

Górgolas Martín, Pedro (2020). *El urbanismo en el litoral andaluz tras la última burbuja inmobiliaria. Cambio de ciclo o reincidencia*. Tirant Humanidades. Crónica/geografía; Valencia. 215 pp.

JESÚS MONTEAGUDO LÓPEZ-MENCHERO  
*Universidad de Huelva*

El contenido y la reflexión implícita en este libro se sustentan en la tesis doctoral —Premio Extraordinario de Doctorado— de su autor, profesor del Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio de la Universidad de Sevilla, que analizó la política territorial realizada en Andalucía en las últimas dos décadas, integrando tanto el último periodo alcista inmobiliario como los años de la crisis sistémica ocasionada por su imprevisto derrumbe a partir de 2008.

La burbuja desarrollada en España en los años interseculares (1997-2007) supuso un laboratorio de experimentación idóneo para la puesta en práctica de las tesis neoliberales que, desde años atrás, estaban triunfando en el mundo anglosajón y las habían acogido la totalidad de los organismos internacionales, tanto de alcance global —FMI, Banco Mundial, Organización Mundial del Comercio— como en la propia la Unión Europea. A resultas de esta nueva ideología dominante, la tradicional dimensión inmobiliaria de la economía española encontró un aliado esencial —para poder desarrollar todo su potencial— en el sector financiero.

El preámbulo del libro se dedica a examinar las causas socioeconómicas que fundamentaron el afloramiento de esta última burbuja inmobiliaria y sus secuelas territoriales, ancladas en la orientación axiomática del planeamiento urbano confeccionado en dicho periodo. El principal epifenómeno territorial del dislate inmobiliario de aquellos años fue la configuración de un modelo disperso y expansivo, caracterizado por una intensa “artificialización territorial”. Esta casuística presenta signos especialmente preocupantes en las zonas costeras, alentada por el salvífico papel económico desempeñado por la actividad turístico-inmobiliaria. Por ello, el caso seleccionado en el libro, para estudiar y demostrar el impacto territorial causado, ha sido el litoral andaluz cuya superficie artificial, como analizan varias fuentes, se ha incrementado, entre 1987 y 2011, a un ritmo de 702 hectáreas/año provocando que, en la actualidad, el 60% de su frente costero se encuentre urbanizado.

El primer capítulo del libro se centra en realizar un diagnóstico del planeamiento municipal vigente en este dominio geográfico litoral. En concreto, analiza el planeamiento general de un total de 77 municipios: 59 de los 62 específicamente costeros más 18 interiores localizados, mayoritariamente, en los cinco Centros Regionales existentes en el litoral —Huelva, Bahía de Cádiz, Bahía de Algeciras, Málaga y Almería— donde las dinámicas asociadas al crecimiento urbano han sido más acusadas. Este estudio se complementa con una disección más pormenorizada del planeamiento municipal de la Costa de Sol Occidental, unidad subregional que se ha significado, dado su indiscutible liderazgo turístico y su inercia, como principal «máquina de crecimiento inmobiliario» de la región. En el ámbito seleccionado —11.040 Km<sup>2</sup>, el 12,65% de la superficie regional— habita el 41,50% de la población total andaluza y su densidad media —316,25 habitantes/Km<sup>2</sup>— triplica los 96 habitantes/Km<sup>2</sup> que presenta el conjunto de Andalucía.

El análisis detallado ha permitido desvelar una situación ciertamente alarmante. Sus manifestaciones más significativas son las quiméricas expectativas de crecimiento, asociadas al excesivo volumen de suelo urbanizable que se encuentra en “estado de hibernación”, la importante escala adquirida por la fraudulenta ocupación irregular del suelo rústico con asentamientos residenciales y la ruina territorial causada por la abrupta irrupción de la depresión posburbuja, que nos ha transmitido un paisaje periférico a medio terminar. Algunos datos en el trabajo, demostrativos de esta afirmación, son:

- a. En el dominio territorial del litoral andaluz la superficie total de suelo clasificado como urbano y urbanizable asciende a más del 10% de toda la superficie de los términos municipales analizados.
- b. La ciudad existente en el litoral andaluz adolece de compatibilidad urbana. Para justificar esta afirmación se ha estudiado el *indicador de expansividad urbana* cuyo valor, para una ciudad razonablemente compacta, debe fluctuar entre 100 y 150 m<sup>2</sup> de suelo urbano/habitante. Pues bien, en el litoral andaluz el valor medio está en torno a 205 m<sup>2</sup>/hab., es decir, una densidad baja. Sólo 21 de los 77 municipios analizados, entre los que se cuentan las cabeceras de Centros Regionales, presentan un indicador inferior a 150 m<sup>2</sup>/hab. por el contrario, destacan municipios cuya situación es especialmente preocupante, superando desde los 2.400 a los 250 m<sup>2</sup>/hab., valores que indican su elevada dispersión urbanística.
- c. Los problemas de la dispersión territorial en el litoral andaluz no se restringen a la expansividad de las ciudades existentes, sino que se prolongan a través de sus expectativas de crecimiento urbanístico, dado el sobredimensionamiento detectado en la superficie clasificada como suelo urbanizable. Proyectadas las expectativas de crecimiento, implicaría un uso residencial de unas 950.000 viviendas, es decir, el equivalente a 2.280.000

habitantes, el 65,30% de la población actual. Esta cantidad triplica la demanda de formación de nuevos hogares estimada por el INE para el conjunto de la Comunidad Andaluza durante el periodo 2018-2033. Para mayor abundamiento en esta desmesura, el trabajo destaca la existencia de 22 municipios en los que la superficie de suelo urbanizable supera a la del suelo urbano.

- d. En determinadas unidades subregionales (Centro Regional de Bahía de Cádiz-Jerez, Centro Regional de Almería, Poniente Almeriense, Centro Regional de Málaga, Costa del Sol Occidental, Bahía de Algeciras y Costa Noroeste de Cádiz), se observa la existencia de importantes ocupaciones irregulares de suelo rústico con edificaciones residenciales, dispersando un cúmulo de enclaves pseudourbanos con graves déficits en materia infraestructural y dotacional, carencias generales en aspectos funcionales y una homologación tipológica —la vivienda unifamiliar aislada— causante de una escasísima diversificación social. A escala municipal, el caso más destacable es, sin lugar a dudas, Chiclana de la Frontera, donde la superficie vinculada a la regularización de asentamientos es de más de 2.500 ha; es decir, el 44% de la existente en el Centro Regional Bahía de Cádiz-Jerez y el 17% de la consignada en el conjunto del litoral andaluz.
- e. El volumen de suelo previsto en el planeamiento de los municipios litorales andaluces, destinado al desarrollo de actuaciones urbanísticas —tanto de renovación de la ciudad existente como orientadas a nuevos crecimientos— asciende a más de 60.000 ha afectadas, mayoritariamente, por una situación de «parálisis crónica» desde los albores de la crisis inmobiliaria de 2008. A estas cifras cabe añadir más de 8.000 ha de suelo urbanizado no edificado, adormecido y desactivado.

El segundo capítulo analiza la respuesta dada a esta patológica situación por la planificación territorial de ámbito subregional formulada en el litoral andaluz. De las 14 unidades territoriales litorales identificadas en el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (POTA), 12 cuentan con plan subregional (POTS) en vigor —salvo la Aglomeración Urbana de Huelva y la Costa del Sol Occidental—, hecho revelador de que en el litoral se concentra gran parte del esfuerzo de planificación territorial realizado en Andalucía evidenciándose, con ello, que se trata del ámbito donde replican los problemas más graves de la región en materia urbanística y medioambiental.

El estudio se ha centrado, en primer lugar, en valorar la estrategia de ordenación desplegada en relación con el sistema de asentamientos de cada unidad subregional, para poder descifrar las medidas establecidas ante la incuestionable insostenibilidad de los modelos urbanos ideados en el planeamiento municipal vigente. A continuación, se profundiza en una de las cuestiones más polémicas de la planificación subregional de última generación en Andalucía: la identificación

de Áreas de Oportunidad, actuaciones que, por su carácter territorialmente estratégico, han quedado excluidas del crecimiento computable para verificar el cumplimiento de los límites regulados en la Norma 45 del POTA. Finalmente, ante la gran hipoteca territorial que implica la suburbanización irregular que ha invadido el litoral, se avanza las directrices contempladas en los POTS para su control, ante la diversidad situacional y compleja tipificación que presenta esta casuística patógena.

La principal conclusión extraída de la reflexión elaborada en este capítulo es que, sorprendentemente, la planificación territorial de ámbito subregional—sobrevvenida al planeamiento municipal— no ha acudido al rescate de la problemática existente. Más bien al contrario: ha sido utilizada como estilete instrumental para reverberar la dilución territorial de las ciudades litorales y, al tiempo, ha sorteado, salvo casos puntuales, la acometida de una solución razonable al conflicto causado por los asentamientos aflorados en suelo rústico.

Sin embargo, la reversión de esta disfuncionalidad necesita, ineludiblemente, una ordenación del territorio enfocada a desterrar el “urbanismo expansivo” del pasado reciente promoviendo, a tal efecto, «la revisión generalizada del planeamiento para adaptarlo a un horizonte de no crecimiento, de contención urbana, de ajuste a las verdaderas necesidades, con una demografía a la baja, y con un parque acumulado de vivienda, que excede de las demandas previsibles en el más expansivo de los escenarios» (Gaja).

El último capítulo del libro se destina a explorar esta posibilidad, donde se escenifican nuevos axiomas de ordenación que han de regir un urbanismo transformador que dé prioridad a la contención en el consumo de suelo, dé énfasis a la revitalización de los desnutridos e inacabados espacios residenciales periféricos de última generación y revierta la anómala situación creada por la importante suburbanización irregular aflorada en el litoral andaluz. La posición disciplinar ante este «modelo general de urbanización que se extiende disperso, invasivo, desequilibrador y transformador de las condiciones satisfactorias de la relación de la ciudad con el territorio», como afirma Terán, no parece ofrecer dudas al admitir que, «caso de no corregirse sus aspectos negativos, puede llegar a ser una amenaza seria tanto para el desarrollo económico de la ciudad, como para el bienestar y la cohesión social de la población» (Nel Lo).

El objetivo de este capítulo final responde, por un lado, a la necesidad de tipificar la casuística territorial sobrevvenida tras la deflagración de la burbuja inmobiliaria y, por otro, a sistematizar las soluciones urbanísticas ensayadas resaltando, como principal campo de batalla del planeamiento urbano en los próximos años, las siguientes cuestiones:

- a. La reconversión de la urbanización de baja densidad en algo distinto que permita una vida digna a sus habitantes. En el caso del litoral andaluz, habrá que otorgar un rol prevalente a la singularidad causada por la importante

suburbanización irregular existente, que ha ocasionado el afloramiento de una nueva «periferia fraudulenta» cuya integración racional en las estructuras territoriales afectadas por esta casuística, cabría calificar de apremiante.

- b. La reconsideración de las condiciones urbanísticas de la «periferia nonata»; es decir, del suelo urbanizado no edificado, inconcluso, que tapiza los confines de las ciudades transmitiendo una sensación de devastación y abandono que urge revertir. Propone promover su compactación mediante concentraciones de edificabilidad e incrementos de densidad neta en determinadas parcelas y liberación de otras para destinarlas a equipamientos y parques de proximidad, como una buena opción de reciclaje urbano.

Sin olvidar, dice, que para dotar de efectividad a esta estrategia de transformación se tendría que evitar consumir más territorio de manera irracional, promoviendo un importante decrecimiento de la «periferia expectante», manifestada en el suelo urbanizable pendiente de desarrollo. Es decir, desactivar la amenaza latente a esta suerte de, en palabras de Gaja, «*urbanismo durmiente* que, en cualquier momento, puede saltar a la realidad».

Fernando de Terán plantea que estamos viviendo una concepción de la política urbanística caracterizada por su excesivo entusiasmo de los principios liberales y su dependencia de la política económica dominante. Y el urbanismo no funciona si falla la política. El Epílogo del libro advierte del peligro subyacente a seguir alentando un “urbanismo reincidente” ante las señales que anuncian la reanimación del sector inmobiliario a partir del año 2014. Por ello, el despliegue de estas nuevas estrategias operativas —favorecedoras de un “urbanismo resiliente”— requiere embridar con ataduras éticas el discurso economicista característico de la planificación urbano-territorial impulsora del “tsunami urbanizador” de la “década prodigiosa del urbanismo español” (1997-2007).

Cabe destacar, de la conclusión del libro reseñado, que el urbanismo practicado en el litoral andaluz durante el último ciclo alcista inmobiliario, lejos de fomentar su resiliencia, ha aumentado su vulnerabilidad al optar por un modelo territorial excesivamente especializado en el turismo residencial, inductor de una fuerte polarización social y claramente insostenible en materia ambiental.

A la riqueza conceptual, analítica y reflexiva del texto, el libro añade un interesante y adecuado aparato estadístico, gráfico y cartográfico que ayuda a comprender y a visibilizar y localizar perfectamente las cuestiones planteadas.

Hoy, cuando la pandemia del coronavirus COVID-19 nos sitúa en un nuevo período crítico de la economía y la sociedad de Andalucía, este libro nos puede poner ante el espejo de lo que debemos evitar para no incurrir en errores que definitivamente habría que haber superado. Esta monografía se convierte, pues, en algo altamente recomendable para el conocimiento de la realidad del litoral andaluz, en el presente y en el inmediato pasado.

