

I. Artículos

Las ciudades medias en la planificación. Escalas, tendencias y conflictos entre urbanismo y ordenación del territorio en Andalucía*

Mid-sized cities in planning. Scales, tendencies and conflicts between urbanism and territorial management in Andalusia

Noelia Ruiz Moya

Luis Miguel Sánchez Escolano

Universidad de Granada

Recibido, Abril de 2020; Versión final aceptada, Enero de 2021.

PALABRAS CLAVE: Ciudades medias; Desarrollo regional; Planificación; Gestión territorial; Andalucía

KEY WORDS: Mid-Sized Cities; Regional Development; Planning; Territorial Management; Andalusia

Clasificación JEL: O18, O21, R58.

RESUMEN:

La Comunidad Autónoma de Andalucía, en su afán por conseguir una adecuada vertebración y cohesión territorial, desplegó un sinfín de políticas urbanísticas y territoriales en el marco de la transferencia competencial con la descentralización autonómica, generando en apenas unas décadas un complejísimo marco legislativo e instrumental en el planeamiento urbanístico y la ordenación del territorio de la región (Hildenbrand, 2011; Cruz, 2018).

Sin embargo, a lo largo de los años, con la consolidación del sistema legal y normativo en su ordenamiento jurídico, el planeamiento territorial ha ido sucumbiendo frente al urbanístico, refrendando tendencias cortoplacistas y conformistas, consolidando así una evidente disfuncionalidad en la aplicación de ambos marcos de acción en la comunidad (Zoido, 2010, González, 2017; Rando, 2019).

* Este trabajo se ha realizado en el marco del proyecto de investigación "Evolución de las políticas urbanísticas municipales: 1979-2019. 40 años de ayuntamientos democráticos", financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad –"Retos de investigación"- en el marco del Plan Estatal de Investigación Científica y Técnica y de Innovación 2017-2020 (RTI2018-096435-B-C21+C22)

Así, este trabajo analiza el escenario planificador desarrollado en la comunidad andaluza en materia de urbanismo y ordenación del territorio, ejemplificado en las disfuncionalidades presentes entre ambos marcos normativos en las ciudades medias, como eslabón fundamental en el sistema de asentamientos de la región para conseguir el equilibrio territorial. Siendo, por tanto, el objetivo principal del texto reconocer, desde una perspectiva multidisciplinar, las tendencias y conflictos que en su desarrollo se han venido produciendo en ambas disciplinas, identificando y valorando su despliegue competencial, el marco legal de referencia y los instrumentos con los que cuenta cada una de ellas.

Tras el reconocimiento del marco legislativo, urbanístico y conceptual en Andalucía, e integrando un análisis de la dimensión actual del fenómeno de la ciudad media, se superponen escalas y dimensiones en el diagnóstico para identificar las disfunciones producidas entre ambas materias en su despliegue práctico, así como el impacto que este panorama ocasiona en la gestión territorial y urbana sostenible.

Finalmente, los datos de la investigación arrojan una realidad marcada por el ineficaz funcionamiento del marco legislativo del urbanismo y la ordenación del territorio en la comunidad autónoma, saturado por continuos solapamientos mal resueltos, y víctima de una deficiente gestión territorial por la falta de compromiso o inacción de los gestores públicos de la región. Algo que ocurre, pese a la hiperactividad normativa y reguladora de la comunidad andaluza en esta materia, especialmente en el periodo postcrisis en que intentaron que los preceptos de la planificación territorial fuesen un freno evidente al descontrol urbanístico presente en la región.

ABSTRACT

In order to achieve the autonomous community's main objective of internal territorial cohesion and an effective connection with the exterior, the authorities deployed planning policies based on the precepts of modernity, recognition of diversity and favoring decentralized decisions, especially in terms of urban planning and spatial planning. In only a few decades, this generated a complete and novel framework for action (Cruz, 2018; Rando, 2019).

However, over the years and through the consolidation of the system in its current characteristics, this legislative and planning panorama has evolved towards policies of a marked conformist nature, legitimizing previous trends in the territory and reinforcing centralism in decisions and investments (Martín & Jurado, 2018). Along with this and with the course of the political legislatures, there has been an evident distance between the theoretical proposal of the law and its inevitable reality, in addition to multiplying the cases of dysfunctionality in the application of both frameworks of action (Zoido, 1998; Górgolas, 2019).

The hypothesis of this research stems from the idea that it is possible to recognize the dysfunctions in the application of urban planning and spatial planning policies in Andalusia by analyzing their practice and performance in the case of mid-sized cities. The lessons learned from this analysis can be extrapolated to the set of policies that

influence territorial planning and management, and help to generate more sustainable and smart management alternatives.

Therefore, the main objective of this paper is to recognize, from a multidisciplinary analytical perspective, the trends and conflicts that have taken place throughout the development of the autonomous community of Andalusia, from the perspective of the disciplines of land use planning and urban planning. First, by identifying and evaluating the deployment of competences, their legal framework of reference and the instruments that each discipline had. This will allow for the establishment of an evolutionary and comparative analysis between the trajectories of both disciplines and their legislative results, from which the tools generated from each focus of territorial intervention and their participation in achieving a sustainable territorial model for the community are analyzed. The focus of this study is not carried out exclusively on the theoretical plane, but rather concentrates on a case study of mid-sized cities, a genuinely Mediterranean urban phenomenon that, due to its massive presence and specific weight in the regional territorial reality, serves as a preferred setting and thread of the analysis.

For this, based on a recognition of the legislative, planning and conceptual framework of reference for the autonomous community, and integrating an analysis of the current dimension of the phenomenon of the mid-sized city in the region, diagnostic scales and dimensions are superimposed that allow the identification of the dysfunctions and interfering factors that take place between both disciplines in their practice and deployment, as well as the impact that this panorama has on sustainable urban and territorial management.

All of the above allows us to reach some conclusions that are debated and contextualized in their scientific framework of reference.

Observing the results of decades of actions in this field, it is not risky to affirm that, in the case of the autonomous community of Andalusia, the entire territorial planning system has largely lost the direction to follow. This is due to the fact that the main historical motivation has been irretrievably altered, that which was committed to sustainability, territorial balance or to achieving a higher quality of life for its inhabitants through a better managed territory. And in this future there is, unquestionably, a leading actor: the autonomous public administration itself, with its non-compliance, countermeasures and continuous changes in criteria. And this without forgetting, of course, the attitude of local government entities, responsible to undertake a reckless fight against territorial planning in general, and reluctant to any alternative way of practicing urban planning.

In short, the data describe a reality marked by the poor operation of the established legislative and planning framework, which, in the particular case of Andalusia, in addition to being saturated with poorly resolved overlaps, is a victim of the lack of ambition and commitment of the autonomous community. All this takes place despite the hyperactivity of the legislation and the successive approvals of large planning packages during some historical periods.

Overall, and in view of the great legal and instrumental development that this issue achieves in the current legal system, it is verified that in this case the instrumental and

procedural materialization of the legislation, either lacks application, or its functions and motivational principles are executed in a distorted manner, generating a situation marked by the powerlessness of the instruments in charge of executing those precepts and models on reality.

In this scenario, spatial planning, which has been proposed since its inception as a comprehensive, transversal and purposeful tool, has been wandering vaguely in its own legal and legislative implementation, until becoming a physical order of land uses, relegating these to the permitted and prohibited activities on non-urbanizable land, and in some typologies, urbanizable. Urban planning, on the contrary, a perennial image of public control and private profit in the exploitation of the land, maintaining its strength and social presence, even exceeding its particular objectives and invading, either due to negligence or for the convenience of responsible supervisors, the function and practice of those disciplines such as spatial planning, which are theoretically designed to accompany their meaning and functionality, and which, from the beginning, were erroneously conceived as threats to their omnipotence.

All this prevents, in a correlative way, the main articulating component of the city system -the mid-sized cities-, from becoming empowered and positioned as the leading agent in development processes. These cities, instead of participating in the system assuming their role as urban centers guaranteeing territorial balance, or directly as protagonists of territorial networks to strengthen development processes -a vision advocated by spatial planning-, have done so on the contrary, uncritically accepting a diminished version of this role: they are only medium-sized municipalities concerned with their share of local power consolidated through poorly understood urban planning. For this reason and as previously warned, not all responsibility for the consecration of this scenario should lie with the autonomous administration: the mid-sized cities of Andalusia demonstrate that they have not understood their potential leading role in territorial management.

All this supposes, in short, a new setback and an awkward recognition of one of the most genuine patrimonial components of Andalusia: the intermediate segment of the urban system. And, therefore, it is understood as a new lost opportunity in the process of implementing a true and effective territorial cohesion in the region.

1. INTRODUCCIÓN. LOS INICIOS DE LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL Y URBANÍSTICA EN ESPAÑA.

La planificación ha sido una práctica política y administrativa de indudable trascendencia territorial en la historia reciente de España, bien como ordenamiento físico de las actividades o usos del suelo, o incluso, desde una perspectiva más regional, abordando cierta planificación económica de las actividades o usos que se reglaban (Zoido, 1998; Chinchilla, 2002;

Benabent, 2002a, 2009, 2019; Cruz, 2018). De esta forma, el objetivo principal de esta disciplina se ha centrado en “cohesionar el ámbito planificado, respetando la diversidad territorial, y superando los desequilibrios o desigualdades existentes” (Zoido, 2010: 207). Es importante subrayar esa idea de “cohesión”, que tiene un evidente significado social y económico, por contraposición a “articulación”, concepto también habitual en algunos campos de la planificación, pero quedando este referido a la vertebración física o al armazón infraestructural del territorio.

Tradicionalmente, el urbanismo ha sido la disciplina encargada de asumir las funciones del planeamiento territorial, haciendo valer su posición predominante a nivel político y económico, así como su indiscutible reconocimiento social. Este gran poder lo adquiere desde mediados del siglo XX, pues aunque sus orígenes se remontan a principios del XIX, no es hasta la ejecución de la Ley del Suelo de 1956, cuando el urbanismo encuentra en este hito un verdadero poder como función pública y política territorial desplegada a distintas escalas (Congreso de los Diputados, 1956; Hildenbrand, 2011; Górgolas, 2018). Pues, con ella, se asentaban los constructos legales previos, al igual que se establecían las bases teóricas y los contenidos técnicos y jurídicos que debería desarrollar el urbanismo como disciplina en adelante.

Con el cambio sociopolítico acontecido a partir de 1975, la hegemonía del urbanismo sobre la gestión del territorio comienza a ser cuestionada. Ya en la primera Ley del Suelo con incidencia en la etapa democrática (Ley 19/1975), se diferencia el planeamiento y ordenamiento físico de los usos del suelo, atribuidos profesionalmente a la arquitectura, de las competencias de ordenación del territorio, que supone una planificación a escala regional que integra políticas económicas (Chinchilla, 2002). En este nuevo contexto se alumbró el Plan Nacional Territorial, desarrollado a través de los distintos Planes Directores Territoriales de Coordinación –similares a planes subregionales–, que despliegan actuaciones de política regional en los espacios más complejos del territorio nacional, y en el que numerosas disciplinas científicas distintas de la arquitectura son protagonistas (Benabent, 2002a; 2007).

Como refrendo de lo anterior, la ordenación del territorio comienza a desenvolverse como función pública independiente de la planificación urbanística al ser una de las competencias transferidas en la Constitución de 1978, junto con urbanismo y vivienda, a las diferentes autonomías (Chinchilla, 2002; Cruz, 2018; Artículo 148 de la Carta Magna). Desde aquí, cada comunidad autónoma se encarga de desarrollar una legislación propia en

la materia, poniendo el foco en las dinámicas y conflictos locales que eran protagonistas en cada caso (Cañete y Sánchez, 2009; Hildenbrand, 2011; 2017; Rando, 2019).

Finalmente, la celebración del Consejo de Ministros Europeos de Ordenación del Territorio en Torremolinos en 1983, que se sustanció en la aprobación de la Carta Europea de Ordenación del Territorio (CEOT), supondrían el surgimiento definitivo de esta como función pública, política, y sobre todo, como disciplina científica, propia e independiente, con funciones prácticas y metodologías teóricas diferenciadas de las del urbanismo (Cruz, 2018; Cebrián, 2020). Este hito supone el final de una trayectoria teórica que había llevado a la ordenación del territorio a iniciarse como práctica de los gobiernos según los postulados del Regional Planning británico, siendo posteriormente teorizada y materializada por el modelo francés de *Aménagement du territoire*, y alcanzado su versión contemporánea en España una emulación muy acabada del modelo alemán de planificación territorial (Benabent, 2002b; 2009; Zoido, 2010; Hildenbrand, 2011; Farinós, 2016).

De esta forma, y apelando al ordenamiento jurídico vigente, la ordenación del territorio es jerárquicamente superior a la planificación urbanística, desarrollándose la primera a una escala regional/supramunicipal, mientras la segunda queda circunscrita a la escala local (Hildenbrand, 2017; Rando, 2019).

2. HIPÓTESIS DE LA INVESTIGACIÓN Y OBJETIVOS.

La hipótesis de partida de la investigación afirma que es posible reconocer las disfunciones en la aplicación de las políticas de urbanismo y de ordenación del territorio en Andalucía, analizando su práctica y desempeño en el caso de las ciudades medias de la región. Las lecciones extraídas de este análisis son, además, extrapolables al conjunto de políticas con incidencia en la planificación y gestión territorial, y permiten construir una completa interpretación científica acerca del estado actual de estas en la comunidad autónoma.

Por tanto, el objetivo principal del texto es reconocer, desde una perspectiva de análisis multidisciplinar, las tendencias y conflictos que en su desarrollo se han venido produciendo entre las disciplinas de ordenación del territorio y urbanismo en la comunidad autónoma de Andalucía.

Identificando y valorando su despliegue competencial, el marco legal de referencia y los instrumentos con los que cuenta cada una. Esto se hace teniendo como escenario predilecto de análisis al conjunto de las ciudades medias de la región.

Este objetivo general, puede descomponerse en varios objetivos particulares que son tratados a lo largo del trabajo. En primer lugar, se procede a reconocer el marco legislativo y de ordenamiento urbanístico y territorial vigente a nivel nacional y autonómico. A continuación, se hace posible estudiar y analizar el estado y comportamiento de las herramientas de planificación urbanística y territorial con incidencia en las ciudades medias, elemento ya destacado por su importancia como eslabón fundamental en el sistema de ciudades andaluz y en las políticas de reequilibrio territorial. En tercer lugar, se procede a identificar las disfunciones e interferencias que tienen lugar entre ambas disciplinas en su ejecución práctica y desenvolvimiento, así como la incidencia que este panorama tiene sobre la gestión urbana y territorial sostenible de la comunidad. La consecución de cada uno de estos logros parciales redundará, de forma complementaria e interactiva, en la obtención del fin principal propuesto.

3. METODOLOGÍA

La metodología empleada en la presente investigación se apoya en un enfoque hipotético- deductivo. En él, partiendo de un proceso crítico de observación de lógica empírica, se ha advertido que existe una compleja y disfuncional relación procedimental y práctica entre el urbanismo y la ordenación del territorio en el marco de la comunidad autónoma de Andalucía, lo que, además, se enmarca en una evidente dicotomía entre el ordenamiento jurídico en estas materias y la realidad urbana y territorial. A partir de ahí, y buscando concretar la aplicación de la investigación y sus métodos de trabajo, se ha escogido el escenario planificador y territorial de las ciudades medias de la región, al ser consideradas por la ley y sus instrumentos, el eslabón fundamental del Sistema de Ciudades de Andalucía, en todo lo que concierne al mantenimiento del equilibrio territorial, y el impulso de un modelo territorial sostenible en la región.

La consecución de las pretensiones ya explicitadas implica el desarrollo de las distintas fases de la investigación. En primer lugar, se establece, a

partir del trabajo con textos científicos especializados y de referencia en la materia, un estado de la cuestión que sirve para describir, e interpretar la génesis y trayectoria inicial de ambas disciplinas en el marco nacional español, esfuerzo que sitúa posteriormente su despliegue en los diferentes marcos autonómicos. En esta fase inicial, se sientan las bases del discurso identificando tanto los conceptos clave, las teorías en las que son protagonistas, así como, su interpretación geográfica. Todo ello pretende poner el foco del discurso en la escala de trabajo -la autonómica- con las ciudades medias andaluzas como fenómeno seleccionado sobre el que construir el discurso resultante.

Tras esto, se procede a un reconocimiento del marco legislativo, planificador y conceptual de referencia para la comunidad autónoma de Andalucía; al ser este el antecedente inmediato en el que enmarcar y reconocer los procesos y dinámicas de los que participa el segmento intermedio del sistema de asentamientos regional. Se añade en esta etapa la interpretación crítica de los fenómenos en consideración, fundamentada en el trabajo con textos y planes de referencia en este contexto. Se hace en este punto imprescindible dejar constancia de que en la presente investigación el concepto de “ciudad media” identifica al término municipal clasificado como tal en el Sistema de Ciudades del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (POTA). Esto es debido a que constituye la unidad mínima de desagregación de la información estadística y cartográfica sobre la cuestión estudiada. Por tanto, a lo largo de la investigación se alude con el concepto “ciudad media” a la totalidad del término municipal, y no al núcleo urbano.

En consonancia con lo indicado y como presentación del escenario específico de trabajo, se integra un breve análisis sobre la actual dimensión del fenómeno de la ciudad media en la región, aportando cartografía de elaboración propia, cuadros y tablas sintéticos, que sirven para ampliar el escenario de estudio y las posibilidades interpretativas del análisis. Así mismo, se establece la clasificación en dos niveles del fenómeno de la ciudad media en la región, diferenciando, de forma razonada y con apoyo en documentos oficiales de planificación, entre “ciudades medias 1” y “ciudades medias 2”. Esta decisión se considera que agiliza el discurso y permite desentrañar matices para el análisis y la interpretación de la realidad estudiada, respaldando en todo caso el esfuerzo realizado.

Posteriormente, y sobre este panorama de análisis, se superponen escalas y dimensiones de diagnóstico que permiten identificar las disfunciones

e interferencias que tienen lugar entre ambas disciplinas en su ejecución práctica, así como la incidencia que este panorama tiene sobre la gestión urbana y territorial sostenible para el conjunto del espacio regional andaluz.

Todo lo anterior permite recomponer una visión crítica sobre el éxito y aplicabilidad de las ideas, instrumentos y políticas en liza, resultados que son primero discutidos y posteriormente recopilados en la parte final del trabajo.

4. URBANISMO Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO EN ANDALUCÍA

Alcanzar la cohesión interna, favoreciendo al mismo tiempo la articulación exterior, ha sido el gran objetivo en política regional desde la creación de las comunidades autónomas en la España democrática. En el caso de Andalucía, este esfuerzo contaba con la dificultad añadida de ser aplicado sobre más de 87.000 km², en un conjunto formado por ocho provincias con trayectorias históricas no siempre convergentes y una marcada complejidad territorial, ya sea esta entendida desde un punto de vista físico o cultural (Cano, 1983).

Andalucía cuenta con su propia Ley de Ordenación del Territorio desde el año 1994- en adelante, LOTA- (Junta de Andalucía, 1994), que hunde sus raíces en algunas experiencias planificadoras previas como la Ley de Organización Territorial de la Comunidad Autónoma de Andalucía (1983), el Documento de Bases para la Ordenación del Territorio de Andalucía (1990) o las Directrices Regionales del Litoral Andaluz (1990) (Feria, 2006, 2007; Zoido, 2010). Pese a la apariencia de contar con una vasta experiencia en la materia, estas legislaciones nunca se ejecutaron en la práctica, lo que pone de manifiesto el gran recelo que los gestores públicos -especialmente los municipales- han tenido respecto a la ordenación territorial, invocando una limitación ilegítima de las competencias que tenían atribuidas según la planificación urbanística. Un informe del Defensor del Pueblo Andaluz en 1995, denunciaba de manera vehemente la “inobservancia premeditada del planeamiento territorial vigente” por los ayuntamientos, que se negaban mayoritariamente a adaptar, aprovechándose de la indeterminación de la administración regional, sus instrumentos urbanísticos (Feria, Rubio y Santiago, 2005; Benabent, 2019).

Dentro de la planificación urbanística, la situación se complejiza aún más, pues se debe atender a la legislación nacional en materia de suelo -Leyes del Suelo de 1975, 1990, 1998, 2007, 2015-, así como a la propia legislación autonómica. Andalucía, en concreto, aprueba su propia Ley de

Ordenación Urbanística en 2002 -LOUA- (Parlamento de Andalucía, 2002) que, aunque se desarrolla en el marco de la LOTA, según se recoge en sus artículos 2 y 3, y reconociendo su subordinación jerárquica a esta, en la práctica, todo el planeamiento urbanístico y territorial que se ha desarrollado en la región se ha sometido a la LOUA, obviando en numerosas ocasiones su adaptación a los instrumentos derivados de la LOTA de 1994.

Todo este marco legislativo actúa sobre la realidad territorial a través de distintos instrumentos que se intercalan en competencias y funciones, generando un sistema planificador muy burocratizado, tedioso y excesivamente rígido (Benabent, 2002b, 2019; Márquez, 2016; Santa María, 2016; González, 2017; Górgolas, 2018). En él, “la consideración prioritaria del urbanismo y de la ordenación del territorio como actividades generadoras de sustanciosas plusvalías y/o de oportunidades económicas a corto plazo, presenta una gestión pública excesivamente orientada desde los intereses privados” (Zoido, 2010: 196), lo que condiciona de partida la alineación de todo el sistema.

Por un lado, la LOTA prevé su implementación a través del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía –POTA- (Junta de Andalucía, 2006). En él se plantea la cohesión territorial regional a través de un sistema de ciudades jerarquizado, centrando los esfuerzos públicos en la mejora dotacional e infraestructural, incentivando la actividad económica y persiguiendo, como objetivo final, un desarrollo sostenible. Además, la LOTA dispone la puesta en marcha de Planes Subregionales de Ordenación del Territorio -PSOT- según las grandes unidades territoriales determinadas en el plan regional (Art. 10 LOTA), que pasan a ser la referencia supramunicipal fundamental.

Por su parte, la LOUA también genera su desarrollo legislativo a través de distintos instrumentos, siendo el principal de ellos, por su carácter amplio y capacidad de intervención, el Plan General de Ordenación Urbana –PGOU-. Estos últimos “establecen en el marco de los Planes de Ordenación del Territorio, la ordenación urbanística en la totalidad del término municipal, y organizan la gestión de su ejecución, según las características del municipio, y los procesos de ocupación y utilización del suelo actuales y previsibles a medio plazo” (Art.8 LOUA). Como instrumentos de desarrollo se encuentran Planes Parciales, Planes de Ordenación Intermunicipal, Planes de Sectorización o Proyectos de Actuación.

Se hace evidente, por tanto, el hecho de que una cantidad excesiva de instrumentos de planificación confluyen sobre un mismo espacio, siendo ahí el urbanismo la función pública predominante y, por tanto, el PGOU la

principal herramienta de planificación (Martín y Jurado, 2018). Pues, aunque la ordenación del territorio trate de limitar los crecimientos establecidos por el planeamiento urbanístico, en la práctica, es esta quien fuerza al planeamiento territorial a aceptar sus determinaciones. Esto acaba convirtiendo, de facto, a la ordenación del territorio en un parche legitimador de tendencias urbanísticas previas dirigidas e impulsadas “desde abajo” de la estructura planificadora por los instrumentos del urbanismo municipal.

Un claro ejemplo de ello es la Norma 45 del POTA. Esta dictamina que “con carácter general, no se admitirán los crecimientos que supongan un incremento de suelo urbanizable superior al 40% del suelo urbano existente, ni los crecimientos que supongan un incremento de población superiores al 30% en ocho años” (Junta de Andalucía, 2006: 56). Iniciativa impuesta en un contexto de consumo territorial desmesurado que trataba de reconducir la situación a través de un desarrollo sostenible del capital territorial regional materializado en el modelo de ciudad compacta (Vega, 2002; González, 2017; Santa-María 2016; Górgolas, 2017). Es ahí cuando muchos ayuntamientos entienden restringidas sus competencias urbanísticas, y tras acudir a los tribunales contra el POTA, consiguen descargar de sentido y aplicabilidad la Norma 45: se admite que estos crecimientos puedan incrementarse siempre que prime el interés general, que un PSOT lo ponga, o que desde el planeamiento urbanístico se justifique adecuadamente, propiciando incluso, en aras de fomentar la actividad económica de la región, que los suelos urbanizables destinados a actividades industriales no contabilicen para estos porcentajes (González, 2017; Górgolas, 2018). Sirva este proceso para ilustrar la impotencia de la ordenación del territorio, que por un lado establece unos límites claros a la actividad urbanística a favor de la sostenibilidad, y por otro, con la anuencia de la administración regional, genera los mecanismos necesarios para que el planeamiento urbanístico no tenga impedimentos legales con los que continuar el despliegue de sus modelos. Inevitablemente, acude a este debate la noción de “supraurbanismo” a escala regional/subregional (Olmedo, 2017), para referir al papel real de esta planificación, legitimadora imprescindible de las dinámicas e incongruencias del planeamiento urbanístico (Zoido, 2010).

Además, los planes se ven sometidos a falta de coordinación interadministrativa, que exige duplicidades de trámites o incluso genera informes sectoriales, vinculantes al planeamiento, contradictorios (Benabent, 2019; Olmedo, 2017). Todo ello se materializa en una constante inseguridad jurídica, pues los instrumentos de planificación son anulados en numerosas

ocasiones por los tribunales de justicia ante cualquier modificación posterior de alguna ley o trámite con incidencia sectorial.

Por otra parte, y aunque estos problemas son comunes al planeamiento territorial en general y al urbanístico en particular, la inseguridad jurídica que se manifiesta con la derogación de algún plan es distinta según la disciplina. Mientras los planes territoriales, al carecer de validez legal tras su anulación, quedan desestimados y no se aplica ninguna de sus determinaciones hasta que no se vuelva a iniciar otro proceso de elaboración/aprobación, en el caso de los urbanísticos retoma su validez legal el planeamiento previo al que se ha derogado, evitando ausencia de referencias y generando, lógicamente, una mayor confianza económica, política y social en dichos instrumentos.

Recientemente desde el urbanismo administrativo se ha impulsado una “Proposición de Ley de medidas administrativas y procesales para reforzar la seguridad jurídica en el planeamiento”¹ (Congreso de los Diputados, 2018), mientras que en la escala autonómica se desarrollaba el proceso legislativo de la nueva Ley de Impulso para la Sostenibilidad del Territorio de Andalucía (LISTA), recientemente aprobada (Junta de Andalucía, 2021). Esta ley pretende reforzar la seguridad jurídica de este planeamiento reduciendo temporalmente su tramitación, facilitando los procesos y trámites necesarios para su aprobación y reordenando los contenidos, documentos y plazos de informes sectoriales vinculantes a los que debe someterse, así como reforzando las competencias municipales sobre el asunto.

Mientras y en esos años, en la ordenación del territorio regional tuvo lugar el último y más lamentable ejemplo de discrecionalidad y frustración planificadora exhibido por la administración autonómica. Se trata de la aprobación y posterior derogación -debida a presiones municipales y en un lapso de apenas dos años-, del Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía² (Rodríguez y Sánchez, 2014; Junta de Andalucía, 2015; Rando, 2019).

1 “Proposición de Ley de medidas administrativas y procesales para reforzar la seguridad jurídica en el ámbito de la ordenación territorial y urbanística”, de 15 de octubre de 2018 (BOE 319-1), fallida en su tramitación parlamentaria por la Disolución de las Cortes Generales ante el final de la XII Legislatura.

2 Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía, aprobado por el Decreto 141/2015, de 26 de mayo, y derogado por la Resolución del 23 de abril de 2018, por la que se da cumplimiento a la Sentencia de Nulidad del Plan por parte del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía.

5. LAS CIUDADES MEDIAS EN ANDALUCÍA. CONCEPTO Y FUNCIÓN EN EL MODELO TERRITORIAL

Las ciudades medias quedan definidas en el artículo 14 del POTA como “el conjunto de ciudades y pueblos que organizan coherentemente un territorio relativamente homogéneo, constituyendo redes o sistemas territoriales jerárquicamente organizados según su nivel de madurez y dinámicas” (Junta de Andalucía, 2006:27). Son entendidas, por tanto, como el segundo nivel de organización del Sistema de Ciudades de Andalucía, constituyendo el eslabón intermedio de vertebración territorial entre los Centros Regionales -capitales provinciales más Jerez de la Frontera y Algeciras-, y las Redes Urbanas en Áreas Rurales, hipótesis planificadora que refiere al débil poblamiento rural periférico a los flujos que marcan el desarrollo regional (Rodríguez y Sánchez, 2012, 2016).

Tras algo más de una centuria de estudio científico de dicho fenómeno, aún no se han podido establecer unos criterios cuantitativos y cualitativos homogéneos para su definición (Andrés, 2008; Rodríguez y Sánchez, 2012; Campos, 2017). Pese al temprano reconocimiento científico de la idea de “agrociudad” ya a finales del S.XIX, el estudio contemporáneo del territorio en Andalucía, incorporando nuevas nociones relacionadas con su funcionalidad, dinámicas y la constitución de redes, ha encontrado un cierto desafío en la definición de este fenómeno.

Así, cuantitativamente, la noción geográfica de ciudad media ha ido variando según el volumen y rango demográfico considerado en función del contexto histórico, económico o espacial. A escala nacional el concepto ha oscilado entre los 25.000-50.000 habitantes establecidos por Vinuesa, Moreno o Serrano Martínez en la década de 1990, ampliado hasta los 100.000 siguiendo los criterios del Instituto Nacional de Estadística por los profesores Esteban y López a finales de siglo. Por su parte, Andrés las clasifica entre 50.000 y 200.000 habitantes en la primera década del siglo XXI. En el caso andaluz, debido a los condicionantes propios de su modelo territorial, las cifras oscilan entre los 10.000 y los 50.000 habitantes de Ocaña y Navarro, los 20.000-50.000 de Cano o su ampliación hasta los 100.000 de Rodríguez Martínez (Feria, 2007; Rodríguez y Sánchez, 2010; Sánchez, 2011a, 2018a).

Dada la indeterminación cuantitativa del fenómeno, se han tratado de incluir posteriormente en el análisis criterios cualitativos buscando una aproximación más exacta y realista. De ahí que se pase a considerar a la

ciudad media no sólo como una concentración demográfica de tamaño mediano, sino también como un centro de interacción social, económica y cultural, que organiza su área funcional circundante y aporta equilibrio al funcionamiento del territorio (Bellet y Beltrao, 2009). En esencia, una ciudad de este tipo funciona como eslabón de conexión entre los extremos del sistema de asentamientos, ayudando a irradiar, distribuyendo, los procesos de desarrollo territorial, convirtiéndose de esta forma en una herramienta indispensable en la lucha contra los desequilibrios territoriales.

Esta concepción funcional de la ciudad media adquiere una mayor significación en Andalucía a través del establecimiento del modelo de articulación territorial propuesto por el POTA. Así, surge en la planificación regional la concepción de las ciudades medias como “nodos territoriales intermedios”, escenarios en red idóneos para la implementación de nuevas formas de gobernanza territorial, más capaces de generar espacios de alta calidad de vida para sus habitantes, y con un protagonismo explícito en las dimensiones de gestión política, económica y ambiental del territorio en la escala subregional (Del Espino, 2017; Sánchez, 2018a).

Buscando una opción operativa e integrada plenamente en la planificación vigente y sus preceptos, se considera a continuación “ciudad media” a aquellos núcleos urbanos comprendidos entre los 20.000-100.000 habitantes. Por debajo del límite inferior, las características urbanas y la función de intermediación territorial del centro en cuestión quedan en entredicho; más allá del límite superior, se complejiza su estatus con realidades administrativas o políticas que escapan a los objetivos de esta contribución (Rodríguez y Sánchez, 2012; Sánchez, 2018b).

5.1 Las Ciudades Medias en el planeamiento urbanístico y territorial.

Considerando la clasificación realizada por el sistema de ciudades de Andalucía recogido en el POTA y el rango poblacional de referencia escogido, el 40% del territorio de la comunidad autónoma de Andalucía está organizado en torno a ciudades medias. Se han establecido dos categorías dentro de este marco de referencia: las “Ciudades Medias 1”, situadas en el rango 20.000-50.000 habitantes, y las “Ciudades Medias 2”, entre 50.000-100.000 habitantes (Cuadro 1).

CUADRO 1
CARACTERIZACIÓN DE LAS CIUDADES MEDIAS 1 Y 2.

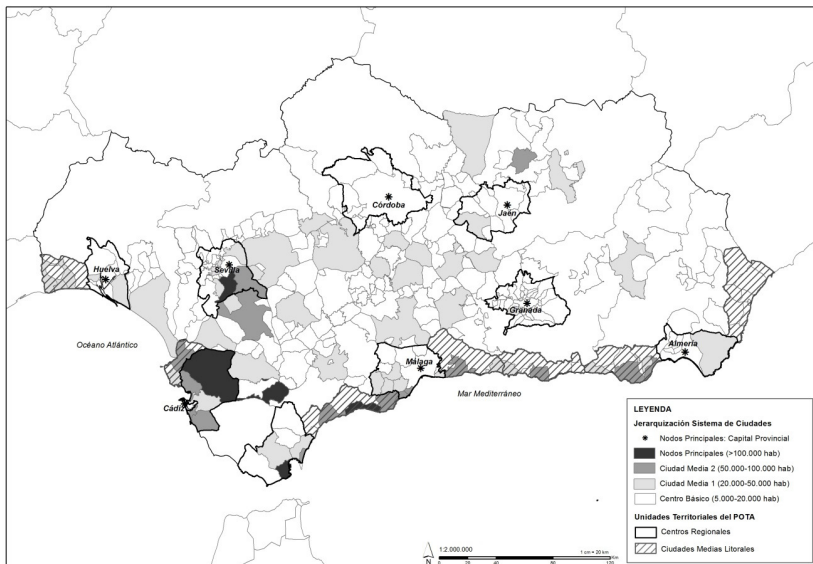
CIUDADES MEDIAS 1	CIUDADES MEDIAS 2
20.000-50.000 hab.	50.000-100.000 hab.
Atonía económica	Dinamismo económico
Peso sector agrario	Peso sector terciario
Infraestructuras básicas- intermedias	Infraestructuras intermedias-avanzadas
Conexiones viales medias	Conexiones viales de alta capacidad
Equipamientos medios	Equipamientos avanzados
Centros educativos medios: infantil, primaria y secundaria	Centros educativos especializados: infantil, primaria, secundaria, bachillerato, FP y "universidades"
Instalaciones médicas medias: centros de salud, hospitales de atención primaria	Instalaciones médicas especializadas: hospital general y/o especialidades
Equipamientos asistenciales básicos	Equipamientos asistenciales especializados
Instalaciones comerciales medias: supermercados, pequeños CC	Instalaciones comerciales especializadas: hipermercados, grandes CC
Juzgados	Juzgados
Mercados de Abastos	Mercados de Abastos
	Instalaciones de Ocio y Recreativas
	Centros de Decisión/Administración de la Junta de Andalucía

Fuente: IECA. Elaboración propia.

Las Ciudades Medias 1, además de un menor volumen demográfico, se caracterizan por un considerable estancamiento socioeconómico, reflejo de la constante polarización sufrida por la inversión de capital en el sistema productivo y en el sistema relacional regional en las últimas décadas (equipamientos e infraestructuras). Esto viene favoreciendo la desarticulación de los espacios subregionales históricamente organizados en torno a las antiguas agrociudades y cabeceras comarcales interiores. No es de extrañar que algo más del 75% de estas ciudades se localicen en el interior andaluz, frente al 25%, localizadas en el litoral (almeriense y onubense, principalmente), y que son además las que presentan dinámicas territoriales más positivas (Figura 1, Cuadro 1 y 2).

Por su parte, las Ciudades Medias 2 presentan un mayor peso demográfico y económico, con unas relaciones territoriales más sólidas y protagonistas en las dinámicas espaciales regionales. Cuentan con una mayor capacidad organizativa comparativa en su entorno territorial, concentrando mejores equipamientos e infraestructuras, especialmente logísticas y de comunicación, atrayendo a un mayor porcentaje de las inversiones de capital y producción. Su distribución es esencialmente litoral, pues salvo tres de ellas (Linares, Utrera y Alcalá de Guadaíra), todas las ciudades medias de esta categoría se localizan en el litoral, especialmente en el Poniente Almeriense (entorno de El Ejido, Roquetas de Mar) la Costa del Sol (Vélez-Málaga, Bernalmádena, Mijas y Estepona) y la Bahía de Cádiz-Algeciras (La Línea de la Concepción, Chiclana de la Frontera, San Fernando, el Puerto de Santa María y Sanlúcar de Barrameda) (Figura 1, Cuadro 1 y 2).

FIGURA 1
SISTEMA DE CIUDADES SEGÚN EL PLAN DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO DE ANDALUCÍA (2006)



Fuente: Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía. Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio. Elaboración propia.

CUADRO 2
JERARQUIZACIÓN DEL SISTEMA DE CIUDADES DE ANDALUCÍA
SEGÚN DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN

SISTEMA DE CIUDADES DE ANDALUCÍA		
	Número	%
Nodos Principales: Capitales Provinciales	8	4,79%
Nodos Principales	4	2,40%
Ciudades Medias 2	17	10,18%
Ciudades Medias 1	51	30,54%
Centros Básicos	138	82,63%
Total Sistema Urbano	167	21,47%
Total Andalucía	778	100%

Fuente: IECA. Padrón Municipal de habitantes 2019. Elaboración propia.

El funcionamiento desigual entre el litoral y los espacios interiores de la Comunidad Autónoma, unido a las lógicas de concentración impulsadas por el capitalismo global en el territorio, está favoreciendo la perpetuación de viejos problemas estructurales -cuando no el surgimiento de otros nuevos-, que afectan directamente a la cohesión territorial. Imposibilitando, así mismo, reconducir desde la acción de la ordenación el territorio los problemas derivados de la visión cortoplacista y localista que imponía el planeamiento urbanístico.

En este sentido, y entrando en detalle, las ciudades medias andaluzas presentan unos instrumentos de planificación urbanística desfasados y anticuados, pues el 78% de ellos son herramientas aprobadas con anterioridad a la entrada en vigor de la LOUA en 2002, frente al 22% realizados con posterioridad. De hecho, el instrumento urbanístico predominante en estos centros sigue siendo las Normas Subsidiarias -NN.SS.-, unas herramientas provenientes de la Ley del Suelo de 1956 que carecen de la capacidad instrumental, legal y procedimental necesaria para generar un modelo de ciudad cohesionado, integrado y sostenible. Tanto es así, que casi el 71% del planeamiento urbanístico previo a la LOUA son NN.SS, frente al 11% del planeamiento aprobado con posterioridad a dicha legislación urbanística (Cuadro 3). A esto se une el agravante de que la legislación vigente no prevé

la ejecución de estos, y estableció su desarrollo normativo en los municipios implementando Planes Generales de Ordenación Urbana.

CUADRO 3
**TIPOLOGÍA DE LOS INSTRUMENTOS DE PLANEAMIENTO
URBANÍSTICO SEGÚN LA LEGISLACIÓN VIGENTE EN LAS
CIUDADES MEDIAS DE ANDALUCÍA**

INSTRUMENTOS DE PLANEAMIENTO		
	Absolutos	Relativos
ANTES LOUA	127	77,91%
NN.SS	90	70,87%
P.G.O.U.	37	29,13%
DESPUÉS LOUA	36	22,09%
NN.SS	4	11,11%
P.G.O.U.	32	88,89%
TOTAL	163	100,00%

Fuente: Consejería de Fomento, Infraestructuras y Ordenación del Territorio de Andalucía (2020).
Elaboración propia.

Tras dieciocho años de vigencia de la legislación urbanística, aún el 14% de las ciudades medias andaluzas no tiene su planeamiento adaptado, y todo pese a que en la ley, se obligaba a la ejecución y acomodo legislativo de los instrumentos urbanísticos municipales en un plazo inferior a cuatro años desde su entrada en vigor³ (Junta de Andalucía, 2002).

Al analizar estos datos según la localización de las ciudades medias, se observa una evidente debilidad del planeamiento urbanístico en los ámbitos con mayor dinamismo socioeconómico de la región. Así, casi el 14% del planeamiento aún no adaptado a la LOUA se corresponde con los ámbitos litorales. Esto coincide con los escenarios de grandes procesos especulativos que, como es lógico, únicamente pueden ser posibles en zonas de sombra

3 Disposición Transitoria 2ª de la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía (Junta de Andalucía, 2002).

legal o de indefinición en la vigilancia de su cumplimiento. Junto a ellos, las áreas metropolitanas muestran, por comparación, la otra cara de una dicotomía muy llamativa, pues son los ámbitos geográficos que engloban los instrumentos de ordenación urbanística con mayor y mejor adaptación a la legislación vinculante, teniendo casi el 65% de su planeamiento aprobado y ejecutado tras la LOUA, y paralelamente, algo más del 9% del mismo aún sin adaptar a dicha legislación (Cuadro 4 y Figura 2).

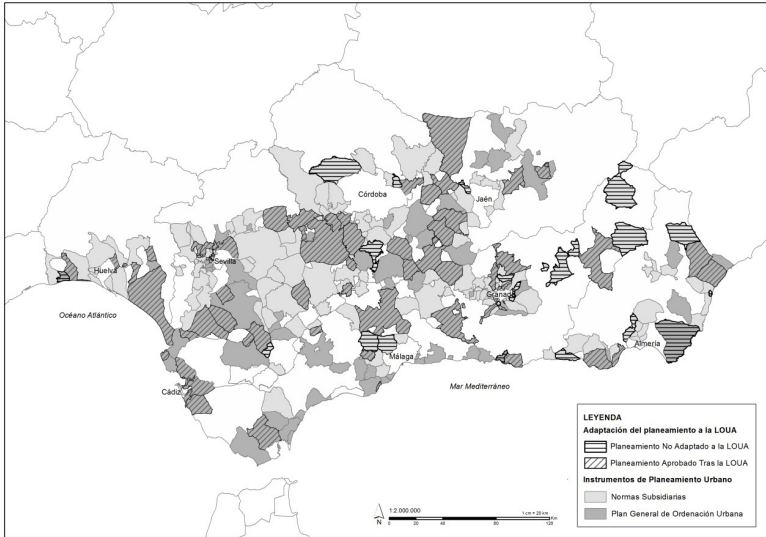
CUADRO 4
**ESTADO DE LOS INSTRUMENTOS DE PLANEAMIENTO
URBANÍSTICO SEGÚN LA LEGISLACIÓN VIGENTE EN LAS
CIUDADES MEDIAS DE ANDALUCÍA**

	INSTRUMENTOS DE PLANEAMIENTO (%)		
	Centros Regionales	CM Litorales	CM Interiores
Aprobado Tras LOUA	64,62	58,33	62,96
No Adaptado LOUA	9,23	13,89	5,19
Adaptado LOUA	26,15	27,78	31,85

Fuente: Consejería de Fomento, Infraestructuras y Ordenación del Territorio de Andalucía (2020), Elaboración propia.

Por el contrario, la situación de las ciudades medias interiores refleja un escaso cumplimiento de la legislación urbanística, pues, aunque las cifras de inadaptación de su planeamiento a la LOUA son muy bajas –con un 5% de estas–, son fruto del escaso planeamiento urbano aprobado tras la promulgación de la citada ley. Así, ostentan la cifra más alta de planeamiento aprobado previo a la LOUA, solventando el trámite de actualización con una adaptación parcial a la misma –representado esta situación el 32% del planeamiento de las ciudades medias interiores–. Lo que significa que estas ciudades siguen regidas por un planeamiento anticuado, principalmente Normas Subsidiarias que, aunque han sido adaptadas a la LOUA, no son las herramientas urbanísticas más adecuadas para gestionar su territorio y, por tanto, es una de los fundamentos que explican los profundos problemas socioeconómicos que caracterizan a muchas de ellas (Cuadro 4 y Figura 2).

FIGURA 2
**ESTADO DE LOS INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN URBANA
 EN LAS CIUDADES MEDIAS DE ANDALUCÍA**



Fuente: Consejería de Fomento, Infraestructuras y Ordenación del Territorio de Andalucía (2020).
 Elaboración propia.

En conjunto, solo el 47% del planeamiento de las ciudades medias de Andalucía se encuentra adaptado a la legislación urbanística, aunque sea de manera parcial en sus contenidos o preceptos. Temporalmente, esta adaptación se produce mayoritariamente entre los años 2008 y 2012 (Cuadro 5 y Figura 3), en plena crisis económica e institucional en España, tratando de ofrecer una reacción a los grandes desmanes especulativos llevados a cabo en los primeros años del siglo XXI. Además, es en este momento cuando la Administración Pública aprueba el POT (entrada en vigor en 2007), que establece el modelo territorial de Andalucía y que pretende, así mismo, servir de contención para el planeamiento urbanístico. Junto a ello, comienza un proceso masivo y continuado de redacción/aprobación de los PSOT, que concretan los preceptos de la planificación territorial en la práctica, reforzando así el control sobre el urbanismo.

Posteriormente, entre 2012 y 2018, la tasa de adaptación de los instrumentos urbanísticos es bastante inferior –un 18%–, ya que la Administración comienza una trayectoria de actuación errática que salpica a la aplicación tanto de la planificación urbanística como de la territorial, con continuas enmiendas a la legislación urbanística a través de Disposiciones Transitorias y Decretos de Modificaciones puntuales (como el Decreto 2/2012, de 10 de enero, por el que se regula el régimen de las edificaciones y asentamientos existentes en Suelo No Urbanizable en la Comunidad Autónoma de Andalucía). Actuaciones en contradicción aparente con la prolija actividad aprobatoria de los PSOT, que daban a entender, al menos inicialmente, que la planificación territorial se consolidaba como función pública, política y administrativa (Cuadro 6 y Figura 4).

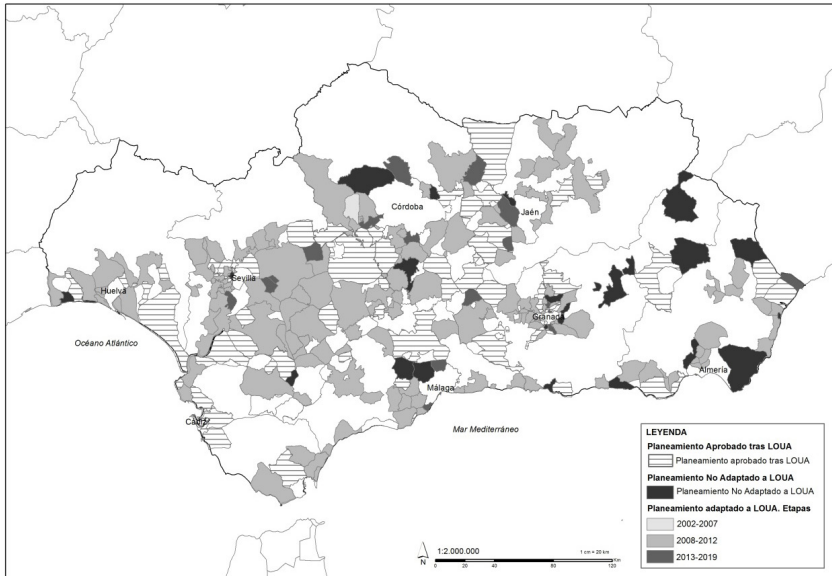
CUADRO 5
**ESTADO DE LOS INSTRUMENTOS DE PLANEAMIENTO
URBANÍSTICO SEGÚN LA LEGISLACIÓN VIGENTE EN LAS
CIUDADES MEDIAS DE ANDALUCÍA**

INSTRUMENTOS DE PLANEAMIENTO		
PLANEAMIENTO LOUA	Absolutos	Relativos
Aprobado Tras LOUA	64	39,26%
No Adaptado LOUA	23	14,11%
Adaptado LOUA	76	46,63%
2002-2007	1	1,32%
2008-2012	61	80,26%
2012-2018	14	18,42%

Fuente: Consejería de Fomento, Infraestructura y Ordenación del Territorio (2020). Elaboración propia.

Una secuenciación temporal similar presenta la adaptación del planeamiento urbanístico a la planificación territorial, concretamente al POTA. Ya en la LOUA se advierte en sus artículos 1 y 2, así como en la exposición de motivos y la Disposición Adicional 5ª, la subordinación de éste a la LOTA y al POTA. De ahí que la mayoría de los instrumentos urbanísticos en las ciudades medias se adapte al plan regional al mismo tiempo que se adapta a la LOUA, tratando de simplificar los trámites (Cuadro 6 y Figura 4). El 89% del planeamiento urbanístico se adapta entre 2007 y 2013, y apenas el 10% lo hace con posterioridad.

FIGURA 3
ETAPAS DE ADAPTACIÓN DEL PLANEAMIENTO URBANÍSTICO A LA LOUA EN LAS CIUDADES MEDIAS DE ANDALUCÍA



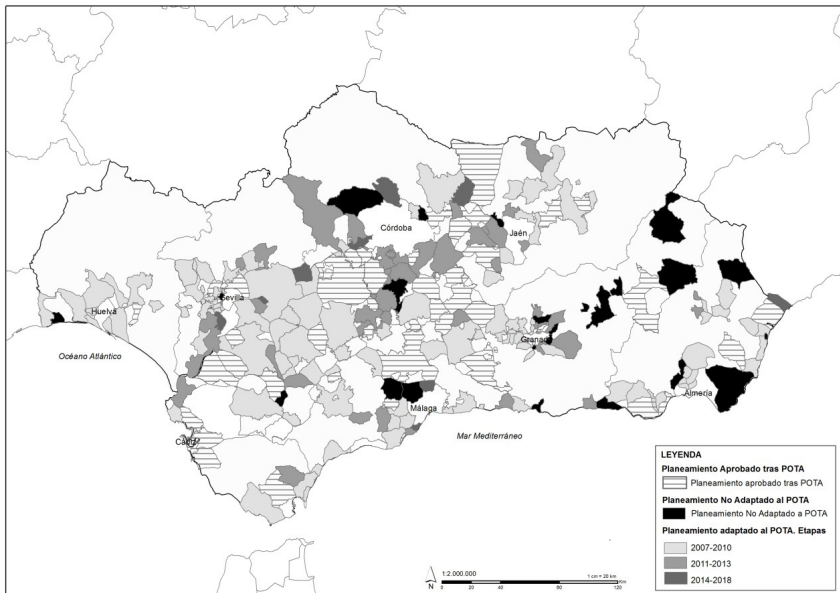
Fuente: Consejería de Fomento, Infraestructura y Ordenación del Territorio (2020). Elaboración propia.

Precisamente en esta última etapa se comienza a elaborar el Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía, que suponía la revisión y modificación de una parte importante de los suelos declarados urbanizables de los municipios litorales. De estos se pretendía su desclasificación hacia No Urbanizable, buscando preservar de nuevos procesos de urbanismo expansivo a las últimas islas no edificadas de la línea litoral en sus primeros 500m. De ahí que muchos municipios fuesen reticentes a adaptar sus instrumentos previendo una modificación posterior.

Una vez más, en este ejemplo la ordenación del territorio se somete ante la forma habitual de práctica urbanística, protegida de la Administración autonómica. Lejos de combatir los modelos de crecimiento expansivo contra los que reaccionan formalmente tanto la LOUA como la LOTA, la administración se ha encargado de “diseñar un paquete de contramedidas que fomentan

la inobservancia de su propia legislación urbanística y territorial, originando así que los Ayuntamientos no adapten verdaderamente su planeamiento a la LOUA o al POTA” (Górgolas, 2018: 68). La noción de un “supraurbanismo” a escala regional/subregional como sinónimo de ordenación del territorio, aparece nuevamente sobrevolando a la planificación territorial en Andalucía.

FIGURA 4
ETAPAS DE ADAPTACIÓN DEL PLANEAMIENTO URBANÍSTICO AL POTA EN LAS CIUDADES MEDIAS DE ANDALUCÍA



Fuente: *Consejería de Fomento, Infraestructura y Ordenación del Territorio (2020)*. Elaboración propia.

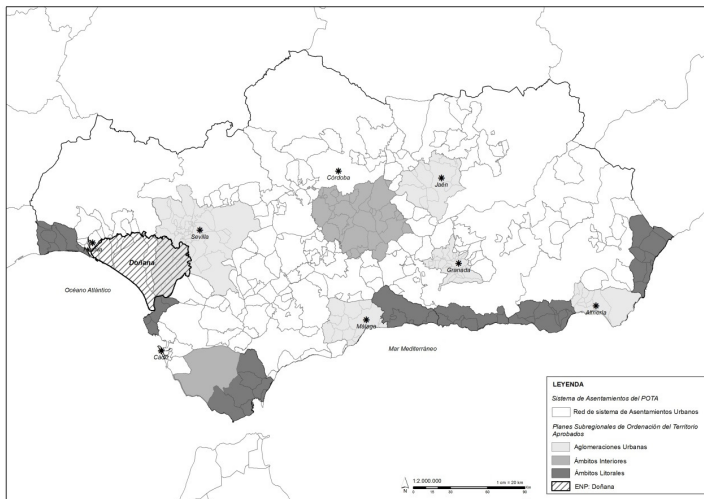
Por todo ello, pese a la prolija actividad planificadora acontecida en Andalucía en las últimas décadas, donde el 75% de los PSOT que afectan a las ciudades medias se han aprobado entre 2007-2014 (Figura 5 y Cuadro 7), estos apenas han tenido incidencia en la gestión real del territorio.

CUADRO 6
**ESTADO DE LOS INSTRUMENTOS DE PLANEAMIENTO
 URBANÍSTICO SEGÚN LA LEGISLACIÓN TERRITORIAL VIGENTE
 EN LAS CIUDADES MEDIAS DE ANDALUCÍA**

<i>INSTRUMENTOS DE PLANEAMIENTO</i>		
PLANEAMIENTO POTA	Número	%
Aprobado tras POTA	58	35,58%
No Adaptado POTA	23	14,11%
Adaptado POTA	82	50,31%
2007-2010	29	35,37%
2011-2013	44	53,66%
2014-2018	9	10,98%

Fuente: Consejería de Fomento, Infraestructura y Ordenación del Territorio (2020). Elaboración propia.

FIGURA 5
**INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN TERRITORIAL
 SUBREGIONAL APROBADOS QUE AFECTAN A LAS CIUDADES
 MEDIAS DE ANDALUCÍA**



Fuente: Consejería de Fomento, Infraestructura y Ordenación del Territorio (2020). Elaboración propia.

CUADRO 7
LISTADO DEL ESTADO DE LOS PLANES DE ORDENACIÓN
DEL TERRITORIO SUBREGIONAL CON INCIDENCIA EN LAS
CIUDADES MEDIAS DE ANDALUCÍA

PLANES SUBREGIONALES DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO				
ÁMBITO	APROBADOS	AÑO	MUNICIPIOS	OBSERVACIONES
Aglomeración Urbana	Aglomeración Urbana de Granada	1999	32	
Litoral	Poniente de Almería	2002	10	
Espacio Natural Protegido	Espacio de Doñana (Huelva y Sevilla)	2003	13	
Litoral	Bahía de Cádiz-Jerez	2004	5	** En revisión desde 2011
Litoral	Litoral occidental de Huelva	2006	7	
Litoral	Costa del Sol Oriental-Axarquía (Málaga)	2006	29	
Litoral	Levante de Almería	2009	11	
Aglomeración Urbana	Aglomeración Urbana de Sevilla	2009	46	
Aglomeración Urbana	Aglomeración Urbana de Málaga	2009	13	
Litoral	Costa Noroeste de Cádiz	2011	4	
Aglomeración Urbana	Aglomeración Urbana de Almería	2011	9	
Litoral	Campo de Gibraltar (Cádiz)	2011	4	
Aglomeración Urbana	Costa Tropical de Granada	2011	17	
Litoral	Sur de Córdoba	2012	31	
Aglomeración Urbana	Aglomeración Urbana de Jaén	2014	15	
Aglomeración Urbana	Aglomeración Urbana de Huelva	2008	8	** Acuerdo de formulación del Plan D.522/2008.
Aglomeración Urbana	Aglomeración Urbana de Córdoba	2011	14	** Acuerdo de formulación del Plan D.242/2011.
Interior	Almanzora	2011	28	** Acuerdo de formulación del Plan D.240/2011.
Litoral	Bahía de Cádiz- Jerez. Revisión	2011	5	** Acuerdo de formulación del Plan D.241/2011.
Litoral	Costa del Sol Occidental (Málaga)	2017	9	** Acuerdo de formulación del Plan D.143/2017.

Fuente: Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de la Junta de Andalucía (2020).
 Elaboración propia.

6. DISCUSIÓN Y CONCLUSIONES

Tras este recorrido se hace imprescindible un examen crítico final de la situación: ¿Ha malogrado la comunidad autónoma de Andalucía la creación y puesta en marcha de su propia planificación urbanística y de ordenación del territorio? ¿Es la situación en que queda la planificación territorial el corolario principal de este proceso? Y particularizando, ¿Qué papel y reconocimiento tienen actualmente las ciudades medias en ese marco?

Observando los resultados de décadas de actuaciones en este campo, no es descabellado afirmar que, en el caso de Andalucía, la totalidad del sistema de planificación territorial ha perdido en gran medida el rumbo a seguir, quedando alterada irremediablemente su motivación histórica principal, esa que apostaba por la sostenibilidad, el equilibrio territorial o por alcanzar una mayor calidad de vida para sus habitantes a través de un territorio mejor gestionado (Benabent, 2019; Hildenbrand, 2011; Zoido, 2010). Y en este devenir hay, indiscutiblemente, un actor protagonista: la propia administración pública autonómica, con su inobservancia, contra-medidas y continuos cambios de criterio. Y ello sin olvidar, por supuesto, la actitud de las entidades de gobierno local, responsables, indistintamente de su color político, de emprender una lucha imprudente contra la ordenación del territorio en general, y reacias a cualquier forma alternativa de practicar el urbanismo en particular (Olmedo, 2017; Górgolas, 2017)

En definitiva, los datos describen una realidad marcada por la deficiente operatividad del marco legislativo y planificador establecido, que, en el caso particular de Andalucía, además de saturado de solapamientos mal resueltos, es víctima de la falta de ambición y compromiso de la propia comunidad autónoma. Todo esto tiene lugar pese a la hiperactividad legislativa y la aprobación sucesiva de grandes paquetes de planes en las últimas décadas, especialmente en la etapa postcrisis, tratando de reconducir la situación urbanística de la región.

Globalmente, y frente al gran desarrollo legal e instrumental que dicha cuestión alcanza en el ordenamiento jurídico vigente, se comprueba que en este caso la materialización instrumental y procedimental de la legislación, o carece de aplicación, o se ejecuta desvirtuada de sus funciones y principios motivacionales, generando una situación marcada por la impotencia de los instrumentos encargados de ejecutar sobre la realidad esos preceptos y modelos.

En este escenario, la ordenación del territorio, que es planteada desde sus inicios como una planificación integral, transversal y propositiva, ha ido vagando inconcreta en su propia implementación jurídica y legislativa, hasta quedar reducida a un ordenamiento físico de los usos del suelo, relegados estos a las actividades permitidas y prohibidas en los suelos no urbanizables, y en algunas tipologías, de urbanizables. El urbanismo, por el contrario, imagen perenne del control público y el beneficio privado en la explotación del territorio, mantiene su fuerza y presencia social, rebasando incluso sus objetivos particulares e invadiendo, ya sea por negligencia o por comodidad de los supervisores responsables, la función y práctica de aquellas disciplinas que, como la ordenación del territorio, están teóricamente diseñadas para acompañar su sentido y funcionalidad, y que, desde un principio, fueron erróneamente concebidas como amenazas a su poder omnímodo.

Todo ello impide, de una forma correlativa, empoderar y situar como agente protagonista de los procesos de desarrollo al principal componente articulador del sistema de asentamientos, las ciudades medias. Estas, en lugar de participar del sistema asumiendo su función como centros urbanos garantes del equilibrio territorial, o directamente como protagonistas de redes territoriales para fortalecer procesos de desarrollo -visión propugnada por la planificación territorial, y especialmente por el POTA-, lo han hecho, muy al contrario, aceptando acriticamente una versión capitidismínuida de este rol: actuando tan solo como ayuntamientos de tamaño medio preocupados por su cuota de poder local a consolidar a través de un urbanismo mal entendido. Todo ello supone, en definitiva, un deficiente empleo de uno de los componentes patrimoniales y actores para el desarrollo regional más genuinos de Andalucía, el segmento urbano intermedio del sistema de ciudades. Y, por ello, se entiende como una nueva oportunidad perdida en el trabajo por implementar una verdadera y efectiva cohesión territorial en la región.

BIBLIOGRAFÍA

- ANDRÉS LÓPEZ, G. (2008): “Geografía y ciudades medias en España: ¿A la búsqueda de una definición innecesaria?”, *Scripta Nova*. Vol. XII, 270 (49), 270-292.
- BELLET SANFELIU, C. y BELTRAO SPOSITO, M. (2009): Las ciudades medias e intermedias en un mundo globalizado. Lleida. Universidad de Lleida. 407
- BENABENT F. DE CÓRDOBA, M. (2002a): “La ordenación del territorio: una nueva función pública y viejos problemas”, *Urban*, 7, 52-70.
- BENABENT F. DE CÓRDOBA, M. (2002b): “Los planes de ordenación del territorio de Andalucía. Una práctica asentada con algunas limitaciones”, *Andalucía Geográfica. Boletín de Geógrafos Profesionales de Andalucía*, 9, 8-16.
- BENABENT F. DE CÓRDOBA, M. (2007): “De la instrumentalización a la gestión”, *V Congreso Internacional de Ordenación del Territorio de la AGE*, 309-325.
- BENABENT F. DE CÓRDOBA, M. (2019): “La insostenible rigidez del PGOU. La necesidad de un cambio de modelo”, *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, Vol. LI, 451-466.
- CAMPOS SÁNCHEZ, F.S. (2017): “Ciudades medias españolas siglo XXI. Revisión y análisis bibliométrico de enfoques y temáticas predominantes”, *Cuadernos Geográficos*, 56 (1), 217-241.
- CANO GARCÍA, G. (1983): “Unidad y diversidad de la geografía andaluza”. *Revista de Estudios Andaluces*, 1, 9-22.
- CAÑETE PÉREZ, J.A. y SÁNCHEZ DEL ÁRBOL, M.A. (2009): “La Ordenación del Territorio: marco legal y administrativo” en CASTILLO RUIZ, J.; CEJUDO GARCÍA, E. y ORTEGA RUIZ, A. (Eds.) *Patrimonio histórico y desarrollo territorial*; Universidad Internacional de Andalucía, 168-195.
- CEBRIÁN ABELLÁN, F. (2020): “La necesidad de atención y lecturas críticas sobre las ciudades intermedias y sus áreas urbanas” en CEBRIÁN ABELLÁN (coord.) *Dinámicas de urbanización en ciudades medias interiores: ¿Hacia un urbanismo más urbano?*, Valencia, Tirant Humanidades, 299-304.
- CHINCHILLA MATA, J.M. (2002): “Contenido y determinaciones de los Planes de Ordenación del Territorio como límites del Planeamiento Urbanístico”, *Andalucía Geográfica*, 9, 16-20.
- CONGRESO DE LOS DIPUTADOS (1956): Ley sobre Régimen del suelo y ordenación urbana. Boletín Oficial del Estado, 135, 1-29.
- CONGRESO DE LOS DIPUTADOS (2018): “Proposición de Ley de medidas administrativas y procesales para reforzar la seguridad jurídica en el ámbito de la ordenación territorial y urbanística”, *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, 319 (1), 1-13 (15/10/2018).
- CRUZ VILLALÓN, J. (2018): “La ordenación del territorio en España. En busca de su identidad. Estudio comparado del modelo territorial” en FARINÓS-DASÍ, J. (coord.) *Territorio y Estados. Elementos para la coordinación de las políticas de ordenación del territorio del siglo XXI*, Valencia, Tirant Humanidades, 927-958.
- DEL ESPINO HIDALGO, B. (2017): “Las ciudades medias del centro de Andalucía. Aproximación a un fenómeno territorial y urbano”. *Revista de Estudios Regionales*, núm. 108. Págs. 165-191.
- FARINÓS DASÍ, J. y LLORET GUAL, P. (2016): “Elementos y condiciones para una nueva cultura territorial a partir de la situación de la Ordenación del Territorio en España”, *Asociación de Geógrafos Españoles. Actas del XV Coloquio Ibérico de Geografía. Retos y tendencias de la Geografía Ibérica*, 1159-1168.
- FERIA TORIBIO, J.M. (2006): “Los planes subregionales de Ordenación del Territorio de Andalucía” en ROMERO, J. y FARINÓS, J. (Eds): *Gobernanza territorial en España*.

- Claroscuros de un proceso a partir del estudio de casos*, Valencia, PUV, Universidad de Valencia, 21-45.
- FERIA TORIBIO, J.M. (2007): *Análisis prospectivo de Andalucía 2020. Comportamiento del Sistema Urbano*, Centro de Estudios Andaluces, Factoría de Ideas, 1-19.
- FERIA TORIBIO, J.M.; RUBIO TENOR, M. y SANTIAGO RAMOS, J. (2005): "Los planes de ordenación del territorio como instrumentos de cooperación", *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 39, 87-116.
- GARRIDO CUMBRERA, M.; RODRÍGUEZ MATEOS, J.C.; LÓPEZ LARA, E. (2016): "El papel de las ciudades medias de interior en el desarrollo regional. El caso de Andalucía", *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 71, 375-395.
- GONZÁLEZ FUSTEGUERAS, M.A. (2017): "Luces y sombras de la ordenación del territorio en Andalucía. Nuevas perspectivas", *Práctica Urbanística*, 147, 5-16.
- GÓRGOLAS MARTÍN, F. (2017): "Diez años de vigencia del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía: luces y sombras de la planificación territorial. La desnaturalización del modelo de ciudad compacta", *Revista Andaluza de Administración Pública*, 97, 319-350.
- GÓRGOLAS MARTÍN, F. (2018): "Reflexiones sobre la necesidad de una nueva legislación urbanística para la comunidad andaluza: ¿obsolescencia o inobservancia del marco legislativo actual?", *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, Vol. LII, 319, 3-45.
- GÓRGOLAS MARTÍN, F. (2019): *Dos décadas de urbanismo en Andalucía (1997-2017). Historia de una contradicción*; Junta de Andalucía- CFyV y Universidad de Sevilla, KORA, 1-198
- HILDENBRAND SCHEID, A. (2011): "Los planes de ordenación del territorio (POTA y POTS) de la Comunidad Autónoma de Andalucía y sus afecciones para el planeamiento urbanístico" en JURADO ALMONTE, J.M. (coord.) *Ordenación del Territorio y Urbanismo: conflictos y oportunidades*, Universidad Internacional de Andalucía, 163-201.
- HILDENBRAND SCHEID, A. (2017): "El abandono de la cuestión metropolitana en España. La necesidad de dar un nuevo impulso para su replanteamiento", *Revista Iberoamericana de Urbanismo*, 13, 25-46.
- JUNTA DE ANDALUCÍA (1994): Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía, *Boletín Oficial de la Junta de Andalucía*, 8, 425-430.
- JUNTA DE ANDALUCÍA (2002): Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía, *Boletín Oficial de la Junta de Andalucía*, 154, 25-84.
- JUNTA DE ANDALUCÍA (2006): Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía. *Boletín Oficial de la Junta de Andalucía*, 250, 212.
- JUNTA DE ANDALUCÍA (2012): Decreto 2/2012, de 10 de enero, por el que se regula el régimen de las edificaciones y asentamientos existentes en suelo no urbanizable en la Comunidad Autónoma de Andalucía, *Boletín Oficial de la Junta de Andalucía*, 19, 19-28.
- JUNTA DE ANDALUCÍA (2018): Anteproyecto de Ley de Ordenación Urbanística Sostenible de Andalucía, *Resolución 547-17 de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio*, 1-120.
- JUNTA DE ANDALUCÍA (2021): Ley de Impulso para la Sostenibilidad Territorial de Andalucía. *Boletín Oficial de la Junta de Andalucía*, 233, 1-135
- MÁRQUEZ BERRAL, R. (2017): "Diez años del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía", *Práctica Urbanística*, 147, 2-5.
- MARTÍN LÓPEZ, A. y JURADO ALMONTE, J.M. (2018): "Planificación urbanística y gobernanza: una importante relación para el desarrollo urbano" en MÁRQUEZ DOMÍNGUEZ, J.A. (dir.) *Los sistemas productivos con anclaje territorial*, Huelva, Universidad de Huelva, *Collectánea*, 81-88.

- OLMEDO PÉREZ, S. (2017): "El desarrollo autonómico de la competencia de Ordenación del Territorio y sus relaciones con el urbanismo. Balance de la experiencia andaluza", *Práctica Urbanística*, 147, 1-8.
- RANDO BURGOS, E. (2019): *Legislación e instrumentos de la ordenación del territorio en España*, Madrid, Iustel, 505.
- RODRÍGUEZ MARTÍNEZ, F. y SÁNCHEZ ESCOLANO, L. M. (2010): "La planificación territorial y el sistema urbano de Andalucía. Notas para una reflexión desde la geografía", *Cuadernos Geográficos*, 47 (2), 223-245.
- RODRÍGUEZ MARTÍNEZ, F. y SÁNCHEZ ESCOLANO, L.M. (2012): Una nueva realidad urbana en la cúspide del sistema de ciudades de Andalucía: las grandes ciudades sin capitalidad provincial, en MIRAMONTES CARBALLADA, A.; ROYÉ, D.; VILA VÁZQUEZ, J.I. (coords.), *Las ciudades y el sistema urbano: reflexiones en tiempos de crisis*. Santiago de Compostela, Meubook, 73-82.
- RODRÍGUEZ MARTÍNEZ, F. y SÁNCHEZ ESCOLANO, L.M. (2014): "La ciudad lineal y el urbanismo expansivo en el Mediterráneo. Debate a propósito del documento inicial del Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía", *Actas del XII Coloquio y trabajos de campo del Grupo de Geografía Urbana: Territorios inconclusos, sociedades rotas*, Asociación de Geógrafos Españoles (AGE), 11-14.
- RODRÍGUEZ MARTÍNEZ, F. y SÁNCHEZ ESCOLANO, L.M. (2016): "Ciudades Medias y nuevas perspectivas de desarrollo regional en el litoral mediterráneo andaluz", *Boletín de la Real Sociedad Geográfica*, 151, 181-214.
- SÁNCHEZ ESCOLANO, L.M. (2010): "Las redes de ciudades medias en la provincia de Granada: transformaciones recientes y nuevas tipologías (1950-2008)", *Cuadernos Geográficos*, 46 (1), 111-138.
- SÁNCHEZ ESCOLANO, L.M. (2011a): "Cohesión y desarrollo territorial en el litoral granadino. Una interpretación desde la planificación y la organización de su sistema urbano", en CAMACHO BALLESTA, J. L. y JIMÉNEZ OLIVENCIA, Y. (Eds.): *Desarrollo regional sostenible en tiempos de crisis*, Granada, Universidad de Granada, 81-95.
- SÁNCHEZ ESCOLANO, L.M. (2011b): "Gobernanza, planificación subregional y expansión urbanística. El caso del litoral de Granada", en GOZÁLVEZ PÉREZ, V. Y MARCO MOLINA, J. A. (eds.) *Urbanismo Expansivo: de la utopía a la realidad. XXII Congreso de Geógrafos Españoles en la Universidad de Alicante*, Madrid, AGE, 653-665.
- SÁNCHEZ ESCOLANO, L.M. (2018a): "Ciudades intermedias y redes territoriales en Andalucía. Potencialidades para el desarrollo regional", en CEBRIÁN ABELLÁN, F. (Coord.): *Ciudades medias y áreas metropolitanas: de la dispersión a la regeneración*. Universidad de Castilla-La Mancha. P. 161-173.
- SÁNCHEZ ESCOLANO, L.M. (2018b): "Ciudades medias y desarrollo regional en Andalucía en el siglo XXI", en JORDÁ BORREL, R. y MÁRQUEZ DOMÍNGUEZ, J. (coord.) *Ciencia regional y Andalucía a partir de la visión del geógrafo Gabriel Marco Cano García. Un homenaje a su vida y su obra*, Sevilla, Universidad de Sevilla, 179-192.
- SANTA MARÍA PASTOR, J.A. (2016): "Una imprevista disfunción del sistema urbanístico: la mortalidad judicial de los planes", *Práctica Urbanística*, 141, 3-23.
- VEGA GONZÁLEZ, G. (2002): "De la planificación a la ejecución de los planes de ordenación del territorio de ámbito subregional", *Andalucía Geográfica*, 9, 36-42.
- ZOIDO NARANJO, F. (1998): "Geografía y Ordenación del Territorio", Íber, *Didáctica de las Ciencias Sociales*, 16, 19-31.
- ZOIDO NARANJO, F. (2010): "Ordenación del Territorio en Andalucía. Reflexión personal", *Cuadernos Geográficos*, 47 (2), 189-221.