y teniendo en cuenta las nuevas pautas de movilidad, es probable que se incorporen a esta dinámica urbana zonas de Gádor, Rioja y Níjar.

\* \* \*

Además de las instalaciones industriales cuya razón última de localización se sitúa en el siglo XIX, los suelos para actividades productivas de las últimas décadas, en tanto que tienen una preferente orientación hacia el transporte, se sitúan junto a las entradas a la ciudad, en borde de carretera o en pequeño polígono. Su orientación al transporte pone en evidencia su funcionalidad real de intercambiador de mercancías. En estos suelos se produce el intercambio entre las grandes unidades de transporte por carretera y las unidades medianas o pequeñas que riegan el comercio minorista. Son, en el argot del transporte, estaciones de ruptura de carga. En la ciudad de Almería, hasta la década de los 90 estas oportunidades se limitaban a la entrada norte, en la antigua N-340, en el municipio de Huércal de Almería, lo que explica la existencia de una de las zonas de mayor concentración de actividades empresariales. La nueva disposición del viario, con la ejecución de la Ronda de Almería y el nuevo papel que juega la red preexistente en función de su cercanía a los enlaces de esta autovía, ha alterado la distribución de las rentas de situación y ha permitido la aparición de nuevas oportunidades de localización, que quedan patentes en el nuevo polígono de La Juaida. Pero lo que interesa aquí destacar es que el polígono industrial conocido desde hace años como sector 20, o polígono de SEPES (una sociedad estatal de suelo), situado al norte de El Puche, constituye la reacción del Ayuntamiento de Almería ante una situación que la corporación de la capital considera injusta, puesto que estas actividades, cuya presencia se debe a un mercado urbano, se sitúan en municipios externos al de la ciudad central. Una operación de suelo de una desfavorable situación (peligrosa hidrológicamente, desconectada de las redes de movilidad y que condiciona dramáticamente la posibilidad de relación cualificada de la ciudad con el valle del Andarax), financiada con dinero público para competir con la capacidad real de atracción de otros suelos, mejor situados, pero que están en otros municipios. La justificación: el municipio necesita suelo industrial, o necesita diversificar su economía.

Estamos ante un ejemplo delirante de la confusión entre la economía del Ayuntamiento y la del municipio, y ante un error que resultaría incomprensible si no fuera tan frecuente: los municipios no tienen economía. Tienen economía las empresas, las familias, los individuos en último término. No existen los intereses del municipio. A los ciudadanos les interesa que las funciones urbanas se realicen de la mejor manera, y no tiene por qué importarles si su puesto de trabajo, a 5 kilómetros de su residencia, está en otro municipio, sobre todo si dentro del mismo municipio tiene que desplazarse hasta 20 kilómetros para recorrerlo. A los ciudadanos no les conviene que la inversión pública aliente competencias entre municipios basados en estos erro-



res de bulto, en vez de destinarla a la cualificación y competitividad de las bases ya existentes. A los ciudadanos no les interesa el desgobierno de su ciudad. A los ciudadanos no les interesa sumar a los atascos de la Cuesta de los Callejones los de la carretera de Sierra Alhamilla. No les interesa tener dos bases industriales mal conectadas y perturbando el tráfico en dos zonas en vez de tener una correspondencia entre las redes de movilidad y la localización de actividades con alta demanda de transporte. Los ciudadanos no tienen por qué pagar una factura extra en términos de molestias y retrasos por los delirios competitivos de responsables locales incapaces de comprender los verdaderos retos de la ciudad. Pero ¿y los ciudadanos?

\* \* \*

Parecida inquietud experimenta tradicionalmente el Ayuntamiento de Almería ante el desarrollo de bases turístico-residenciales en el vecino municipio de Roquetas de Mar. La evidencia del éxito de estas fórmulas se convierte en estímulo de la imaginación competitiva de los responsables de la ciudad central. Lejos de plantearse el papel que puede jugar una ciudad en un mercado turístico cada vez más diversificado y exigente, la respuesta es la repetición del modelo en la bahía de Almería, en una zona de altísimo valor ecológico (especialmente en torno a la red hidrográfica), en el mismo límite del Parque Natural de Cabo de Gata-Níjar, cuya delimitación e impulso no son ajenos a la estrategia capitalina para posicionarse en el mercado turístico, sobre una finca pública y con inversión pública en la urbanización: el Toyo. El Toyo constituye una opción del Ayuntamiento de Almería desde la década de los 70. La urbanización de Retamar, de similar origen a las de Aguadulce y Roquetas, es el antecedente de un proceso con unos rasgos muy didácticos: la invocación del turismo para operaciones que tienen una dimensión estrictamente inmobiliaria; el predominio de agentes urbanizadores (promotores, constructores, técnicos, planificadores, políticos locales) en el discurso legitimador y en los cursos de acción, con ausencia de agentes turísticos; la utilización de las imágenes y los discursos turísticos para la generación de plusvalías urbanísticas. La novedad reciente es la inclusión en el discurso de un evento, el del 2005, que se ha constituido finalmente en la clave: goza de un justificado prestigio social, y atrae otras inversiones públicas, legitimidad y financiación que, como sabe todo analista territorial, son la materia prima para la transformación de suelo.

\* \* \*

Entre tanto, equipamientos tan centrales en una estrategia urbana de posicionamiento turístico como los palacios de exposiciones y congresos, se sitúan en una incomprensible y problemática localización en el municipio de Roquetas, el mismo que ya había jugado con éxito sus bazas en el mercado turístico convencional de sol y playa. Otros equipamientos, llamados a cualificar funcional y físicamente un entorno urbano, como la Universidad de Almería, optan por un modelo "ciudadela", con todas sus funciones integradas en una localización externa al núcleo urbano denso de la ciudad central, que resulta ser la expresión física de una distancia funcional más preocupante por lo que tiene de pérdida de oportunidades. Imaginemos por un momento que La Cañada no perteneciera al municipio de Almería. ¿Habría admitido el Ayuntamiento de la

capital la ubicación del Campus fuera de su municipio? ¿Es que por estar dentro del municipio su ubicación y accesibilidad son mejores? De nuevo la confusión entre el interés del Ayuntamiento, del municipio y de los ciudadanos. Un equipamiento como el Campus, de escala provincial, tiene que estar donde mejor pueda desarrollar sus funciones y sus finalidades, que no son, por cierto, immanentes a la vida universitaria, sino que deben vincularse a las aspiraciones de cualificación de toda la sociedad a la que sirve.

\* \* \*

No merece la pena extenderse en el hecho de que estas confrontaciones entre municipios vienen de lejos, hundiendo sus raíces en momentos con otras correlaciones de fuerza electoral distintas a la actual, pero es evidente que la existencia en la actualidad de gobiernos municipales de distinto signo en Roquetas de Mar (PP), Almería (PSOE-IU) y Huércal de Almería (IU) no contribuye especialmente a que la situación evolucione hacia cotas de mayor racionalidad.

De lo que se intenta huir en este artículo es de la habitual tendencia de los cronistas a asignar a la confrontación partidaria una lógica que justifica todo desatino; lo que aquí se pretende pacíficamente combatir es, precisamente, el desencuentro con la ciudadanía que se produce como consecuencia de la consagración de ese estado de cosas.

#### 4. Almería 2005. El soterramiento de la ciudad

464

Mientras se crea una plataforma ¿ciudadana? pro-soterramiento del ferrocarril y su integración en el puerto, se plantea y se ejecuta con financiación pública otra operación que amenaza con producir un indeseado soterramiento: el de la ciudad preexistente.

La entusiasta apuesta por la creación de una nueva ciudad, alentada por la simbología del 2005, no llega a ocultar el despliegue de una operación a medida de sus beneficiarios, que no son los clásicos de las operaciones de transformación urbana, puesto que se desarrolla sobre terrenos de titularidad pública. Asistimos así a la concurrencia de intereses entre técnicos, políticos, promotores y constructores que se embarcan en una operación cuyo más probable resultado, en tanto que sea exitosa, es el vaciamiento de contenido de la ciudad preexistente.

Este proceso pone de manifiesto el desarrollo de unos agentes relevantes para las decisiones urbanísticas que no encuentran satisfacción en la gestión convencional de la complejidad urbana, y que requieren nuevos marcos y escalas de actuación. Esta especialización de escala se presenta tanto de la parte pública, con un deseo de nueva fundación que es probablemente resultado del desaliento producido por la conflictiva gestión de la ciudad existente, como de la parte privada, con la concentración de empresas urbanizadoras con una necesidad de tamaño de negocio.



Encontramos de nuevo un argumento recurrente: la preexistencia urbana se vuelve problemática y aconseja huir de ella para producir una forma urbana exenta, independiente y discontinua. Una y otra vez, las oportunidades derivadas de la inusual presencia de capital dispuesto a la fundación urbana se desaprovechan, produciendo desarticulación del modelo y abandono de la trama preexistente, que no encuentra oportunidad de cualificación con estas energías irrepetibles.

## 5. La impostura del planeamiento urbanístico. La ciudad de papel

La mediocridad de los planeamientos de los distintos municipios de la ciudad en las últimas décadas señala una época de empobrecimiento de los discursos y la práctica urbanística.

Unos meses después de la aprobación definitiva del Plan General vigente en la parte de la ciudad de Almería que pertenece al municipio homónimo, se conoce la designación de Almería como sede de los Juegos Mediterráneos del 2005. Contra toda lógica, se considera que un Plan que no se pensó para albergar este evento sirve igualmente como marco jurídico-administrativo de una fase temporal evidentemente presidida por el reto del 2005. Queda palmariamente de manifiesto que el planeamiento ejerce su influencia sobre la ciudad de papel, pero no sobre la real, cuya configuración requiere decisiones no condicionadas por el corsé del planeamiento. Los efectos de este doble plano son fácilmente previsibles: la apuesta de crecimiento urbano del Plan es la Vega de Acá; la de la ciudad real es el Toyo. Si tenemos en cuenta que en el mercado de la ciudad real operan también los suelos y opciones de otros municipios, llegaremos a la conclusión de que no es posible que la ciudad de Almería ocupe todos los suelos propuestos, planeados o pensados por los planeamientos de los diferentes municipios (en la práctica, distritos de la ciudad). El escenario más verosímil es el de no ejecución de lo previsto en los planeamientos. A nadie parece importar: el papel de cada planeamiento es permitir la competencia competitiva de todos los suelos para captar una parte del mercado inmobiliario. Es un papel a propósito de una estrategia de crecimiento, a condición de que no sirva para el desarrollo. Una ejecución irregular de planeamiento produce tramas incompletas e incoherentes, y no permite una dotación y calidad de acabados suficiente. Pero, sobre todo, produce un escenario imprevisible en el que no es posible desplegar políticas de desarrollo urbano, políticas de calidad.

Sin embargo, y contra toda evidencia, se le sigue adjudicando al planeamiento urbanístico una capacidad de pensar y proyectar ciudad cuya inexistencia real se constituye en obstáculo para que ese ejercicio se realice efectivamente y con nuevos procedimientos más participativos y menos técnicos. Aquí la impostura del planeamiento: mientras que en la práctica se dedica a ordenar operaciones de suelo bajo la presión de agentes urbanizadores y, en el mejor de los casos, a buscar modelos físicos coherentes en la relación infraestructura-uso, la legitimación del planeamiento viene de una reivindicación fundacional referida a proyectar la ciudad. Cuando esa *proyección* se convierte en una cuestión de técnicos urbanistas y de

operadores de suelo, pierde su vocación racional y la posibilidad de cumplir el papel que justificadamente se le ha asignado en una sociedad democrática. Es en ese momento cuando hay que plantearse si se cambia la forma de hacer planeamiento o si se admite que el planeamiento debe ordenar y prever la forma del crecimiento urbano, pero que carece de capacidad y de idoneidad para proyectar la ciudad, lo que emplaza a pensar nuevas formas de enfrentar las promesas no cumplidas por este instrumento.

El problema del planeamiento en ciudades como la de Almería no es sólo que se desarrolle en la escala de cada municipio afectado, con lo cual pierde su cualidad de pensar la globalidad, sino que se ha convertido en un ejercicio sectorial, tecnificado y especializado en atender la regulación del mercado del suelo como finalidad esencial, y no como medio para crear un marco de oportunidades de desarrollo urbano.

La fragmentación de las decisiones en cada sede municipal, la creciente dependencia de agentes externos para la cualificación urbana, la rigidez y lentitud en la formación de los planeamientos, su incapacidad para articular procesos de participación ciudadana, todo ello contribuye a hacer imposibles las viejas pretensiones del urbanismo ilustrado y progresista, de racionalidad, previsión, planificación y participación. Sobre las ruinas de este fracaso histórico, se impone una profunda reflexión que recupere los valores invocados y los proyecte a nuevos contextos, nuevos entornos, nuevas aspiraciones, nuevos procedimientos y nuevos discursos.

## **6. El envejecimiento de la vida local. La perversión de la financiación local. La política urbanística como política de crecimiento**

466

La desaparición de la ciudadanía no condiciona el funcionamiento de la ciudad como mercado y mercancía, puesto que sólo desaparece la cualidad potencial de la población de convertirse en ciudadanos. Otras cualidades potenciales de la población, y especialmente la de consumidores, siguen plenamente vigentes, y en los términos más vigorosos que hayamos conocido en la historia reciente, lo que explica la potenciación de la ciudad como escenario de negocio. La principal actividad económica de la ciudad de Almería tiene que ver con su propio crecimiento, y esto explica varios rasgos que aparecen con una claridad meridiana, y que resultan cruciales en la documentación del punto de partida de este análisis.

El crecimiento sostenido por encima de la demanda calculable comparece en un momento de crisis estructural de la financiación local, producida por un inadecuado esquema de reparto de los fondos públicos entre los tres niveles de la Administración, y por la desbordante tendencia de los Ayuntamientos a estar presentes en todos los ámbitos de decisión, con independencia de la estructura de competencias.



Los ingresos producidos en las cajas municipales por la actividad urbanizadora y de edificación se dirigen a atender las necesidades de gasto corriente, o a aumentarlas, sin reparar en que todo crecimiento urbano incrementa las obligaciones de gasto a medio y largo plazo para mantener niveles de calidad adecuados.

El resultado: una situación crítica y estructural de mala calidad urbana, especialmente patente en los bordes y en las zonas de contacto o frontera entre la forma urbana y las preexistencias, agrícolas o forestales.

La incorporación de calidad se produce como consecuencia de intervenciones singulares, financiadas por administraciones no locales o fruto de la eventual presencia de agentes privados cualificados. Estos procesos de incorporación de calidad discurren con independencia del crecimiento urbano: no pueden preverse, y, en consecuencia, tampoco planificarse. El planeamiento establece las reglas de juego del crecimiento, pero no puede regular las operaciones de cualificación. Interviene en la conformación física del espacio, pero no puede acabar modelos, puesto que estos solo se acaban en la improbable hipótesis de ejecución completa del planeamiento (especialmente improbable en un entorno de alternativas alentadas por los distintos planeamientos de la ciudad).

El ejemplo de la Avenida del Mediterráneo es muy significativo. El paquete de suelo que caracteriza el modelo de desarrollo del Plan General de 1986 empieza a ponerse en juego bien entrados los 90 por la coincidencia de dos acontecimientos: la ejecución del tramo norte de la Avenida, con financiación regional, y la ubicación del Centro Comercial Mediterráneo. Hoy en día -finales de 2002-, esta zona, fruto del primer planeamiento tras la transición democrática, dista mucho de estar desarrollada; la Avenida del Mediterráneo acaba en un incomprensible y peligroso ángulo recto, sin conexión posible con la Ronda de Almería; se ha aprobado otro Plan que prevé la expansión urbana sobre la Vega de Acá, y ya se ha iniciado la urbanización de El Toyo.

Esta dinámica explica la avidez con la que se persigue la ubicación de grandes agentes económicos, con los que se pueden negociar contraprestaciones de cierta entidad de cualificación y el creciente papel de los gestores locales encabezando iniciativas para conseguir inversión pública externa para atender cuestiones que serían propias de la planificación y la gestión local.

En definitiva, los gestores locales son cautivos y víctimas de la estrategia de crecimiento urbano consagrada por el predominio de los agentes económicos sobre los sociales y culturales. Este predominio establece una dinámica que sólo podría ser contrapesada con un ejercicio de ciudadanía articulado y responsable, cuya inexistencia o imposibilidad explica precisamente este estado de cosas. Este es el fundamento del envilecimiento de la política local, que arrastra a las funciones tradicionales de la gestión local (hacienda, urbanismo) a una dinámica perversa con independencia de las voluntades de los responsables políticos.

## 7. El reto. Una estrategia de desarrollo urbano. Claves

En las definiciones iniciales, se establecía una clara diferencia entre crecimiento y desarrollo, que, como ha quedado explícito, preside y jerarquiza el resto de los elementos de este breve diagnóstico de situación. Parece evidente, al menos respecto a la coherencia del discurso, que los retos a los que se enfrenta la ciudad de Almería ante el nuevo milenio son retos de estrategia de desarrollo urbano, comunes al resto de las ciudades europeas. Lo que no es común es enfrentarse a esta estrategia en una posición tan desfavorable, que puede caracterizarse constatando la simple inexistencia de un diagnóstico crítico de la situación que ponga en evidencia las carencias estructurales de la ciudad.

Este artículo pretende únicamente llamar la atención sobre estas carencias, e introducir elementos que puedan ser útiles para su correcta formalización y debate.

Las carencias sobre las que se ha pretendido poner mayor énfasis en este artículo son la falta de reconocimiento de su escala y tamaño real; falta de coincidencia entre su tamaño y los espacios jurisdiccionales o decisionales; desaparición de la ciudadanía; modelos de crecimiento a beneficio de los agentes urbanizadores especializados; falta de control y de conocimiento efectivo -el que sirve para cualificar las decisiones- de los resultados de distintas fases de crecimiento urbano; falta de horizontes estratégicos; cultura de gestión orientada al crecimiento, y no al desarrollo.

Una ciudad debe ser un escenario de oportunidades para el desarrollo humano, individual, por la presencia de múltiples opciones, y colectivo, por los factores de densidad y de posibilidad de intercambios.

Cumpliendo la condición anterior, una ciudad debe liderar territorios, liderazgo cuyo fundamento no estriba en absorber energías generadas fuera, sino en compartir oportunidades con áreas cuya baja densidad de factores impide realizar las funciones propias de lo urbano.

¿Cómo debemos plantearnos el tránsito entre la situación diagnosticada y un proyecto articulado de desarrollo urbano? Precisamente, aprovechando el reconocimiento de los nuevos retos para tomar decisiones adecuadas en la línea de superación de las debilidades de partida.

\* \* \*

En lugar principal, comparece el reto de articular un nuevo proyecto de ciudadanía que coincida con la nueva escala de la ciudad. Este es el reto central, pero también el de más difícil cumplimiento, puesto que depende de un conjunto de factores que no son fáciles de estimular desde la tradición de gestión de los poderes públicos. Tiene una dimensión colectiva, precisamente en un momento caracterizado por la desaparición de esta esfera de lo colectivo, que ha



resultado apisonada por una nueva dialéctica entre lo público (lo de las administraciones) y lo privado (lo de las empresas, familias e individuos).

Un nuevo marco donde sea posible reivindicar los intereses colectivos en la adecuada gestión de la ciudad obliga a la identificación del nuevo objeto de participación. Obliga a familiarizar a los ciudadanos con su ciudad, y a tejer complicidades adecuadas por motivo de la escala y de la temática. No es fácil imaginar a qué instancia debe corresponderle el liderazgo en esta iniciativa, y esta es la primera consideración estratégica que hay que resolver. Mi modesta propuesta: debe ser el Ayuntamiento de Almería el que asuma el liderazgo, que, en todo caso y por motivos obvios, debe corresponderle en el reconocimiento de la nueva escala de lo urbano, en el análisis y previsión de los múltiples efectos territoriales que el despliegue de la ciudad está produciendo en un entorno de mayor extensión que la del término municipal. Un marco adecuado donde reconocer los nuevos problemas puede ser la elaboración de un Plan Estratégico cuyo ámbito coincida con el de la extensión de la ciudad real, y que exigirá el establecimiento de un marco de cooperación con otras administraciones municipales implicadas.

Pero la posibilidad de recuperar un sentido de la ciudadanía debilitado o incluso perdido no se agota con el establecimiento de un cauce participativo de la escala adecuada: debe orientarse a la consecución de una serie de objetivos estratégicos que constituyan la urdimbre necesaria para vincular a los agentes sociales con cursos de acción dirigidos a la calidad.

\* \* \*

Las nuevas aspiraciones de calidad urbana guardan relación con diferentes objetivos que forman parte de los tópicos contemporáneos del desarrollo. Tienen que ver con los objetivos de sostenibilidad, con el aprovechamiento de las oportunidades de la sociedad de la información, con las aspiraciones de cohesión social, pero también con las de competitividad y de afianzar un liderazgo especialmente necesario para una buena estructuración territorial de la provincia.

Pero tienen también que ver con la superación de debilidades no resueltas en la fase actual de crecimiento, y especialmente, con la calidad física del escenario territorial de la ciudad. Uno de los rasgos más característicos de la nueva situación es que la mala formalización de los bordes de los diferentes núcleos urbanos no es ya una cuestión de periferias de cada núcleo, sino de pérdida de oportunidades de espacios cada vez más centrales y cada vez más significativos para atender los retos propios de la nueva escala de la ciudad. Las periferias de los diferentes núcleos urbanos son los espacios centrales de la estrategia de cualificación. Esa centralidad se manifiesta cuando se considera la extensión real de la ciudad, y cuando se reflexiona sobre los nuevos retos que deben caracterizar esta nueva época.

Dos cuestiones aparecen en un primer nivel de prioridad: el reconocimiento del potencial cualificador de los espacios de borde y la necesidad de plantear estrategias de convivencia entre la ocupación estrictamente urbana y las actividades agrícolas.

Esto obliga a pensar en los cuatro puntos cardinales.

Hacia el norte, es imprescindible recuperar una relación perdida con el valle bajo del Andarax, mediante itinerarios y espacios cualificados que conecten la ciudad central con los Baños de Sierra Alhamilla y con la carretera de la Alpujarra. El lugar más conflictivo de la ciudad real está en esta orientación. Un terreno desarticulado y desagregado, a caballo entre los municipios de Almería, Huércal de Almería y Viator, donde deberían resolverse las principales conexiones arteriales entre la ciudad central y la Ronda de Almería.

Hacia el Este, la convivencia debe establecerse con un espacio productivo especializado en agricultura intensiva, que debe compartir estrategia de cualificación ambiental y de integración en la estructura urbana. El glacis meridional de Sierra Alhamilla debe concebirse como parte integrante de la bahía de Almería. Debe superarse una patológica tendencia a ocupar los espacios con desprecio de la preexistencia y de los riesgos hidrológicos. Tras décadas de denostación el modelo de ocupación del espacio del Poniente, en el municipio de la ciudad central se escenifican hoy formas de ocupación del espacio que convierten al Poniente en un modelo a imitar.

La dimensión meridional de la ciudad está dibujada por la bahía de Almería, a día de hoy con un modelo inacabado de ordenación, donde conviven iniciativas cualificadoras con otras caracterizadas por la marginalidad, y que se constituye en un espacio-reserva donde finalmente tienden a localizarse las instalaciones de necesidades sobrevenidas o las sucesivas ocurrencias de localización. La continuación de los itinerarios costeros y la conexión cualificada entre la ciudad y el Parque Natural de Cabo de Gata-Níjar constituye el principal reto a atender. La bahía de Almería, con múltiples y contradictorias vocaciones (agraria, residencial, infraestructural), con grandes atractivos ambientales y culturales, y con nuevas oportunidades de localización, debería tener un modelo de ordenación del que en la actualidad carece.

El oeste, presidido por la sierra de Gádor, es el mayor ejemplo de oportunidad perdida por su gran potencial para albergar espacios e itinerarios para usos recreativos o para actividades urbanas cualificadas. Los nuevos enlaces de la Ronda de Almería y las digitaciones de la red hidrográfica nos ponen sobre la pista de nuevas oportunidades no aprovechadas para un reequilibrio de la ciudad central y para la recuperación de escenarios con gran cantidad de información cultural, con un espectacular potencial paisajístico y con la magnífica posibilidad de recuperar el antiguo camino de Enix.

\* \* \*

La reflexión de fondo se impone: las sucesivas fases de crecimiento urbano no sólo no han permitido obtener los recursos para esta estrategia de cualificación, sino que han generado un marco donde estos objetivos de cualificación, irrenunciables, se hacen cada vez más difíciles físicamente y más costosos, por lo que son indefinidamente pospuestos.



La inadecuación de escala entre la ciudad real y las ciudades decisionales viene acompañada de una creciente incapacidad de lo local para decidir lo esencial de su estructura territorial, mientras que ésta se constituye por acciones desagregadas y de único objetivo, dimensionadas y ejecutadas en sedes ajenas a la de la ciudad, por lo que su contribución al modelo territorial es incongruente y aleatoria. La pretensión de control que subyace en la ciencia urbanística se revela, así, banal y retórica.

El conocimiento urbanístico sufre, paralelamente, un proceso similar de especialización y de desenfoco de escala, encontrándonos en la actualidad huérfanos de los datos y diagnósticos que se refieran a la nueva dimensión, naturaleza y problemática de la ciudad real.

Posiblemente lo más terrible de todo no es ya que no tengamos una idea suficientemente precisa de los datos básicos de este proceso, y que hayamos tenido que tomar decisiones importantes basadas en una percepción intuitiva u "ojo clínico", sino que en ausencia de unos indicadores fiables de evolución, hemos desperdiciado casi tres décadas, renunciando al aprendizaje necesario basado en la relación entre las decisiones y sus resultados. Hemos perdido importantes oportunidades de aprender colectivamente a convivir con la complejidad.

En la práctica, vivimos secuestrados por el saber de unos expertos que carecen de los datos suficientes para ejercer esa experiencia. Hemos convertido la ciudad en un objeto de conocimiento científico renunciando al mismo tiempo a las herramientas para ejercer ese conocimiento. La secuencia deseable entre el saber científico, la decisión política y el control social se halla plenamente perturbada por este estado de cosas. Y es aquí precisamente donde reside la esperanza de reconstrucción de la nueva ciudadanía: en una complicidad democrática basada en la información compartida y en la formación cualificada de la opinión ciudadana.

La ingenuidad demofílica del debate (invocación característica del *progresismo* de la transición) ha dejado paso a una débil legitimación de las decisiones urbanísticas por el saber de unos expertos que, en último término, dan forma jurídica a decisiones políticas poco ilustradas, generando un entorno opaco que dificulta o impide una participación ciudadana suficiente en temas de tanta trascendencia.

Así, la tecnificación y la burocratización de la práctica urbanística se constituye en condición necesaria para el secuestro de las decisiones sobre la ciudad por parte de agentes urbanizadores cuya lógica productiva se basa en la gestión del crecimiento urbano con una total falta de compromiso con el desarrollo urbano, con la calidad.

La creación de un marco de referencias objetivas que permita la verificación de los efectos de las diferentes políticas y una participación ciudadana cualificada comparece como el punto de partida de una nueva dinámica que tienda a la recuperación del tiempo perdido y a una nueva legitimación del conocimiento, de la política y de la participación ciudadana en los asuntos de la administración de la ciudad.



Este reto procedimental comparte tiempo y ocasión con los auténticos retos de cualificación: pasar de una dinámica de crecimiento a una de desarrollo urbano con estrategias compartidas hacia la sostenibilidad, hacia la competitividad, hacia el ejercicio del liderazgo territorial y hacia un proyecto de ciudad que sea, ante todo, marco de desarrollo de la ciudadanía.