

“SOBRE LA NUEVA DIMENSIÓN TERRITORIAL DE LAS CIUDADES MEDIAS EN ANDALUCÍA”.

Francisco RODRÍGUEZ MARTÍNEZ.

Universidad de Granada.

fcorodri@ugr.es

Luis Miguel SÁNCHEZ ESCOLANO.

Instituto de Desarrollo Regional.

escolano3@hotmail.com

RESUMEN

En los últimos años se detecta un profundo cambio en la distribución territorial del poblamiento intermedio en Andalucía. Se refiere éste tanto a la dimensión demográfica de las entidades como a las estructuras y ejes locacionales, nuevas centralidades, transformación de las redes urbanas tradicionales...Este hecho, unido al nacimiento y desarrollo de las áreas metropolitanas (en las que las ciudades medias tienen así mismo un papel muy destacado), constituye una de las más notables transformaciones sufridas por el sistema urbano andaluz en las últimas décadas. Esta comunicación pretende ahondar en el conocimiento geográfico de estos cambios estructurales y funcionales, haciendo hincapié en la insuficiencia que los conceptos jurídico-administrativos tradicionales han demostrado para contribuir tanto a la mejor comprensión del nuevo modelo de ciudad que se está conformando, como a su participación en la ordenación y gestión del territorio.

Palabras clave: ciudad media, sistema urbano, ordenación del territorio.

1. INTRODUCCIÓN.

En los últimos treinta años la Geografía y otras ciencias sociales se han ocupado profusamente de las ciudades medias españolas, con el objetivo de alcanzar la identificación de su realidad socioeconómica y de las pautas urbanas que permitieran acotar un concepto sobre este fenómeno. Han sido multitud las investigaciones encaminadas a comprender qué es una ciudad media y cómo puede categorizarse, planteándose desde un primer momento indicadores de muy diversos tipos -desde el tamaño y el número de habitantes, a la localización, la identidad urbana, los usos del suelo, las actividades económicas o las funciones urbanas-, para conocer más sobre las características del nivel intermedio del poblamiento en España (ANDRÉS, 2008: 2). En el caso de Andalucía, como producto del esfuerzo por la aplicabilidad del concepto y por facilitar su uso general en los trabajos de planificación e investigación puestos en marcha, y teniendo muy en cuenta la realidad del sistema urbano regional (sobre todo en relación con su dimensión y escala urbana, demográfica y territorial), hemos comprobado que se ha producido una aceptación general de la definición de las ciudades medias como aquellos centros urbanos que organizan el territorio en un nivel inferior al de las principales áreas metropolitanas, núcleos de población que por ser referencia territorial al margen de las grandes ciudades o centros de una amplia zona rural, juegan un papel trascendental en la articulación del territorio. Y que además han quedado, en el aspecto estadístico, que es tan imparcial como socorrido, localizadas en el intervalo comprendido entre los 10.000 y las 100.000 habitantes.

Pero la verdadera importancia de la ciudad media en Andalucía, al margen de su relevancia estadística o demográfica, reside en que supone un ejemplo característico de la personalidad del sistema urbano andaluz, ampliamente extendido en la región, y que dota de un peso específico, mayor que en otras regiones españolas y europeas, al nivel intermedio del poblamiento en este espacio. Peso cuantitativo y cualitativo que resulta esencial para la actual y futura organización del territorio (RODRÍGUEZ MARTÍNEZ; SÁNCHEZ ESCOLANO, 2010).

Ejemplo de la actualidad y el enorme interés que despierta esta temática en las líneas de investigación actualmente vigentes en geografía, podrían ser trabajos como los de CARAVACA, I.; GONZÁLEZ, G.; MENDOZA, A.; SILVA, R. (2009); FERIA, J.M.; MIURA, J.M.; RUIZ, F. J. (2002); el de ROMEIRO, P. y MÉNDEZ, R. (2008), o el mismo Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (POTA, 2006). Todos estos trabajos constituyen referencias ineludibles en la aproximación a la realidad del poblamiento intermedio andaluz en nuestros días, constituyendo además un breve elenco de las principales líneas de investigación abiertas en la actualidad sobre esta materia. Complementando las perspectivas citadas, el presente trabajo pretende enriquecer y aportar otro punto de vista al debate existente sobre las ciudades medias, concretamente en relación con el reflejo que esta realidad del sistema urbano y los cambios vividos por la misma tienen en la planificación territorial andaluza en las últimas décadas.

En este sentido, y desde una perspectiva que integra algunas de las perspectivas comentadas, queremos abordar en esta comunicación los principales cambios sufridos por estos centros urbanos en las últimas tres décadas y la trascendencia que los mismos han tenido en el conjunto del sistema de poblamiento en Andalucía en esos años, seleccionando para alcanzar tales fines aquellos con personalidad histórica y territorial diferenciada al margen de los espacios metropolitanos y las grandes conurbaciones regionales. Con esta selección y el análisis correspondiente, pretendemos ante todo poner de relieve el peso real de estas ciudades en el territorio y su reflejo en la planificación regional, con lo que podremos comprobar las disparidades existentes entre la fuerte representatividad y centralidad territorial de estos núcleos urbanos y las escasas posibilidades que de hacer efectiva esa centralidad tienen estos municipios en la planificación regional puesta en marcha en Andalucía en las últimas décadas.

Es decir, tras haber analizado la evolución y las características sociales, territoriales y económicas de las ciudades medias seleccionadas, en la segunda parte de este trabajo queremos acercarnos a la visión que de las ciudades medias andaluzas se ha tenido en la planificación regional en los últimos años, para comprobar cómo ésta ha ido a remolque de los cambios y reconsiderando su posición en relación a su papel territorial y las responsabilidades que en la gestión del territorio deben tener estos entes urbanos. Se obtienen finalmente unas conclusiones que no solo nos permiten exponer las aportaciones realizadas en la materia, sino también poner en entredicho el valor de la planificación territorial llevada a cabo como instrumento corrector de desequilibrios urbanos y territoriales y como factor determinante de la articulación del sistema urbano regional.

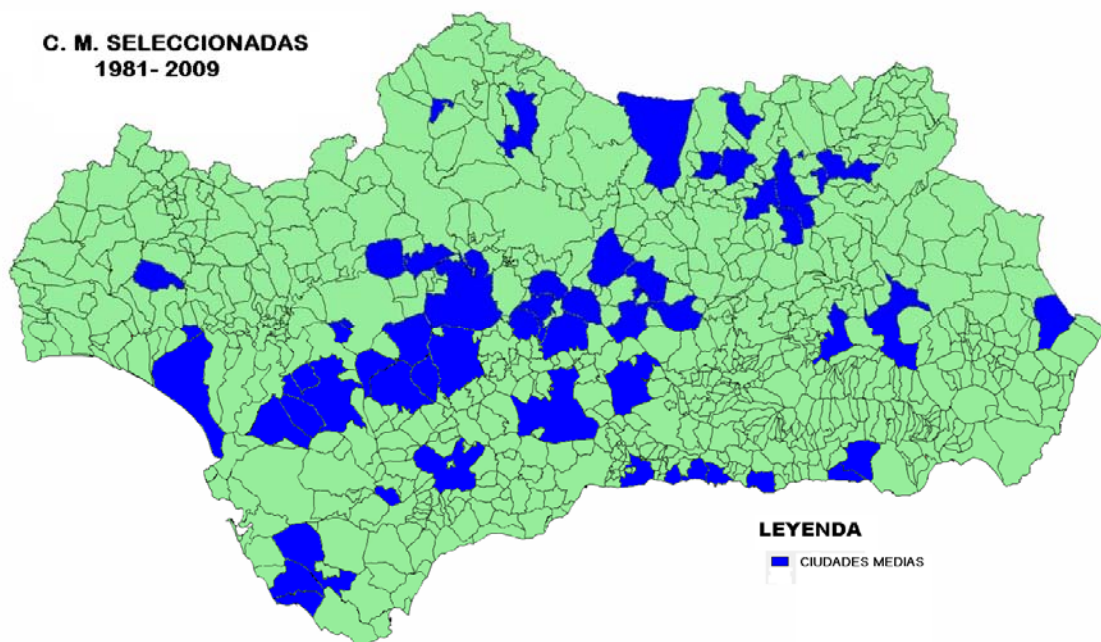
2. EVOLUCIÓN Y CARACTERIZACIÓN DE LAS CIUDADES MEDIAS ANDALUZAS. UNA SELECCIÓN.

Del conjunto de ciudades medias existentes en Andalucía en los distintos censos y Padrones de los últimos 28 años, hemos escogido, en base a los criterios que a

continuación comentaremos, una muestra representativa del conjunto de centros urbanos de nivel intermedio existentes en la comunidad, que nos va a servir para analizar aquellos aspectos que, en relación con estas ciudades, son tratados en los principales documentos de ordenación del territorio puestos en marcha en Andalucía en las últimas décadas. Concretando en lo antes apuntado, las ciudades medias que vamos a tener en cuenta en nuestro trabajo, del centenar largo que formarían estadísticamente parte de esta lista en los últimos censos y padrones, son un total de 54 ciudades, las cuales reúnen una serie de requisitos que las hacen idóneas para nuestro trabajo de análisis. En primer lugar, son todas ellas, demográficamente, ciudades medias a lo largo de todo el periodo de estudio (1981-2009), ya que siempre han contado con entre 10.000 y 100.000 habitantes; en segundo lugar, estas ciudades no forman parte, según la planificación vigente, de ninguna de las áreas metropolitanas definidas en Andalucía; y en tercer y último lugar, tampoco ninguna de estas ciudades se encuentran conformando alguna de las conurbaciones que en torno al litoral andaluz existen o se han conformado en estos años (Poniente de Almería, Campo de Gibraltar, Noreste de Cádiz, etc.)

A partir de ahí, la muestra de ciudades seleccionadas nos va a permitir obtener, al margen de otros procesos territoriales en los que las ciudades medias tienen una importante representación pero no así un papel territorial e institucional destacado, una imagen más real de la situación de las ciudades medias andaluzas en el periodo de estudio escogido, para a continuación poner esa realidad en relación con las disposiciones o programaciones que, en materia de ordenación del territorio, se dan para las ciudades medias, haciendo en todo momento especial hincapié en el papel de intermediación que estas ciudades están llamadas a jugar en la articulación territorial de la comunidad, sin olvidar que la intermediación de estas ciudades se refiere en gran medida a la relación que se establece a través de estas ciudades entre el poblamiento básico o rural y las capitales provinciales o aglomeraciones urbanas.

Mapa 1. Ciudades medias seleccionadas en nuestro análisis. 1*



Fuente: Elaboración propia

Esta selección viene a coincidir, en lo esencial, con las antiguas agrocidades (ya sean litorales o de interior) hoy dotadas de nuevas funciones y actividades, e integradas en un esquema de articulación cada vez más regional que provincial, a diferencia de lo que ocurría antes. Por eso, entre otras cosas, la integración general del sistema urbano andaluz depende en gran medida de estas ciudades intermedias.

En definitiva, esta lista de ciudades no es sino una muestra representativa del hecho urbano intermedio en Andalucía, en la que hemos incluido a aquellos centros urbanos de nivel medio con un grado de centralidad funcional y territorial definido al margen de las capitales provinciales, las áreas metropolitanas regionales y las grandes conurbaciones litorales. De este modo, trataremos con centros urbanos no incluidos en estructuras urbanas superiores que resten capacidad funcional y peso real en el territorio a las ciudades medias en cuestión, lo que nos permitirá manejar exclusivamente aquellas ciudades que juegan un papel protagonista -territorialmente hablando- en entornos geográficos no determinados por las grandes aglomeraciones urbanas.

Analizamos a continuación de forma sintética la realidad demográfica y socio-económica de esas ciudades escogidas, para acercarnos un poco más a las transformaciones vividas por las ciudades medias andaluzas en los últimos 30 años:

Cuadro 1. Evolución de la población en las ciudades medias andaluzas, 1981-2009.

	1981	1991	2001	2009	1981-2009
Población Ciudades Seleccionadas	1.082.045	1.178.659	1.215.502	1.345.271	+263.226
Total Poblamiento Intermedio	2.405.487	2.581.250	2.855.405	3.623.322	+1.217.835

Fuente: Elaboración propia.

La tendencia que describen los datos en relación con la evolución de la población de las ciudades medias andaluzas es muy significativa. Ya sea teniendo en cuenta a la totalidad del poblamiento intermedio en cada año, o solamente a la selección de ciudades que es objeto de este trabajo, comprobamos como la tendencia al incremento demográfico es manifiesta y constante, especialmente, en el caso del conjunto del poblamiento intermedio regional, en el último periodo de registro. Es en este aspecto, donde encontramos una clara diferencia en el comportamiento de la evolución de la población entre las ciudades medias escogidas (muestra representativa de los centros intermedios tradicionales y las agrocidades históricas andaluzas) y el conjunto del poblamiento intermedio regional (en el que se incluyen las ciudades incluidas en espacios metropolitanos y las conurbaciones litorales): la tendencia al alza en los primeros es constante pero moderada, y en los segundos, coincidiendo con el boom inmobiliario y el desarrollo económico de los últimos años (que territorialmente se identifica con la expansión y consolidación de las áreas metropolitanas regionales y la explosión turística de algunos sectores del litoral) es mucho más pronunciada. En datos globales, las 54 ciudades escogidas, que en líneas generales

⁸ * Adra, Berja, Huércal- Overa, Arcos de la Frontera, Barbate,⁸ Medina- Sidonia, Ubrique, Vejer de la Frontera, Aguilar de la Frontera, Baena, Cabra, Lucena, Montilla, Palma del Río, Peñarroya- Pueblonuevo, Pozoblanco, Priego de Córdoba, Puente -Genil, Almuñecar, Baza, Guadix, Loja, Motril, Almonte, Bollullos Par del Condado, Valverde del Camino, Alcalá la Real, Alcaudete, Andújar, Baeza, Bailén, La Carolina, Jódar, Linares, Úbeda, Villacarrillo, Antequera, Nerja, Ronda, Torrox, Vélez- Málaga, Arahal, Las Cabezas de San Juan, Écija, Lebrija, Lora del Río, Mairena del Alcor, Marchena, Morón de la Frontera, Osuna, Los Palacios y Villafranca, La Puebla de Cazalla, Utrera, El Viso del Alcor.

suponen algo menos de la mitad del total de ciudades medias andaluzas en cada censo, comprobamos como concentran solamente el 21% del crecimiento de todo el periodo en esta sección del poblamiento regional (263.226 habitantes de un total de 1.217.835).

En términos relativos, la evolución se cuantifica de la siguiente forma:

Cuadro 2. Evolución porcentual del poblamiento intermedio andaluz. 1981-2009.

	1981	1991	2001	2009	1981-2009
Incrementos de población ciudades seleccionadas	100	8´92	12´30	24´30	24´33
Incremento de población. Total del poblamiento intermedio	100	7´30	10´62	26´89	50´62

Fuente: Elaboración propia.

La valoración porcentual de esta realidad es clara: si bien la tendencia al incremento es constante en ambos conjuntos urbanos, en el segundo caso, en el total del poblamiento intermedio regional, es más pronunciado, destacando el periodo último de estudio, el comprendido entre el Censo de 2001 y el Padrón Municipal de 2009, en el que casi se triplica el crecimiento de periodos anteriores. En cambio, para el conjunto de ciudades seleccionadas, el incremento es más moderado aunque no menos destacable.

Si abordamos a continuación otra vertiente de la realidad de estas ciudades, la correspondiente la población ocupada en cada centro urbano, completaremos un poco mejor la perspectiva de análisis sobre las ciudades escogidas en este caso, sin abandonar en ningún momento la referencia de análisis que constituyen los datos sobre la misma materia referidos al conjunto del poblamiento urbano intermedio regional:

Cuadro 3. Peso medio de los sectores económicos en 1981.

	Primario	Secundario	Terciario
Peso medio por sectores 1981	31´98	28´98	39,00
Peso medio por sectores. Total poblamiento intermedio 1981	28´15	30´46	41´38

Fuente: Elaboración propia.

En cuanto al peso relativo medio de cada sector económico en las ciudades medias andaluzas (cuadro 3), comprobamos, en primer lugar, una diferencia destacada entre la selección urbana realizada y el conjunto de estas ciudades en Andalucía: el mayor peso del sector primario, el cual está principalmente protagonizado por la agricultura, a lo largo de todo el periodo de análisis. Porque si bien es cierto que la tendencia que describen los datos es similar para ambos grupos de ciudades (con descenso constante del peso relativo del sector primario, consolidación y luego pérdida de peso relativo del sector secundario, y despegue definitivo del sector terciario), la tendencia en la evolución de los datos, así como el significado de los valores de cada sector en cada momento, tendrá un sentido bien distinto según se trate de uno u otro grupo urbano. Volviendo a lo que comentábamos para

el año 1981, al mayor peso relativo del sector primario (casi cuatro puntos porcentuales mayor) se une una menor relevancia del sector secundario (por una menor relevancia también del subsector de la construcción en las ciudades escogidas), así como una dominancia menos notable del sector servicios (2'4 puntos porcentuales menor) Las tablas siguientes vienen a confirmar la tendencia aquí descrita.

Cuadro 4. Peso medio de los sectores económicos en 1991.

	Primario	Secundario	Terciario
Peso medio por sectores 1991	30'29	30'39	39'28
Peso medio por sectores. Total poblamiento intermedio 1991	25'61	31'59	42'80

Fuente: Elaboración propia.

Para el año 1991 en el conjunto de ciudades seleccionadas el peso del sector primario se incrementa respecto del total del poblamiento intermedio regional hasta alcanzar el 30'3% frente al 25'6% (casi 5 puntos porcentuales más). El sector secundario, auspiciado por el auge de la construcción repunta en ambos conjuntos ligeramente (aunque se mantiene mayor para el total de ciudades medias regional) y el terciario se mantiene estable o con crecimientos muy discretos en ambos casos.

Cuadro 5. Peso medio de los sectores económicos en 2001.

	Primario	Secundario	Terciario
Peso medio por sectores 2001	20'18	30'06	49'76
Peso medio por sector. Total poblamiento intermedio 2001	16'65	28'91	54'44

Fuente: Elaboración propia.

Finalmente, en el año 2001 los datos mantienen las tendencias antes descritas, con un descenso del peso relativo del sector primario hasta alcanzar mínimos históricos, un sector secundario que crece en cifras reales y que porcentualmente se mantiene estancado, y un sector terciario en franca expansión y crecimiento que conoce sus máximos históricos en un proceso hoy consolidado de terciarización general de la vida económica regional. Una vez más, y volviendo a las consideraciones que antes realizábamos sobre este tema, queremos destacar como, en el conjunto de las ciudades seleccionadas, siendo todas ellas antiguas agrociudades y ciudades medias históricas andaluzas en las que el protagonismo de los grandes fenómenos económicos y territoriales que han cambiado en aspectos clave la faz de Andalucía en las últimas décadas ha sido importante pero de menor cuantía estadística y territorial (la explosión del turismo de masas, el crecimiento y desarrollo de las áreas metropolitanas regionales, y, en relación con los dos anteriores, la desarticulación y pérdida de relevancia social y económica del sector primario y el crecimiento desmesurado del subsector de la construcción), vemos como los datos, si bien describen una tendencia similar al del conjunto urbano intermedio regional, lo hacen desde una mayor suavidad en las transformaciones producidas y no siendo en ningún caso sinónimo de ruptura inmediata con el modelo económico y social anterior a estos cambios.

Para el conjunto del periodo de trabajo y en relación con las ciudades medias andaluzas, la tabla 6 resume la evolución seguida por los distintos sectores económicos y su peso en la población ocupada:

Cuadro 6. Evolución porcentual del peso de cada sector económico en las ciudades medias.

	Primario	Secundario	Terciario
Variación 1981-2001 en la selección CM	-36'9	3'73	27'59
Variación en el total del poblamiento intermedio 1981-2001	-40'85	-5'59	31'56

Fuente: Elaboración propia.

Para un periodo de tan solo 20 años, que hoy día sin duda tiene continuidad, la tendencia que describen los datos es clara: se ha producido, tanto dentro del conjunto del poblamiento intermedio andaluz, como en aquellas ciudades escogidas para el análisis central de este trabajo, un desplome, que raya en la desarticulación y descomposición total, del sector primario, histórica y actualmente aún protagonizado por la agricultura. Por su parte, el sector secundario, que ha conocido un crecimiento real importante (el cual no se observa en los datos relativos con tanta claridad) se ha mantenido en valores muy similares aunque describiendo un comportamiento errático, siempre matizable: para el conjunto del poblamiento intermedio regional ha conocido una variación negativa de más de 5'5 puntos, lo que se explica, pese al enorme crecimiento que muestran los datos para este sector en números reales, por el crecimiento aún mayor del sector servicios, que emplea a más gente y ocupa una mayor porción de la vida económica de estas ciudades; por contra, en el segundo caso, este sector ha experimentado un crecimiento positivo de casi 4 puntos porcentuales en las ciudades medias seleccionadas en el conjunto del periodo de estudio (debido al hundimiento del sector primario y el crecimiento, aunque no tanto como en el caso anterior, del sector servicios, lo que explica el valor positivo de su evolución 1981-2001). Finalmente, y en relación con el sector terciario, ha evolucionado en tasas enormemente positivas, aumentando su peso en la población ocupada en un 27'6 y un 31'6% respectivamente: una vez más, acudimos al hecho territorial para explicar esta diferente evolución y estas tasas de crecimiento dispares. En el caso del conjunto de ciudades seleccionadas, la presencia del turismo, la expansión del comercio, banca, transportes y otros servicios sanitarios, educativos y de diversa índole, no ha sido tan espectacular (y así lo demuestran los datos) como en el conjunto de ciudades medias regional, que incluye en sus cifras los datos de aquellas ciudades medias completamente terciarizadas del litoral y las áreas metropolitanas regionales en las que el sector terciario tiene un protagonismo destacadísimo.

En definitiva, las ciudades medias andaluzas, representadas en su más característica esencia urbana y territorial en la selección que presentamos, han vivido en las últimas décadas un periodo de profundas e irreversibles transformaciones sociales, económicas y demográficas, que han tenido y tienen una plasmación en el territorio: con la desarticulación del sector primario comenzó en el mundo rural andaluz la descomposición de las sociedades agrarias tradicionales, que trajo la emigración, la falta de expectativas para un sector de la sociedad muy importante, y como no, como consecuencia de todo esto, conllevó la desintegración del poblamiento rural tradicional que articulaba gran parte de la región y suponía el nivel básico del poblamiento tradicional. Estos cambios urbanos y territoriales, que conocían otra dimensión y realidad en el desarrollo incipiente de las áreas metropolitanas y las primeras conurbaciones litorales, obligaron desde muy pronto a la planificación regional impulsada desde el gobierno autonómico a tomar en cuenta las transformaciones que comentábamos y a replantearse el papel que, en la intermediación entre estos dos mundos tan distantes (el rural que se desintegraba y amenazaba con desaparecer, y el metropolitano que nacía con fuerza) jugaban las ciudades medias

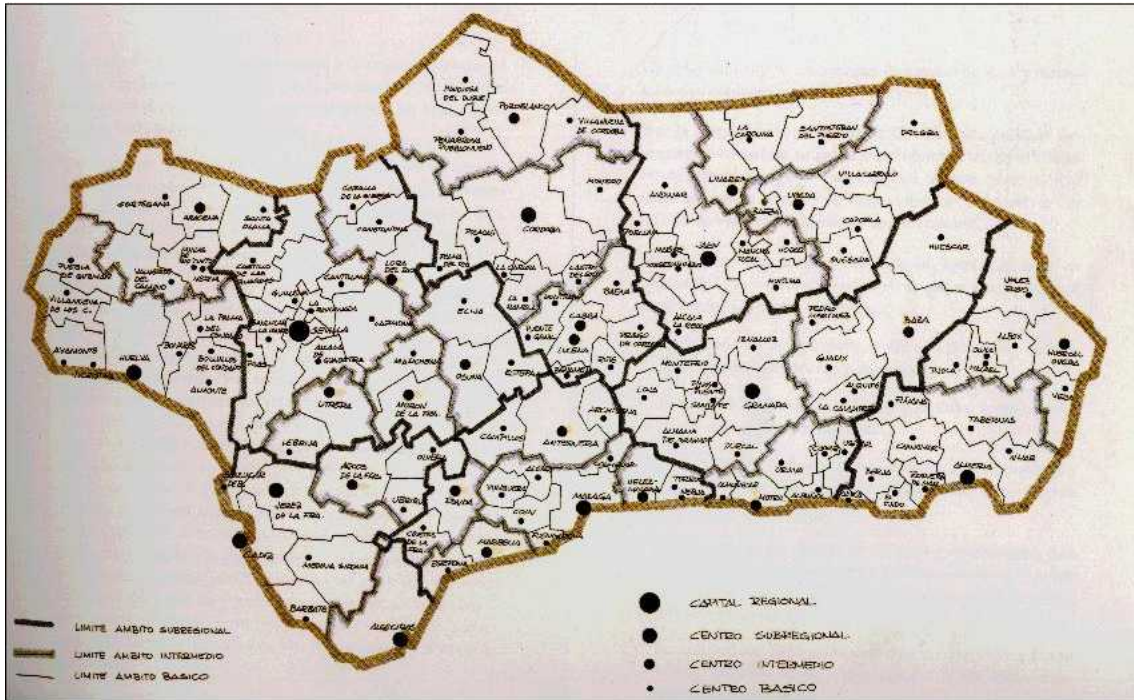
andaluzas. Así, en relación con lo que comentamos, pasamos a continuación a analizar y valorar los principales planteamientos que, en relación con esta realidad territorial tan cambiante, se han ido poniendo en marcha desde la planificación y la ordenación del territorio regional en relación con la definición de un nuevo papel territorial para el poblamiento intermedio en Andalucía.

3. LA PLANIFICACIÓN REGIONAL Y LAS CIUDADES MEDIAS EN EL PERIODO AUTONÓMICO.

Una vez analizadas de forma escueta las principales transformaciones sociales, demográficas y económicas vividas por las ciudades medias andaluzas en las últimas décadas, pasamos a continuación a centrar nuestro análisis en las principales figuras de planificación y ordenación del territorio que se han creado en el periodo autonómico en Andalucía. De ellas esperamos extraer, siempre de forma sintética, aquellas iniciativas, propuestas y decisiones, con influencia territorial directa en la configuración de la realidad urbana de Andalucía, de las que participa y se ve afectado (cuando no directamente protagonista) el sistema de poblamiento intermedio regional. Conociendo la realidad de estas ciudades, su evolución reciente y los principales procesos en que se ven envueltas, abordamos ahora este acercamiento a la planificación regional teniendo como referencia dos de las principales figuras de planificación creadas por la administración autonómica en las tres últimas décadas: el primer gran intento por ofrecer una imagen de conjunto y articulada del territorio andaluz, las *Bases y Estrategias para la ordenación del territorio en Andalucía* de 1989, y el último, y gran intento de consolidar esta pretensión de una forma global e incorporando nuevas perspectivas de análisis y diagnóstico territorial, el *Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía* de 2006. Ambas enmarcan, como dos grandes hitos, el camino seguido por la administración autonómica desde que ésta tomó las riendas de la política regional a comienzos de los años 80 del pasado siglo, y gracias a ellas y al análisis exhaustivo de sus disposiciones y propuestas territoriales, vamos a acercarnos a la consideración que desde las políticas públicas se ha tenido en estas tres últimas décadas de las ciudades medias como hecho urbano diferenciado y con personalidad territorial y urbana propias en Andalucía, y como parte integrante e importantísima del conjunto del poblamiento y la estructura urbana regional.

Herederero del documento *Andalucía, Sistema de Ciudades* elaborado en 1983 y publicado en 1986, el sistema de ciudades andaluz que describe el documento de *Bases y Estrategias* aparece dividido en cuatro niveles de articulación urbana entre el nivel regional y el municipal: la capital regional (Sevilla), centros subregionales (capitales provinciales más Jerez y Algeciras), centros intermedios (con entre 20.000 y 100.000 habitantes) y centros básicos (ciudades medias rurales con menos de 20.000 habitantes y centros rurales). Es en esta clasificación urbana donde encuentra todo su sentido el concepto de ciudad media para Andalucía: situada en medio de los dos extremos del sistema urbano, entre los grandes centros regional y subregionales (siempre con más de 100.000 habitantes) y los pequeños núcleos o centros básicos rurales (en esta caso con menos de 5.000 habitantes como límite inferior).

MAPA 2. El Sistema de Ciudades de Andalucía en las Bases para la Ordenación del Territorio de Andalucía de 1990.



Fuente: Sistema de Ciudades de Andalucía. Consejería de Obras Públicas y Transportes. 1990.

Así mismo, para 132 centros urbanos definidos en total, se explicitaban 122 ámbitos o áreas de influencia, para las cuales se definían unos servicios, funciones y dotaciones mínimas para cada centro y nivel.

Sintetizando lo que se establece para las ciudades medias andaluzas, ya sean consideradas como centros básicos rurales (con menos de 20.000 habitantes) o centros intermedios (con entre 20.000 y 100.000 habitantes), hemos obtenido lo siguiente (cuadro 7).

Cuadro 7. Tabla- resumen de funciones y servicios en ciudades medias. Bases y Estrategias para la Ordenación del Territorio de Andalucía. 1990.

EQUIPAMIENTOS Y SERVICIOS EN CENTROS INTERMEDIOS Y ÁMBITOS ARTICULADOS EN TORNO A CIUDADES MEDIAS. 1990.		
	Centros Básicos Rurales	Centros Básicos Urbanos
Población del ámbito	> 5.000 < 20.000	> 20.000 < 100.000
Población del centro	> 20.000	> 20.000
Accesibilidad máxima centro	< 25	< 25
Criterios conjuntos y particulares	5.000 habitantes y 25 con excepciones posibles cuando la población sea < 5.000 hab.	20.000 habitantes y 25. Máximo 100.000 hab. y 60
Funciones	<ul style="list-style-type: none"> Planificación de inversiones de carácter urbano de la Junta de Andalucía. Coordinación y compatibilización del planeamiento urbanístico. Cooperación intermunicipal y gestión de servicios mancomunados o mínimos. Fondos redistribuidos de recurso de la Junta de Andalucía y de las Diputaciones. Planes Provinciales de Obras y Servicios. Empleo Rural. Comarcas de Acción Especial. 	<ul style="list-style-type: none"> Asistencia Primaria Hospitalaria. Planificación de inversiones de ámbito provincial.
Dotaciones mínimas (cada nivel contiene las	<ul style="list-style-type: none"> Vertedero Controlado y Depuración Biológica de Aguas. 	<ul style="list-style-type: none"> Hospital General Básico. Inspecciones al Servicio del

dotaciones mínimas de los niveles anteriores)

- Centro Deportivo.
 - Casa de Cultura y Biblioteca.
 - Parque Local Bomberos.
 - Centro Básico de Salud.
 - Residencia Tercera Edad.
 - Oficina de Extensión Agraria.
 - Zonas de Trabajo Social.
 - Serv. Tec. Municipales de Arquitectura y Urbanismo.
 - Control Sanitario Alimentos.
 - Servicio de Seguridad Rural.
 - Centros de Educación Infantil, Primaria, Secundaria y Adultos.
 - Centros de Profesores y Educación Especial.
- Sistema Educativo.
 - Matadero frigorífico.
 - Administración de Hacienda.
 - Educación Especial (centros específicos).
 - Estación de Autobuses.
 - Oficina de Empleo.
 - Juzgado de Primera Instancia.
 - Parque Auxiliar de Bomberos.
 - Servicio de Seguridad Urbana.
 - Instalaciones de Depuración Convencional de Aguas.
 - Protección Civil.
 - Servicio de Control Medioambiental.

Fuente: Recopilación a partir de Bases para la Ordenación del Territorio de Andalucía. 1990.

La definición del perfil del centro intermedio en las *Bases y Estrategias* presenta dos vertientes: una, la referida a los centros básicos del poblamiento, incluidos dentro del mundo rural y contando entre los 5.000 y los 20.000 habitantes, y otra, la referida a aquellos centros propiamente denominados como *intermedios*. En primer lugar, se describe a estos centros como básicos a los que se puede añadir diversas funciones siempre que superen (y por tanto, incrementen su peso territorial) los 5.000 habitantes. Funcionalmente son centros de referencia en la planificación urbanística, agrícola, social y otros elementos de seguridad ciudadana. Por otro lado, los centros denominados propiamente como intermedios son aquellos que cuentan con más de 20.000 habitantes, y son explícitamente definidos como intermediarios entre el mundo rural y los centros básicos del poblamiento y los centros subregionales. Reúnen en su perfil funcional y en su centralidad el conjunto de funciones y servicios de los anteriores, a los que se suman otros en temas de servicios sanitarios, servicios sociales no básicos, medio ambiente y hacienda pública.

Anticipando lo que luego se concretaría en *el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía* de 2006, la Junta de Andalucía, a través de su Consejería de Obras Públicas y Transportes elaboró y publicó *Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía: Bases y Estrategias*, un adelanto del proyecto definitivo posterior que ya marcaba las directrices que, por ejemplo, en relación al sistema urbano se implementarían con posterioridad superando el modelo anterior. Como se comprueba en el mapa 3, respecto de la versión anterior quedan desdibujados los límites provinciales, no hay rastro de una división comarcal regional, quedan claramente identificadas las aglomeraciones metropolitanas regionales (que ya pecaban de escuetas en sus ámbitos de influencia), y se muestran y definen las futuras redes de ciudades medias que consagrará el POTA de 2006.

Mapa 3. Sistema de Ciudades de Andalucía en POTA: Bases y Estrategias.

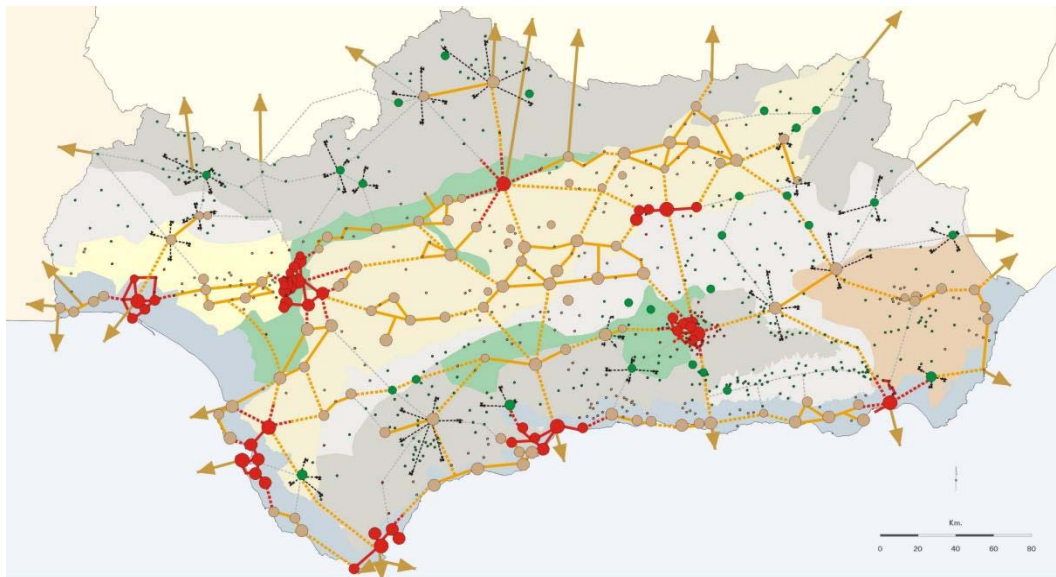
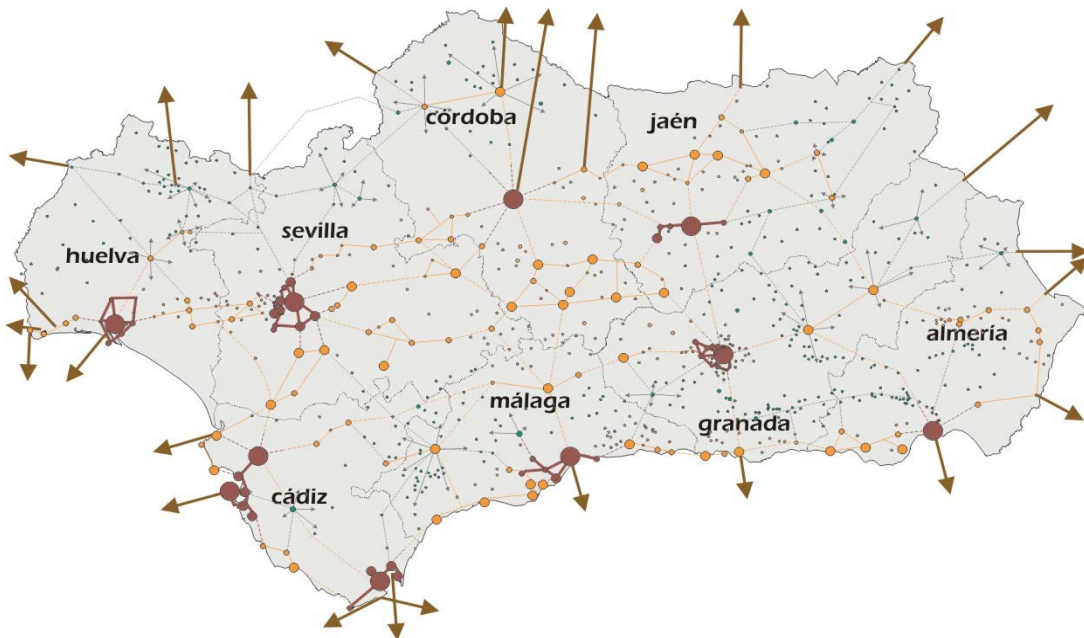


Figura 3.1. MODELO TERRITORIAL DE ANDALUCÍA



Fuente: Sistema de Ciudades de Andalucía. Consejería de Obras Públicas y Transportes. 1998.

Mapa 4. Sistema de Ciudades de Andalucía en el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía de 2006.



Fuente: Sistema de Ciudades de Andalucía. Consejería de Vivienda y Ordenación del Territorio, 2006.

Por último, en 2006 fue aprobado el *Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía*, final del camino seguido por la planificación autonómica en Andalucía e imagen prospectiva de lo que debiera ser la región cuando los planes en vigor sean culminados. De él destacamos, al igual que hicimos anteriormente, dos aspectos fundamentales: el sistema de ciudades y las funciones atribuidas a los centros urbanos intermedios dentro del sistema urbano

regional (ya esta vez sí, definidos como aquellos centros con entre 10.000 y 100.000 habitantes).

En lo que al Sistema de Ciudades se refiere, el POTa de 2006 presenta pocas variaciones respecto a la versión anterior, si bien muestra una estructura urbana más cercana a la realidad de las recientes transformaciones producidas en el poblamiento regional: se redefinen las áreas metropolitanas, se potencia el papel del centro regional de Sevilla, quedan explicitadas las áreas de influencia de las redes de ciudades medias no metropolitanas, y éstas a su vez quedan definidas oficialmente en el marco demográfico de entre los 10.000 y los 100.000 habitantes (al contrario de lo que pasaba con el ya superado *Sistema de Ciudades de Andalucía* de 1986 y las *Bases para la Ordenación del Territorio* de 1990).

Cuadro 8. Tabla- resumen de funciones y servicios en ciudades medias. Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía. 2006.

EQUIPAMIENTOS Y SERVICIOS EN CENTROS INTERMEDIOS Y ÁMBITOS ARTICULADOS EN TORNO A CIUDADES MEDIAS. 2006.	
Equipamiento y servicios educativos	<ul style="list-style-type: none"> • Centros de Profesores • Equipos de Orientación Educativa • Centros adscritos a la Universidad
Equipamiento y servicios sanitarios	<ul style="list-style-type: none"> • Centros de Salud (uno por cada ámbito de 25.000 habitantes) • Centros Coordinadores de Distrito Sanitario (1 por 150.000 habitantes) • Hospitales Generales Básicos (100.000 - 250.000 habitantes)
Equipamiento y servicios sociales	<ul style="list-style-type: none"> • Zonas de Trabajo Social (1 por cada 20.000 - 30.000 habitantes) • Unidades de Trabajo Social
Equipamiento y dotaciones culturales	<ul style="list-style-type: none"> • Red de Espacios Escénicos
Equipamiento y servicios deportivos	<ul style="list-style-type: none"> • Pabellón Cubierto (> 15.000 habitantes) • Piscina Cubierta (> 20.000 habitantes) • Pista de Atletismo (> 40.000 habitantes)
Dotaciones de equipamiento ambiental. Ámbitos supramunicipales de gestión de residuos sólidos urbanos	<ul style="list-style-type: none"> • Estaciones de Transferencia de Residuos • Implantación de la Recogida Selectiva • Puntos Limpios: 1 por cada 40.000 – 50.000 habitantes • Centros de Recogida y Selección de Escombros y Depósito Controlado (en áreas de baja densidad Plantas Móviles de Recogida) • Centro de Recogida y Descontaminación de Vehículos y Maquinaria Industrial • Centro de Acopio de Residuos Agrícolas
Equipamiento y servicios económicos	<ul style="list-style-type: none"> • Unidades Territoriales de Empleo, Desarrollo Local y Tecnológico • Parques Empresariales • Parques Tecnoalimentarios • Escuelas de Empresas • Centros de Formación Ocupacional • Escuelas Especializadas de Formación Profesional Ocupacional • Centros Comarcales del Instituto Nacional de la Seguridad Social • Unidades de Recaudación de la Tesorería de la S. Social • Administración de la Agencia Tributaria • Registros de la Propiedad • Oficinas Comarcales Agrarias • Sedes de Grupos de Desarrollo Rural
Espacios libres supramunicipal	<ul style="list-style-type: none"> • Parques Urbanos • Parques Periurbanos • Redes de Articulación de los Sistemas de Espacios Libres Supramunicipales
Equipamientos turísticos	<ul style="list-style-type: none"> • Infraestructuras de ocio • Infraestructuras de servicios turísticos

Fuente: Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía. 2006.

En lo que al reparto y definición de equipamientos y servicios en las distintas secciones del poblamiento regional, el POTa de 2006 crea un completo panorama de competencias, funciones y servicios a localizar en ciudades medias andaluzas, definiendo con más claridad cuál es el servicio o función en cuestión y cuál es el centro urbano con la población suficiente para albergarlo. En relación con esto, se ha perdido un criterio que

considerábamos muy interesante que sí existía en las *Bases* de 1990: el criterio demográfico se acaba imponiendo en 2006 como el único válido no sólo en la definición de las ciudades medias (abandonando otros posibles como el grado de centralidad territorial u otros), sino que también es este mismo criterio demográfico el que vale para cuantificar el perfil de cada centro intermedio y las funciones y servicios a localizar en él. No existe, como si lo hacía en las *Bases*, referencias en la localización de servicios y funciones al área de influencia de dichos servicios, al área articulada en torno a cada tipo de centro urbano... todo eso se soslaya en una clasificación que se sostiene exclusivamente en criterios demográficos.

Por otro lado, en lo que se concreta en equipamientos y servicios, vemos como el perfil funcional de las ciudades medias ha sido enriquecido considerablemente desde la versión anterior. No sólo por la mayor precisión de las disposiciones propuestas, sino que además el listado es más amplio y conoce más posibilidades para estas ciudades de desarrollar un nuevo modelo económico y de centralidad en base a estas nuevas funciones. Otra cosa es que, si bien como decimos las ciudades medias cuentan con más funciones y equipamientos, el POTA, como muchos otros documentos de planificación, no cuenta con una financiación asociada que respalde las iniciativas de toda índole que en él se recogen: dicho de otro modo, aunque en su presentación se insistía en lo contrario (que no se debían recoger iniciativas o planes sin respaldo financiero consolidado), se proponen nuevas funciones y servicios a localizar en las ciudades medias, pero no se dice de dónde va a salir el dinero que ponga en marcha estos proyectos e iniciativas.

4. CONCLUSIONES.

Para finalizar queremos hacer una valoración global de los datos y reflexiones aportadas así como de la relación que entre planificación y realidad territorial del poblamiento intermedio se establece en la Andalucía autonómica. Las ciudades medias, el nivel intermedio del poblamiento, ha visto reforzado, por el incremento de su peso demográfico y de su potencial económico y social, su necesario papel de intermediación entre los extremos del sistema urbano regional. Y en un periodo como el actual, en el que las tendencias descritas (con la desarticulación imparable del poblamiento rural y el desarrollo y consolidación de las grandes aglomeraciones metropolitanas y litorales no hacen sino intensificarse, con todo lo que esto conlleva en relación con la pérdida del equilibrio urbano del sistema de ciudades regional), las ciudades medias recuperan, por la tozudez con que la realidad lo demanda, su papel intermediador dentro del sistema urbano andaluz. Comprobado esto, aceptada la idea de que las ciudades medias pueden y deben recuperar esta función de conexión entre espacios urbanos, generando en torno a sí espacios cohesionados que estructuren el poblamiento básico regional, y sirvan de conexión entre estos espacios y las grandes estructuras urbanas metropolitanas y litorales, hemos intentado ver qué reflejo tenía este protagonismo en los principales documentos de ordenación desarrollados en la etapa autonómica en Andalucía.

Aún valorando como muy positiva la evolución y el grado de complejidad que ha alcanzado la ordenación del territorio en Andalucía en estos años, a pesar de la poca profundidad de la cultura territorial, no podemos dejar de hacer algunas consideraciones al respecto de los datos y documentos manejados en este trabajo.

En primer lugar destacan ciertas incongruencias en las Bases de 1990 en cuanto a la definición de los centros de prestación de servicios: como se ve en el mapa 2, la selección de centros, basada principalmente en el criterio demográfico, no respeta en muchos casos

centros históricos, mejor posicionados territorialmente y que constituirían referencias históricas de amplias zonas rurales en grave riesgo de despoblación y desarticulación económica. No se potencian por tanto algunos centros intermedios de perfil medio-bajo (demográficamente hablando): todo por conseguir evitar que siga la desarticulación del poblamiento intermedio en su tramo inferior.

Por otro lado, en el POTA se detectan similares incongruencias en lo que se refiere a la dotación y posición de los distintos centros funcionales de nivel intermedio (una vez más, por usarse en exclusiva el criterio demográfico en su definición). Avanzando un poco más en nuestra reflexión, comprobamos como, estando directamente relacionado con lo anterior, hay efectivamente una pérdida real en la capacidad de intermediación de algunos de los centros intermedios andaluces: aumenta de este modo la brecha rural. La ordenación del territorio debe actuar desde el punto de vista de una mayor interrelación y de una mejor articulación del sistema urbano a partir de estos núcleos intermedios, no favoreciendo la concentración de servicios y funciones en aquellos que, por la dinámica territorial desequilibrada que en nuestros días impera, muestran unas tasas de crecimiento demográfico o económico mayores. Es manifiesta la torpeza con que los planes vigentes apoyan el crecimiento de las zonas más dinámicas (áreas metropolitanas y conurbaciones litorales) y muestran toda su incapacidad para dar salida y proponer un modelo alternativo que frene la desarticulación de amplias secciones del poblamiento básico e intermedio de Andalucía.

Por tanto, nos parece exagerada e incorrecta la excesiva concentración de servicios públicos en centros intermedios muy concretos, mal repartidos en el territorio, y que no contribuye a la difusión de estos servicios en el territorio sino a su concentración en espacios urbanos muy dinámicos que se benefician de las políticas imperantes en esta materia en detrimento de otras zonas de la región ya de por sí muy problemáticas y con grave riesgo de desarticulación social, territorial y económica. En este sentido, la dinámica metropolitana se muestra como algo negativo para el sistema urbano tradicional representado en las ciudades medias, ya que viene a fagocitar funcionalmente amplias zonas de la región, desarticulando espacios históricamente articulados que quedan descompuestos territorialmente por la aparición de estas estructuras urbanas.

Creemos, por tanto, que es necesario, en primer lugar, recuperar ciertas ciudades medias como intermediadoras al margen de las zonas metropolitanas y las conurbaciones regionales; así mismo, es fundamental también recuperar ciertos núcleos (aunque no sean ciudades medias estadísticamente hablando) como intermediadores, para así reforzar y hacer efectivas las pretensiones de una ordenación del territorio integral que apueste por el equilibrio de las redes urbanas y la justicia territorial. Todo desde una nueva política en lo referido a la selección y creación de centros funcionales y en la prestación de servicios. Por otro lado, y abundando en lo ya comentado, la atención al poblamiento intermedio no debe implicar desatención o no debe hacerse en detrimento de los núcleos rurales, pilar básico del poblamiento regional que encuentra en las ciudades medias su referencia económica, social y territorial.

Finalmente, hacemos referencia a la insuficiente legislación existente, tanto a nivel autonómico como nacional, en relación con la gestión, gobernanza y ordenación de espacios metropolitanos, conurbaciones y redes cooperativas de ciudades intermedias. Un problema grave, que intoxica a la planificación vigente, que impide en muchos casos la puesta en marcha de iniciativas más modernas y adaptadas a los tiempos en que vivimos

que permitan nuevas formas de gobierno del territorio, más sostenibles, realistas y eficientes en espacios urbanos de una elevada complejidad como los que existen en nuestros días.

Es imprescindible en definitiva, más atención efectiva al poblamiento intermedio en Andalucía, ya que, entre otras cosas, las ciudades medias son una de las expresiones más acabadas del nuevo orden que en relación con la ordenación del territorio refuerza la política territorial llevada a cabo desde la aparición de la comunidad autónoma andaluza, eliminando las sinrazones territoriales que impuso la división provincial del Estado de 1833 y como una forma eficiente de actualizar la realidad de las redes urbanas Andaluzas al siglo XXI.

5. BIBLIOGRAFÍA.

- AA. VV. (1990) *Bases para la Ordenación del Territorio de Andalucía*. Sevilla. Consejería de Obras Públicas y Transportes.
- AA. VV. (2006) *Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (POTA)*. Sevilla. Consejería de Vivienda y Ordenación del Territorio.
- AA. VV. (1999) *Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía. Bases y Estrategias*. Sevilla. Consejería de Vivienda y Ordenación del Territorio.
- AA. VV. (1992) *Jornadas sobre ciudades medias*. Sevilla. Dirección general de Ordenación del Territorio y Urbanismo.
- ANDRÉS, G. (2008) “Geografía y ciudades medias en España: ¿a la búsqueda de una definición innecesaria?” *X Coloquio Internacional de Geocrítica: Diez años de cambio en el mundo, en la geografía y en las ciencias sociales. 1999-2008*. Barcelona. Universidad de Barcelona.
- BELLET SANFELIÚ, C. Y BELTRAO SPOSITO, M.E. (eds.) (2009) *Las ciudades medias o intermedias en un mundo globalizado*. Lleida. Editorial de la Universitat de Lleida.
- CARAVACA, I.; GONZÁLEZ, G.; MENDOZA, A.; SILVA, R. (2009) *Dinamismo, innovación y desarrollo en ciudades pequeñas y medias y medias de Andalucía*. Sevilla. Consejo Económico y Social de Andalucía.
- CARAVACA, I. (1999) “Efectos de la globalización en el sistema urbano andaluz”. *Revista de Estudios Regionales* Nº54. Pp. 291-307.
- FERIA, J.M. (1993) *Los sistemas territoriales de asentamientos en Andalucía: dimensiones básicas y organización territorial*. Sevilla. Editorial universidad de Sevilla.
- FERIA, J.M.; MIURA, J.M.; RUIZ, F.J. (2002) *Redes de centros históricos en Andalucía*. Sevilla. Dirección general de Bienes Culturales.
- LÉO, P-Y.; PHILIPPE, J.; CAMACHO BALLESTA, J. A.; MONNOYER, M.; NAVARRO ESPIGARES, J. L.; STARE, M. (2010) « Services et hautes qualifications, un nouveau défi pour le développement des villes moyennes ». *Économies et Sociétés, Série “Économie et gestion des services”*. EGS, Nº11, 2/2010, p.139-172.
- MÉNDEZ, R. (2002) “Innovación y desarrollo territorial: algunos debates teóricos recientes”. *Revista EURE*, Santiago de Chile, XXVIII, Nº84. Pp. 63-83.
- MÉNDEZ, R.; MELERO, A.; CALATRAVA, I. (2008) “Desarrollo territorial policéntrico y ciudades intermedias: recursos productivos y dinámicas económicas locales en Andalucía”. *Estudios Geográficos*, LXIX, 265. Pp. 637-663.

- MÉNDEZ, R.; MICHELINI, J.J.; ROMEIRO, P. (2006) “Redes institucionales e innovación en ciudades intermedias para el desarrollo territorial”. *Ciudad y territorio, Estudios Territoriales XXXVIII*. Pp. 377-395.
- PÉREZ, C.; MARMOLEJO, C. (2008) “La localización intrametropolitana de las actividades de la innovación: un análisis para la región metropolitana de Barcelona”. *X Coloquio Internacional de Geocrítica*.
- RODRÍGUEZ MARTÍNEZ, F. (2008) “Las ciudades medias andaluzas. Cambios básicos durante el último medio siglo”. *Homenaje a Joaquín Bosque Maurel: Secretario General de la Real Sociedad geográfica (2003-2008)*. Real Sociedad Geográfica. Pp.199-238.
- RODRÍGUEZ MARTÍNEZ, F.; SÁNCHEZ ESCOLANO, L.M. (2010) “Cambios en el sistema urbano intermedio de Andalucía: significado geográfico y nueva funcionalidad urbana”. (Comunicación, inédito). Oviedo- Santander. *Congreso de Geografía Urbana. AGE*.
- ROMEIRO, P.; MÉNDEZ, R. (2008) “Las ciudades del conocimiento: revisión crítica y posibilidades de aplicación a las ciudades intermedias”. *Scripta Nova, revista electrónica de geografía y ciencias sociales*. Vol. XII, Nº 270.
- SÁNCHEZ ESCOLANO, L. M. (2009) “Las redes de ciudades medias en la provincia de Granada: transformaciones recientes y nuevas tipologías (1950-2008)”. (Tesina, inédito).
- ZOIDO, F. (2002) “Andalucía, cohesión y diversidad territorial”. *Revista Geocrítica Vol. VI, Nº128*.