

TERRA. Revista de Desarrollo Local

e-ISSN: 2386-9968

Número 14 (2024), 65-90

DOI 10.7203/terra.14.27441

IIDL – Instituto Interuniversitario de Desarrollo Local

# **Evolución y evaluación del marco normativo de la ordenación del territorio de Andalucía en relación con las ciudades medias y pequeñas (1983-2023).**

**Álvaro Daniel Rodríguez Escudero**

Investigador posdoctoral

Doctor en Ciencias Humanas: Geografía, Antropología y Estudios de África y Asia

Departamento de Geografía, Universidad Autónoma de Madrid

[alvarod.rodriguez@uam.es](mailto:alvarod.rodriguez@uam.es)

<https://orcid.org/0000-0002-0267-9622>



Esta obra se distribuye con la licencia Creative Commons  
Reconocimiento-No Comercial-Sin Obra Derivada 4.0 Internacional

### **Evolución y evaluación del marco normativo de la ordenación del territorio de Andalucía en relación con las ciudades medias y pequeñas (1983-2023).**

*Resumen:* Las ciudades medias y pequeñas han sido claves en la configuración y desarrollo de la ordenación del territorio en Andalucía desde su constitución como comunidad autónoma. Recientemente, coincidiendo con el cambio de color de la administración regional tras décadas de gobiernos progresistas, la política planificadora andaluza ha entrado en un proceso de transformación que está modificando sus bases y estructuras, en cuyos inicios la Propuesta de Comarcalización de Andalucía de 1983 fue uno de los hitos principales. Desde entonces, las ciudades medias y pequeñas, en virtud de sus capacidades de intermediación y articulación territorial, han sido las protagonistas de un extenso corpus legislativo que, aun con los cambios que se están produciendo, mantiene en estos sistemas urbanos uno de sus pilares fundamentales. Realizada una revisión de los documentos, leyes e instrumentos que han regido la ordenación del territorio en Andalucía en los últimos cuarenta años, se pone de manifiesto cómo las ciudades medias y pequeñas, indudable elemento identitario de la región, han ocupado un papel trascendental en la organización y desarrollo de la política planificadora y lo seguirán haciendo en el futuro, en medio de unas dinámicas urbanas y socioespaciales de las que estas forman una parte indispensable.

*Palabras clave:* Ciudades intermedias, sistemas urbanos intermedios, ordenación del territorio, política territorial

### **Evolution and evaluation of the regulatory framework for land use planning in Andalusia in relation to medium and small cities (1983-2023).**

*Abstract:* Small and medium-sized towns and cities have been key in the configuration and development of spatial planning in Andalusia since its constitution as an autonomous community. Recently, coinciding with the change of command in the regional administration after decades of progressive governments, Andalusian planning policy has entered a process of transformation that is modifying its bases and structures, in whose beginnings the 1983 Proposal for the Regionalisation of Andalusia was one of the main milestones. Since then, medium-sized and small cities, by virtue of their capacity for intermediation and territorial articulation, have been the protagonists of an extensive body of legislation which, even with the changes that are taking place, maintains these urban systems as one of its fundamental pillars. A review of the documents, laws and instruments that have governed spatial planning in Andalusia over the last thirty years shows how medium-sized and small cities, an unquestionable identifying element of the region, have played a transcendental role in the organisation and development of planning policy and will continue to do so in the future, in the midst of urban and socio-spatial dynamics of which they form an indispensable part.

*Keywords:* Intermediate cities, intermediate urban systems, territorial planning, territorial policy

Recibido: 27/09/2023

Aceptado: 24/04/2024

Referencia/Citation:

Rodríguez-Escudero, Álvaro D. (2024). Evolución y evaluación del marco normativo de la ordenación del territorio de Andalucía en relación con las ciudades medias y pequeñas (1983-2023). *TERRA.Revista de Desarrollo Local*, 65-90. <http://doi.org/10.7203/terra.14.27441>

## 1. INTRODUCCIÓN, CONTEXTO Y OBJETIVOS

Cuando en los primeros compases de la España democrática las diferentes regiones se fueron constituyendo como comunidades autónomas, la ordenación del territorio ocupó un espacio prioritario en la acción de gobierno<sup>1</sup>. En el caso de Andalucía, la planificación territorial -y urbanística- fue desde sus inicios una política central, teniendo en cuenta que se trata de una región de gran extensión -87.597km<sup>2</sup>- y población -6,35 millones de habitantes en 1978 y 8,62 millones a 1 de enero de 2024- y con unos caracteres físicos y humanos particulares, fruto de dicha extensión, pero también de su situación y disposición geográfica. Estos factores explican en buena medida que el actual territorio de la comunidad autónoma de Andalucía haya sido históricamente un espacio muy poblado y con un intensivo aprovechamiento de sus múltiples y variados recursos.

En consecuencia, los diferentes intentos de establecer una política de ordenación territorial a escala regional no han sido nunca ajenos a dicha realidad, asumiendo desde que esta comienza a desarrollarse las problemáticas y oportunidades que el territorio ofrece. Entre estas últimas destaca la existencia de un sistema urbano intermedio multifuncional, diverso y de largo asiento histórico que ha sido clave en el armazón de las estructuras socioeconómicas y territoriales que hoy conocemos (Sánchez, 2018). Actualmente, y a pesar de los profundos cambios sucedidos en las últimas décadas, esta red urbana se erige todavía como un indudable valor de la comunidad autónoma, convirtiéndose en uno de los caracteres que mejor definen la realidad andaluza del presente y que todo acercamiento geográfico a la misma reconoce.

Hoy, cuando se cumplen cuarenta años desde que la política territorial de Andalucía inicia su andadura, con la Propuesta de Comarcalización de 1983 como uno de sus principales hitos, la política planificadora se encuentra inmersa en el proceso de revisión y modificación más significativo hasta la fecha; proceso que llega después de décadas en las que se ha ido configurado un complejísimo marco legislativo e instrumental en el marco de la ordenación del territorio y del urbanismo (Ruiz y Sánchez, 2022) y cuya aplicación conjunta -ambas política deben ir de la mano- ha dado como resultado muchas y muy diversas disfuncionalidades (Rando, 2019).

Con motivo de este impás, y en medio de un creciente debate en torno al papel de las ciudades medias y pequeñas en la articulación y vertebración del territorio (García et al., 2018), el objetivo de este artículo es el de realizar una revisión y actualización de cómo esos sistemas urbanos intermedios ya referidos, a caballo entre las grandes ciudades y las áreas rurales, han ocupado un papel fundamental en la organización y desarrollo de la política planificadora en Andalucía. Por otro lado se analiza si ante estos cambios que se están produciendo dichos sistemas urbanos seguirán teniendo protagonismo, manteniendo el reconocimiento de la red urbana polinuclear de ciudades medias y pequeñas como clave en el desarrollo de la región. De la misma forma habrá espacio para considerar como en el despliegue de las políticas territoriales y urbanísticas las ciudades medias y pequeñas han sido escenario de esas referidas disfuncionalidades, con sus impactos, y qué soluciones pretenden darse, o cabe esperar, con los cambios actuales.

---

<sup>1</sup> De acuerdo con el reparto de competencias establecido en la Constitución de 1978.

## 2. LAS CIUDADES MEDIAS Y PEQUEÑAS EN LAS ESCALA TERRITORIAL Y URBANA

Las ciudades medias y pequeñas han sido un objeto de estudio recurrente para diversas disciplinas en las últimas décadas, con la geografía como protagonista, analizando cuestiones relacionadas con su tamaño -produciendo múltiples metodologías para su identificación y delimitación- y, más recientemente, con su posición en el territorio y con los cambios que a este respecto se vienen produciendo con motivo de unos procesos y flujos de fuerte impacto en las estructuras territoriales precedentes, sobre todo en los entornos metropolitanos y en la franja litoral (Rodríguez, 2022).

A pesar de estos cambios las ciudades medias y pequeñas<sup>2</sup> siguen ejerciendo hoy un papel decisivo en el desarrollo de las dinámicas vertebradoras del territorio, pero viendo ahora acrecentadas sus funciones de intermediación urbano-rural (Llop et al., 2019) y sus capacidades de competitividad y resiliencia (Méndez, 2013; Del Espino y Navas, 2018; López y Benito, 2018), reposicionándose en el tablero territorial (Andrés, 2021), pero sin dejar de ser piezas claves contra una desigualdad creciente entre los extremos urbano y rural. Como apuntan Bellet y Olazabal (2017), los procesos contemporáneos sí han introducido modificaciones, pero no han roto con los modelos de organización clásicos, continuando los núcleos intermedios como nodos de fuerte vocación articuladora, como piezas indispensables del sistema territorial y como estructurantes de la red urbana en la que se insertan. En el caso de España, cabe destacar el papel de las ciudades interiores como elementos de sujeción entre los dos grandes extremos del poblamiento (García et al., 2018), asegurando condiciones de interdependencia y equilibrio (Bellet y Llop, 2004). En el caso que nos ocupa, el de la región andaluza, estas ciudades son un elemento definitorio muy marcado, cada una con su posición geográfica, heterogéneas características y evolución propia, articulando espacios muy diversos funcional y territorialmente (Sánchez, 2018). En esta línea, Cano (2008) reconoce principalmente dicha capacidad de articulación y de funcionamiento en red y su relativamente buena distribución territorial, formando un sistema urbano que puede ser atendido desde diversas escalas. La atención a las visiones de conjunto, tradicionales en disciplinas como la geografía -más concretamente en el análisis geográfico regional- ocupan un espacio predominante en este sentido, con análisis acordes a los procesos territoriales que permiten entender las ciudades medias y pequeñas como intermedias (Bellet y Llop, 2004). En consecuencia, estas siguen siendo objeto de interés; todavía más, de un interés creciente, con cada vez más análisis que ponen el foco en ellas por sus óptimas condiciones de calidad de vida en términos sociales, económicos, ambientales, de accesibilidad y movilidad o identitarios (Cano, 2008), más allá de los flujos territoriales en los que estas participan.

Es indudable, como ya se ha referido, que las ciudades medias y pequeñas son centros que organizan el territorio, jugando un papel clave en su articulación como un nivel de poblamiento con enorme peso cuantitativo y cualitativo (Rodríguez y Sánchez, 2010). De hecho, casi el 10% de los municipios españoles pueden considerarse de tamaño intermedio, acogiendo aproximadamente a 1/4 de la población, de acuerdo con las cifras de Bellet y Olazabal (2017) que aumentan considerablemente en el caso de Andalucía. En la comunidad autónoma andaluza, de sus 785 municipios y 8.620.120 habitantes a 1 de enero de 2024 -Instituto de Estadística y Cartografía de Andalucía (IECA)-, 85

<sup>2</sup> Con diversas acepciones según la disciplina y/o los autores.

municipios tienen más de 20.000 habitantes y menos de 350.000<sup>3</sup>, y en ellos residen casi 4,7 millones de personas, es decir, el 55,3% de la población de la comunidad autónoma; cifras que serían mayores si en un análisis más detallado, del que no son objeto estas páginas, se incluyeran también aquellos municipios de menos de 20.000 habitantes que por sus características, funciones y posición en la red urbana pudieran considerarse igualmente como nodos con capacidad de intermediación en las dinámicas, fenómenos y relaciones que operan sobre el territorio. Estos datos no hacen más que confirmar la potente red intermedia de Andalucía.

Desde un punto de vista urbanístico, estos centros destacan también por su enorme riqueza patrimonial (Garrido et. al, 2016) y al igual que las grandes ciudades están siendo escenario de transformaciones en sus estructuras urbanas internas. Para muchas disciplinas y áreas de conocimiento, entre las que aparece nuevamente la geografía junto a la arquitectura o la sociología, hay aspectos como la movilidad, el desarrollo urbano o la calidad de vida, cuestiones que hasta la fecha habían quedado más relegadas a los estudios sobre grandes ciudades y áreas metropolitanas, que también tienen interés para estas ciudades (Bergasa et al., 2020). Y es que, del mismo modo que la escala territorial adquiere cada vez mayor complejidad, las ciudades intermedias se enfrentan también a nuevos retos y desafíos que tienen un impacto en sus estructuras y espacios internos.

Unos retos que, para mayor complicación, se encuentran en interrelación con la escala superior, la territorial, ya que el modo en el desde la escala local se atiende el desarrollo urbano influirá en sus condiciones de competitividad y en su capacidad para actuar como nodos articuladores de las redes urbanas en las que se insertan, y viceversa.

Por ello, del mismo modo que a la escala territorial, el estudio y análisis del desarrollo urbano y de los instrumentos de gobernanza ocupa hoy un espacio sobresaliente, con especial énfasis sobre aquellas dimensiones relacionadas con la sostenibilidad urbana dadas las problemáticas crecientes que afectan ya también a las ciudades medias y pequeñas. La pérdida de calidad de vida, la desigualdad social o la pérdida de sus atributos más específicos son un buen ejemplo (Bellet y Llop, 2004). Por tanto, en la actualidad, en lo referido al entendimiento y comprensión de los territorios intermedios, no puede obviarse el tratamiento del desarrollo urbano y de los modelos de ciudad por los que están apostando los niveles locales de gobierno. En este sentido, no hay duda de que la política municipal es muy relevante ya que muchas ciudades medias y pequeñas, sobre todo estas, dependen mucho de sí mismas, de sus propias acciones, en lo referido al tratamiento y gestión de esos nuevos retos urbanos (Méndez, 2013).

Conscientes de la necesidad de estos enfoques multiescalares, transversales e integrados, adaptados a una realidad de dinámicas cambiantes, la escala territorial es fundamental, como lo viene siendo desde hace décadas, más todavía ante los crecientes desequilibrios entre las grandes ciudades y las zonas rurales. Llegados a este punto y de acuerdo con los objetivos, a continuación, se realiza un análisis de cómo las ciudades medias y pequeñas se han insertado en la ordenación del territorio en la comunidad autónoma de Andalucía, realizando una reflexión sobre si en los últimos años estas políticas están apostando por introducir algunas de las cuestiones que se han planteado en los párrafos anteriores.

---

<sup>3</sup> Se excluyen de estas cifras a las ciudades de Sevilla (681.998 habitantes) y Málaga (579.076 habitantes), consideradas ciudades regionales dada la configuración del sistema urbano andaluz y sus funciones dentro del mismo y en relación con la red de ciudades del conjunto del país.

### 3. LAS CIUDADES MEDIAS Y PEQUEÑAS EN LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA

La Propuesta de Comarcalización de 1983 marca el inicio de la política de ordenación del territorio en Andalucía, constituida ya como comunidad autónoma. A partir de entonces, se comienza a construir un extenso corpus legislativo y planificador que, aun con los inevitables cambios de su propio desarrollo y evolución temporal, ha tenido a las ciudades medias y pequeñas como uno de sus pilares. Por un lado, analizando y tratando estas ciudades como piezas fundamentales para la articulación del territorio andaluz. Por otro, sentando las bases para dotarlas -o no- de determinados servicios, equipamientos e infraestructuras en función de su tamaño, localización geográfica o inserción en la red urbana de su entorno y regional.

Por tanto, se consideran aquí las políticas públicas como factor y elemento coadyuvante de los sistemas de relaciones territoriales que operan sobre el territorio y, por ello, se aborda cómo estas, dado su alcance en el gobierno del territorio, han asumido el papel de las ciudades medias y pequeñas sin menoscabar todas aquellas otras políticas que escapan a la esfera de la ordenación territorial autonómica pero que también tienen interés y significación. Así, la ordenación del territorio aparece como una política clave, en medio, eso sí, de un laberinto conceptual que ha encontrado cierto consenso en la Carta Europea de Ordenación del Territorio (Consejo de Europa, 1983).

Esta define la política de ordenación territorial como el marco jurídico general conformado por normas, programas, directrices y planes que orientan y regulan las actuaciones y procesos de asentamiento sobre el territorio integrando y coordinando las políticas públicas con incidencia en un espacio físico. En estos principios y conceptos encuentra asiento la ordenación del territorio en la comunidad autónoma de Andalucía, convertida en una política pública de carácter obligatorio en la Constitución de 1978 que sienta sus bases en cuanto al marco competencial, sin definirla, reconociendo unos límites y campos de actuación muy amplios, pero reconociendo:

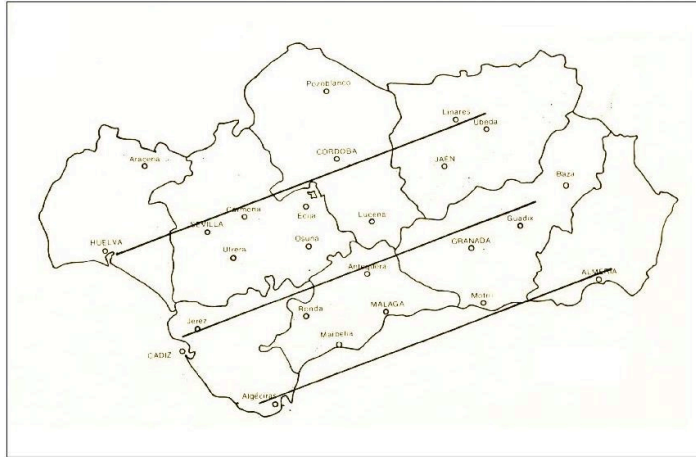
- Que la ordenación del territorio es una función pública interrelacionada con el urbanismo pero con cuerpo legal propio.
- Que sobre ella tienen las comunidades autónomas plena competencia legislativa, ejecutiva y administrativa (Artículo 148.3, BOE, 1978), pero con libertad de interpretación, diseño, estructuración y gestión<sup>4</sup>. A la ordenación del territorio se unen el urbanismo y la vivienda, reduciéndose la competencia del Estado al establecimiento de las condiciones básicas de estas funciones.

En base a este marco la política territorial en Andalucía, tal y como hoy se reconoce, ahonda sus raíces en diversas acciones que la administración regional promueve desde que en 1981 el Estatuto de Autonomía asumiera esas competencias en materia de ordenación del territorio. Previamente a este, cabe destacar el documento Bases para un Programa Territorial de Andalucía, editado y publicado en 1976 por las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación de Andalucía. En él se analiza el territorio en base a tres elementos fundamentales, claves también hoy: las provincias, tres grandes ejes

<sup>4</sup> Esta falta de definición más concreta de la ordenación del territorio en la Constitución ha provocado numerosísimos conflictos y litigios entre administraciones acerca de los límites competenciales de la misma. Ha sido por este motivo por el que las instancias judiciales se han encargado al final, en sucesivas sentencias, de dirimir y clarificar el concepto de la ordenación del territorio y sus competencias en España (Rodríguez, 2021).

geográficos -valle del Guadalquivir, surco intrabético y litoral- y un conjunto de veinticinco núcleos urbanos localizados en torno a esos ejes y sobre los que se pretendía sustentar un programa regional de desarrollo industrial (Figura 1).

**Figura 1. Líneas de actuación industrial de las Bases para un Programa Territorial de Andalucía.**



Fuente: Zoido (2002).

Aunque muy esquemático este documento supone un primer acercamiento con carácter transversal e integrador al territorio andaluz. A partir de entonces y en años sucesivos, con Andalucía ya constituida como comunidad autónoma, se sientan las verdaderas bases de la política planificadora con la Propuesta de Comarcalización (Consejería de Política Territorial y Energía, 1983) como primer hito.

### 3.1. La propuesta de comarcalización (1983)

La Propuesta de Comarcalización de 1983, si bien no se llevó a la práctica al encontrarse una fuerte resistencia municipal (Zoido, 2002), supone un significativo avance en el intento de creación de un nivel intermedio de gestión territorial a medio camino entre el municipio y la provincia y su interés en esta investigación reside en que la comunidad se divide en 122 ámbitos funcionales, cada uno con su cabecera urbana, estableciendo ya qué núcleos se consideraban como importantes para la articulación del territorio; ámbitos y núcleos cuya vigencia podría considerarse casi plena hoy a pesar de que dicha delimitación se apuntaló en buena medida en divisiones históricas. Sin embargo, el hecho de que no fuese un documento normativo procuró después que la política territorial se base en ámbitos subregionales más arbitrarios en sus límites que los de esta Propuesta. En todo caso sí se reconoce, de acuerdo con López (2003), una cierta estabilidad en cuanto a que las cabeceras actuales de determinadas áreas, y por tanto reconocidas ciudades de tamaño medio y pequeño, son las mismas que las de estas subdivisiones pretéritas.

### 3.2. El sistema de ciudades (1986)

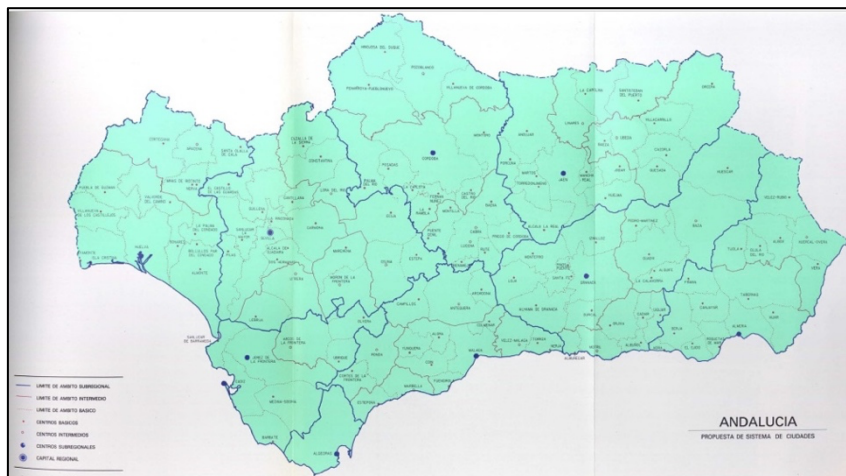
Fracasada la Propuesta de Comarcalización, la administración autonómica realiza un nuevo intento de división del territorio a través del Sistema de Ciudades (Consejería de Obras Públicas y Transportes, 1986), documento únicamente de diagnóstico que, aunque no propone un modelo territorial completo, sí influye en la política territorial posterior (Zoido, 2002) así como en otras relacionadas con las infraestructuras o para esbozar determinadas políticas sectoriales que necesitarán de la aplicación de criterios de centralidad urbana (Rodríguez, 2021). En este se realiza una jerarquización de la red de

ciudades andaluzas estableciendo hasta cuatro rangos urbanos, cada uno con sus funciones en la articulación del territorio, como puede ver en la figura 2:

- 1 centro regional: Sevilla.
- 9 centros subregionales: Málaga, Córdoba, Granada, Jerez de la Frontera, Almería, Huelva, Algeciras, Cádiz y Jaén.
- 18 centros urbanos intermedios: Huércal-Overa, Arcos de la Frontera, Pozoblanco, Cabra, Lucena, Baza, Motril, Aracena, Úbeda, Linares, Antequera, Ronda, Marbella, Vélez-Málaga, Lora del Río, Osuna, Morón de la Frontera y Utrera.
- 99 centros urbanos básicos.

Este análisis del sistema de asentamientos y de las jerarquías urbanas será clave para todo el corpus legislativo posterior en materia de planificación y su importancia reside en que las ciudades medias y pequeñas ocupan un papel protagonista, aunque luego, como ya se ha dicho, sus planteamientos queden diluidos con la delimitación de ámbitos subregionales que no siempre mantendrán y respetarán los contenidos de este documento.

**Figura 2. Propuesta de sistema de ciudades de Andalucía.**



Fuente: Sistema de Ciudades de Andalucía (1986)

En cualquier caso el Sistema de Ciudades resulta de gran relevancia analítica porque detecta con bastante precisión los diferentes niveles de cohesión y articulación territorial (Acosta, 1998), a pesar de que en la práctica su intervención fue nula, poniendo de relieve la importancia del nivel intermedio del poblamiento como elemento sobresaliente del territorio andaluz.

### **3.3. De las bases para la ordenación del territorio (1990) a la primera ley autonómica de planificación (1994)**

A estos intentos se unen a comienzos de la década de los noventa las Bases para la Ordenación del Territorio en Andalucía (Consejería de Obras Públicas y Transportes, 1990) que recogen y actualizan íntegramente el Sistema de Ciudades. Estas Bases suponen también un avance en cuanto a la comprensión del territorio andaluz gracias a su vocación integradora (Zoido, 2002), situando una vez más a las ciudades medias y pequeñas en el centro. Pero al igual que los intentos anteriores, no alcanzaron ningún nivel de operatividad al no contar tampoco con una legislación específica para su



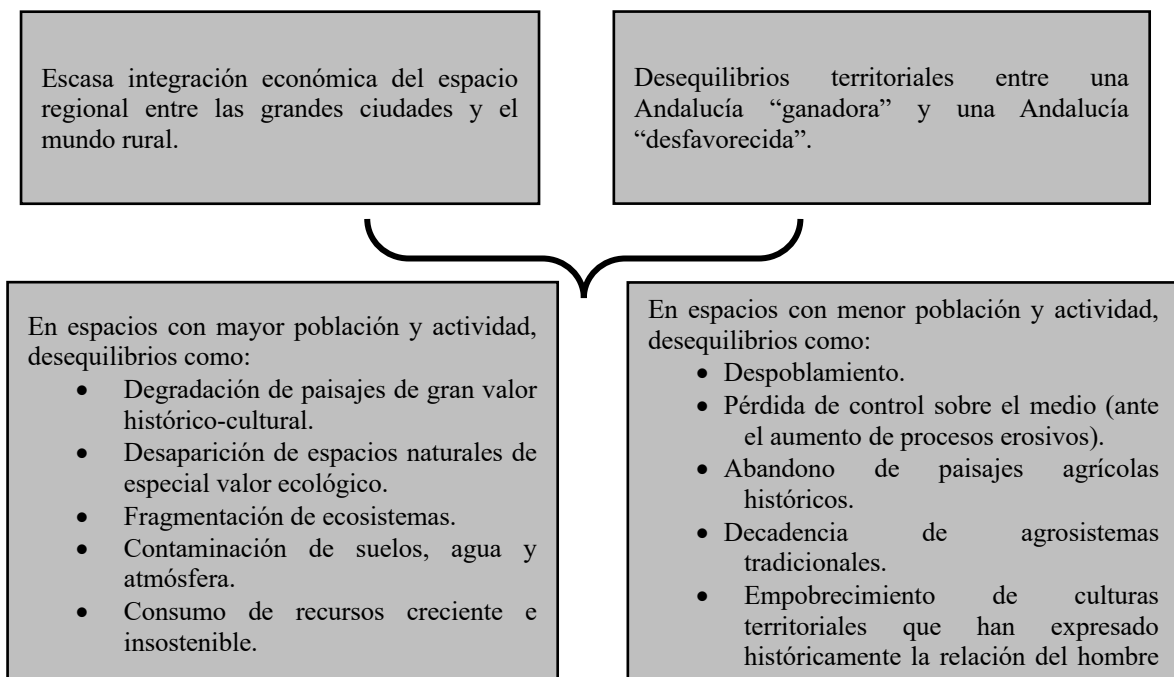
desarrollo. A partir de aquí, la ordenación del territorio en la comunidad autónoma ya sí conoce su despegue definitivo (Rodríguez, 2021) con la aprobación de la Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía (BOJA, número 8, 1994) -conocida coloquialmente como la LOTA-. Con esta ley la comunidad se dota de un marco normativo específico y definitivo sobre planificación territorial en virtud de sus competencias estatutarias. Aunque la ley recoge y define algunos conceptos y objetivos, en este análisis interesa la estructura con la que organiza la ordenación territorial a través de tres instrumentos: el plan regional, el plan subregional y los planes con incidencia en la ordenación del territorio, todos ellos relacionados entre sí y con el planeamiento urbanístico, con el que tienen correlación (Zoido, 2002).

Esta Ley considera que los distintos instrumentos deben prestar especial atención, junto a otros, al sistema de ciudades como elemento básico y fundamental para la articulación y el desarrollo del territorio andaluz, principio que quedará luego recogido en el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (BOJA, número 136, 2006) -POTA-, aprobado doce años después, constituido como el principal hito en materia de ordenación territorial en la comunidad autónoma y marco estratégico de referencia para toda la acción pública.

### 3.4. El Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (2006)

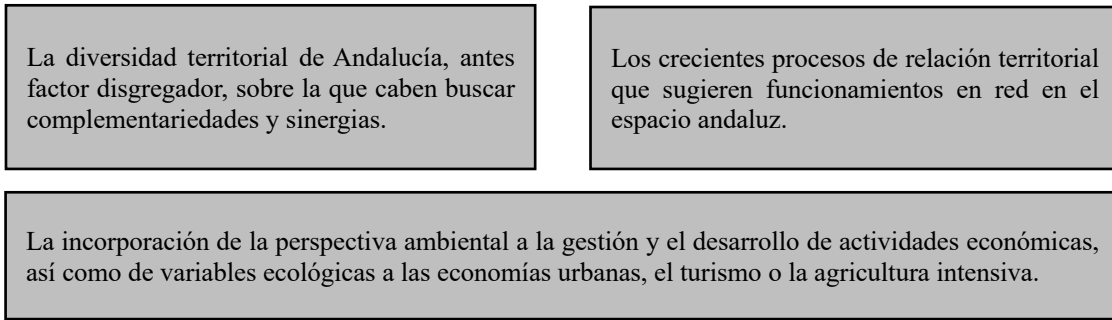
En su Modelo Territorial, el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía otorga al sistema de ciudades un capítulo específico, lo que da buena cuenta de la importancia de estas tanto a nivel analítico como propositivo. El característico sistema urbano intermedio aparece así como parte fundamental de la realidad humana de la región, como un escalón excepcional dentro de la tupida y diversa red de ciudades andaluzas y como elemento clave en los crecientes procesos de articulación regional. El POTA realiza un extenso y detallado análisis del territorio andaluz detectando problemáticas, y sus consecuencias derivadas (Figura 3), así como oportunidades y procesos asociados (Figura 4):

**Figura 3. Problemáticas en el territorio andaluz y consecuencias derivadas.**



Fuente: Rodríguez (2021) a partir del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (2006)

**Figura 4. Oportunidades del territorio andaluz y procesos asociados.**



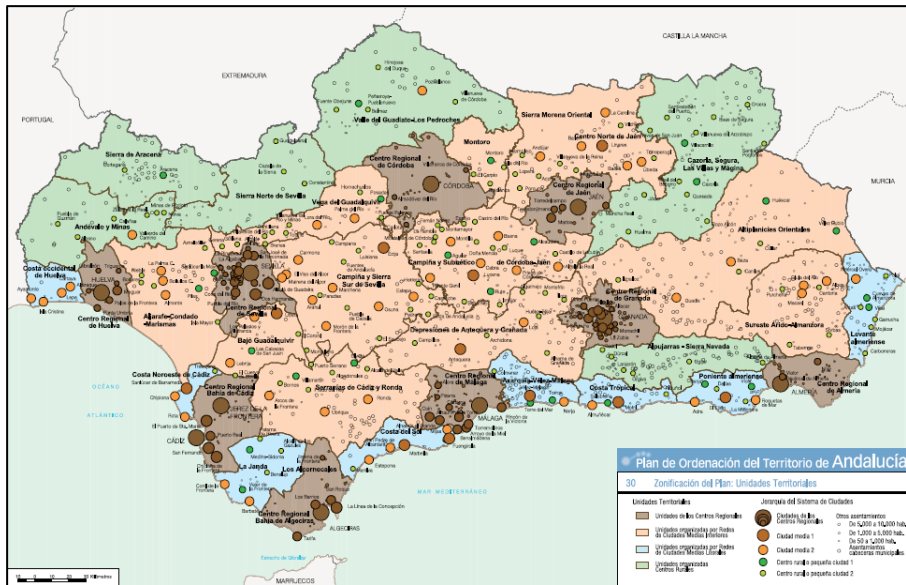
Fuente: Rodríguez (2021) a partir del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (2006).

A través de las figuras anteriores se puede comprobar, ya sea en las problemáticas o en las oportunidades, que las ciudades medias y pequeñas juegan un papel fundamental, sobre todo en cuanto a las últimas. Evidentemente, si se hiciera un análisis más específico, muchas de estas ciudades se encontrarían ante determinados problemas como pueden ser la pérdida de funciones o de su capacidad de actuar como nodos articuladores de su territorio circundante, pero siguiendo una perspectiva general de análisis, el POTA concibe el sistema urbano intermedio andaluz como un elemento definitorio e identitario, en positivo, de la región. Por un lado, por su distribución de carácter polinuclear. Por otro, por su estructura y jerarquía, lo que permite que la mayor parte de estas ciudades cuenten con funciones básicas generadoras de centralidad, independientemente de otros caracteres internos puntuales. En consecuencia, el POTA otorga a las ciudades medias y pequeñas “un gran potencial para impulsar y soportar los procesos de desarrollo social y económico a nivel local, comarcal y regional, generando sistemas productivos dinámicos y sinergias, y, por tanto, cohesión y equilibrios territoriales” (*Ibidem*, 2021, p. 129).

Con ello, no hay duda de la importancia que han tenido las ciudades intermedias en la política de ordenación del territorio en Andalucía. En palabras de Acosta (2000), las ciudades medias han tenido un papel clave en la organización de la región andaluza y “no se pueden entender como hechos aislados” (p. 207), más allá de su no menos importante riqueza social y cultural. Y es que el POTA, en otros capítulos como el de articulación o subdivisión del territorio en dominios y unidades vuelve a situar al sistema urbano polinuclear como uno de sus fundamentos, reafirmando las ideas expuestas anteriormente. De hecho, en esas unidades, los referentes son las ciudades, diferenciando, entre otras, “Unidades organizadas por Redes de Ciudades Medias Interiores”, “Unidades organizadas por Redes de Ciudades Medias Litorales” o “Unidades organizadas por Centros Rurales”, incluyendo dentro de esta última, ciudades pequeñas (Figuras 5 y 6).

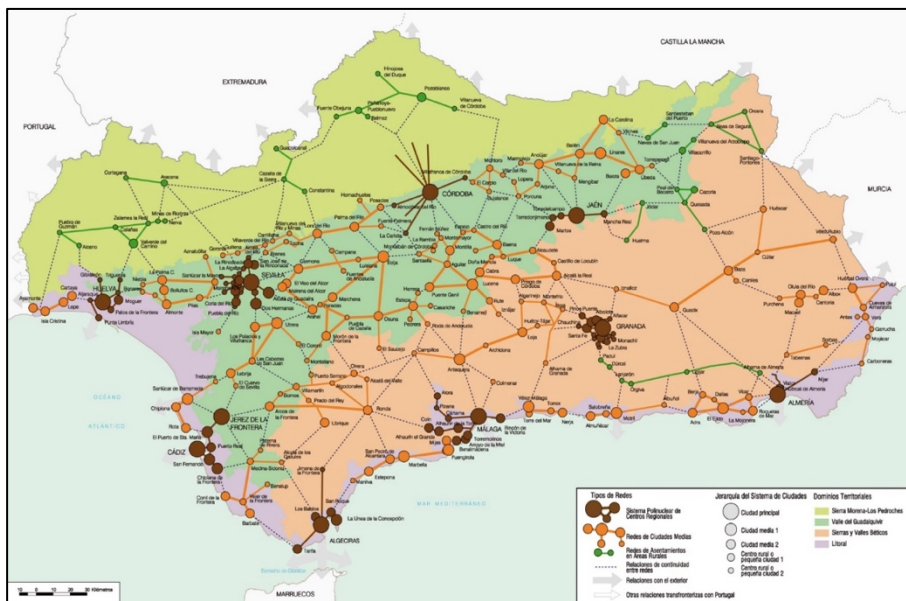
Puesto que supone un marco estratégico de referencia para toda la acción pública y sus determinaciones vinculan desde los planes de ámbito subregional hasta el planeamiento urbanístico municipal, pasando por la política con incidencia en la ordenación del territorio, el POTA se convierte en un documento clave y en un hito que trasciende la propia planificación territorial. En consecuencia, que las ciudades medias y pequeñas sean tan importantes en él les otorga todavía mayor importancia en el entendimiento de Andalucía como comunidad autónoma. Y así han venido siendo concebidas en lo que respecta a la política territorial en años sucesivos.

**Figura 5. Modelo Territorial de Andalucía.**



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

**Figura 6. Zonificación: Unidades Territoriales**



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

No solo en el diagnóstico, sino que, en cuanto a las estrategias de desarrollo, aunque no muy concretas por la propia escala de trabajo, el Plan presta especial atención al sistema de ciudades y, más concretamente, al escalón intermedio en el que centra aquellas acciones encaminadas a la mejora de las dotaciones, al control de la urbanización para una sostenibilidad territorial o a la generación de complementariedades, economías de escala y sinergias. En definitiva, las redes de ciudades medias son uno de los pilares en los que se basa, a partir del POT, el futuro de la región. En la siguiente tabla (1) se incluye una síntesis de esas estrategias de desarrollo territorial del Plan en el capítulo referente al sistema de ciudades.

Muchas de estas estrategias, también las de los capítulos referidos a los sistemas de articulación, de protección del territorio o de integración exterior de Andalucía, no son desarrolladas por el propio Plan, sino que este emplaza tanto a los planes con incidencia en la ordenación del territorio como a los de ordenación de ámbito subregional a concretar las actuaciones a través de las cuáles sea posible conseguir estos objetivos.

**Tabla 1. Síntesis de las estrategias de desarrollo territorial dentro del capítulo “Sistema de Ciudades”.**

Ámbitos de actuación	Objetivos	Líneas estratégicas	Política-marco (propia de la ordenación territorial o de carácter sectorial)
1 Centros regionales	Consolidar un sistema de ciudades funcional y equilibrado.	Potenciar la integración y cooperación, especialmente en las redes de carácter policéntrico.	<p><b>Programa Andaluz de Ciudades</b></p> <p>Principal instrumento de la política regional de ciudades para coordinar planes, programas y actuaciones para el adecuado desarrollo de todas las políticas con incidencia urbana. Establecerá cauces adecuados para la cooperación con diputaciones y municipios para preservar el modelo de ciudad andaluza.</p> <p>Elementos a los que presta atención: equipamientos, zonas verdes, vivienda, suelo residencial, suelo para actividades económicas, comercio, movilidad, integración social, recursos patrimoniales, calidad ambiental, impactos, etc.</p>
2 Redes de ciudades medias	Mejorar la competitividad de la región y el acceso equivalente a equipamientos y servicios.	Establecer estrategias para cada componente del sistema.  Orientar los desarrollos urbanos.	
3 Redes de asentamientos de áreas rurales	Incorporar nuevas variables territoriales a los planes y programas urbanos.	Coordinación entre políticas, planes y programas con incidencia en las redes de ciudades.  Adecuar los planes y programas de equipamientos y servicios a las características del sistema de ciudades.	
4 Orientación y control de los procesos de urbanización y la calidad urbana	Contribuir a la sostenibilidad del sistema.  Favorecer la cohesión social.  Mejorar la calidad de vida.	Favorecer la diversificación económica del sistema urbano.  Mejorar los niveles de competitividad del sistema urbano andaluz.	

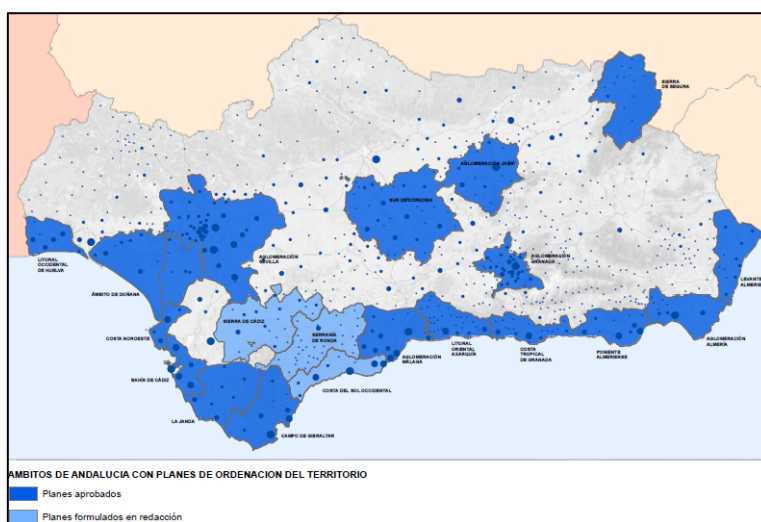
Fuente: Rodríguez (2021) a partir del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (2006).

### 3.5. Los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional

Al igual que hace el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía, los Planes de Ordenación del Territorio de Ámbito Subregional (POTS en adelante) prestan especial atención al sistema de asentamientos y, una vez más, a aquellos centros de tamaño medio y pequeño que son claves en la conformación del orden territorial de cada ámbito de

actuación. Estos planes, que otorgan al corpus legislativo andaluz un gran asiento, también realizan exhaustivos y pormenorizados análisis del territorio de extraordinaria validez científica y técnica, detectando aquellos factores y elementos más específicos, particulares y singulares de cada zona y realidad geográfica a la que atienden. Estos POTS, por consiguiente, vienen a reafirmar, como lo hacían también los documentos ya expuestos, que Andalucía no puede entenderse sin su sistema de ciudades medias y pequeña como tampoco puede entenderse su modelo territorial y su desarrollo futuro. Los Planes de Ordenación del Territorio de Ámbito Subregional surgen, como el POTa, de la Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía (BOJA, número 8, 1994) y tienen como objetivo principal desarrollar propuestas de ordenación, articulación y gestión de las problemáticas territoriales de determinadas áreas en base a las determinaciones, indicaciones y orientaciones generales del plan regional. Los POTS establecen los elementos básicos para la organización y estructura del territorio en sus ámbitos de actuación, operando como marcos de referencia para el desarrollo de las políticas, programas y planes de las administraciones públicas en esos ámbitos, interviniendo también en la forma en la que desarrollan sus actividades las personas que viven en ellos.

**Figura 7. Ámbitos de Andalucía con Planes de Ordenación del Territorio de Ámbito Subregional.**



Fuente: Consejería de Fomento, Articulación del Territorio y Vivienda. Junta de Andalucía (2023).

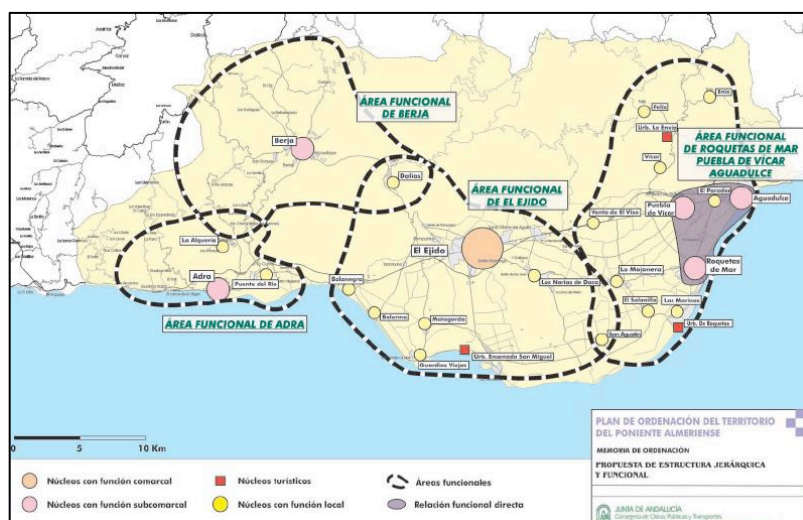
Aunque entre la aprobación y entrada en vigor de los diferentes POTS actualmente existentes en la comunidad autónoma (Figura 7) hayan transcurrido varios años<sup>5</sup>, el hecho de que sus contenidos vengan determinados por la citada ley hace que sean relativamente parecidos entre sí, al menos en cuanto a su estructura y organización pues en los contenidos intervendrá, evidentemente, la realidad de cada territorio y el propio paso del tiempo y el cambio en las prioridades y modos de concepción e intervención sobre el territorio y sus recursos. Estos planes, en virtud del artículo 21 de la Ley 1/1994, contarán con una serie de determinaciones que tendrán el carácter de:

<sup>5</sup> El primero en aprobarse, en el 2000 -seis años antes que el POTa-, fue el de la Aglomeración Urbana de Granada (Decreto 244/1999, de 27 de diciembre - BOJA, número 37, 2000) mientras que el de la Costa del Sol Occidental de la provincia de Málaga se encuentra actualmente sometido a información pública (BOJA, número 66, 2023). Entre ambos habrán transcurrido, una vez se apruebe definitivamente este último, más de veintitrés años.

- Normas: determinaciones de aplicación directa vinculantes para las administraciones públicas y para los particulares.
- Directrices: determinaciones vinculantes en cuanto a sus fines, siendo la administración competente la encargada de establecer las medidas concretas para su consecución.
- Recomendaciones: determinaciones indicativas dirigidas a las administraciones públicas que, en caso de rechazarlas, deben justificar por qué.

Pero más allá de los objetivos, propuestas, ordenación de usos, protección de determinados recursos, determinaciones y previsiones de desarrollo, seguimiento y ejecución que se recogen en las memorias de ordenación, económica y de normativa, los Planes de Ordenación del Territorio de Ámbito Subregional interesan en estas páginas por sus memorias de información, es decir, por el análisis y el diagnóstico que realizan de las áreas a las que atienden y las oportunidades y problemas que detectan en cuanto a la ordenación territorial. Estas áreas, podría decirse que de carácter comarcal por su extensión, abarcan el conjunto de términos municipales completos y contiguos que, por sus características físicas, funcionales y socioeconómicas conformen un área coherente de planificación territorial, respetando las definidas en el POTA (Rodríguez, 2021) (Figura 6); áreas que deben comprender, por otro lado, municipios de una misma provincia aunque hay excepciones como la del Plan de Ordenación del Territorio del Ámbito de Doñana que comprende municipios de Huelva y de Sevilla (Decreto 341/2003, de 9 de diciembre - BOJA, número 22, 2004). Con todo, los POTS ponen especial énfasis en la estructura jerárquica y funcional del sistema de ciudades al que otorgan las capacidades principales de articulación y cohesión territorial. Un buen ejemplo en este sentido es el del Plan de Ordenación del Territorio del Poniente de la provincia de Almería (Decreto 222/2002, de 30 de julio – BOJA, número 119, 2002). En su memoria de ordenación realiza una propuesta de organización con núcleos a los que otorga una función comarcal, subcomarcal o local, dibujando igualmente las áreas funcionales y las relaciones existentes entre los núcleos y entre estos y sus entornos más inmediatos como puede verse en la figura 8.

**Figura 8. Jerarquía urbana y funcional en el Poniente almeriense.**



Fuente: Plan de Ordenación del Territorio del Poniente de la provincia de Almería (2002).



Tomando como ejemplo este Plan, se da buena cuenta del grado de importancia que se da una vez más desde la política territorial a los núcleos de tamaño medio y pequeño como garantes de las funciones de intermediación ya sean de carácter histórico o nuevas por cambios sucedidos en las jerarquías urbanas, como en este caso, donde núcleos históricos como Adra y Berja mantienen reconocidas sus funcionalidades, sumándose a ellos El Ejido o Roquetas de Mar, de más reciente expansión demográfica y económica.

Lo mismo ocurre en un ámbito contiguo a este, el del litoral granadino, dónde en su Plan de Ordenación del Territorio de la Costa Tropical de Granada (Decreto 369/2011 – BOJA, número 21, 2012) estos aspectos se muestran también relevantes, con núcleos a los que el plan otorga funciones de nivel superior -Motril- o supramunicipales -Salobreña, Almuñécar o Albuñol, entre otros- (Figura 9). Y, además, como novedad, este documento otorga también a determinadas infraestructuras, como el puerto de la ciudad motrileña, sus propias funciones en la articulación territorial del ámbito, al igual que hace con los núcleos urbanos.

En conclusión, y simplemente a través de estos dos ejemplos, se puede comprobar que, en el nivel subregional de la planificación las ciudades medias y pequeñas son también las protagonistas, siguiendo las orientaciones y directrices marcadas por el propio Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía, asumiendo que el modelo deseado para cada ámbito pasa, necesariamente, por entender y atender la articulación territorial sobre la que el escalón intermedio del poblamiento tiene facultades y capacidades. En los planes subregionales, que en muchas ocasiones abarcan territorios en los que conviven los extremos urbanos y rurales, la administración es consciente de la importancia de unos sistemas de relaciones equilibrados y cohesionados y estos planes, como el resto de documentos así lo asumen y, al menos en la teoría, promueven.

**Figura 9. Articulación territorial en el ámbito subregional de la costa granadina.**



Fuente: Plan de Ordenación del Territorio de la Costa Tropical de Granada (2012).

En cuanto a aquellos aspectos internos, de carácter urbanístico, en los que la ordenación territorial regional y subregional también influye, el análisis no resulta tan positivo. Buena parte de los planes de ámbito subregional se aprueban en los primeros compases del siglo XXI, en pleno boom inmobiliario. Sin embargo, a pesar de que estos planes reconocen la

necesidad de preservar la identidad singular de los centros urbanos intermedios, entre otras cuestiones, no han tenido la capacidad de acotar los muchos desmanes, especialmente en las ciudades costeras donde la expansión residencial no ha encontrado coto en la legislación territorial, ni que decir en la urbanística a nivel municipal. Por tanto, de poco ha servido un buen tratamiento analítico y de diagnóstico del sistema urbano intermedio andaluz si luego, en la práctica, este ha sido escenario de muchos cambios y modificaciones que han puesto en peligro el equilibrio territorial y las funciones esenciales de los núcleos que forman parte de esta red.

A pesar de muchos de los postulados de esos planes subregionales, las ciudades medias andaluzas han visto modificadas buena parte de sus estructuras internas, con transformaciones en su movilidad o formas de desarrollo urbano, enfrentándose hoy a nuevos retos en los que la ordenación territorial tiene su papel, sin embargo escasamente desarrollado, con un planeamiento urbanístico que ha llevado las riendas sin tener en cuenta la posición de estos núcleos como nodos articuladores de la red en la que se insertan o sus condiciones de competitividad. Así, puede decirse que este extenso corpus legislativo que ha analizado con acierto las ciudades medias andaluzas desde una perspectiva territorial, se ha visto incapaz de atender otras dimensiones que han generado toda una serie de problemáticas de sostenibilidad urbana, internas en su desarrollo, pero influyendo también en el nivel territorial. La pérdida de los atributos más específicos de algunos núcleos podría considerarse una de las consecuencias más negativas necesitando a futuro planes y normativas mucho más específicas sobre estos aspectos, y capaces de llevar a la práctica de forma efectiva sus estrategias y acciones.

En línea con las ideas expuestas por Campos (2012), muchas de estas son ciudades inacabadas, a las que les queda mucho por hacer. Con la conciencia de que el tamaño de estas ciudades ya no es tan importante para mantener sus condiciones de intermediación, la política territorial no ha sido capaz hasta ahora de atender algunos de los retos a los que estas se enfrentan, ni a través del POTA ni de los POTS. Por ejemplo, puede decirse que en general estos planes no han conseguido la adherencia estructural entre los centros históricos y las sucesivas coronas de crecimiento, a pesar de contar con propuestas en esta línea. Y así podrían citarse otros muchos procesos.

#### **4. EN PROCESO DE CAMBIO: RENOVACIÓN DEL MARCO LEGISLATIVO EN MATERIA DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO**

Alcanzada la política territorial de la comunidad autónoma un elevado grado de madurez, con los POTS como ejemplos de un nivel importante de desarrollo en aquellos ámbitos en los que se han aprobado, aunque no está cubierto todo el espacio regional, esta se encuentra inmersa en un profundo proceso de renovación, el más importante hasta la fecha desde que en los años ochenta del siglo pasado comenzaran a sentarse las bases de todo el marco legislativo y planificador que hoy conocemos. Este proceso se inicia a comienzos del año 2019, coincidiendo con el cambio de color político de la administración autonómica tras casi cuarenta años de gobiernos progresistas. En enero de 2019, tras el paso por la presidencia de los socialistas Rafael Escuredo (1982 – 1984), José Rodríguez de la Borbolla (1984 – 1990), Manuel Chaves (1990 – 2009), José Antonio Griñán (2009 – 2013) y Susana Díaz (2013 – 2019), es el popular Juanma Moreno el que accede al cargo y el que lo mantiene en la actualidad en el que es, desde julio de 2022, su segundo mandato.



La salida de los socialistas del poder, y la entrada del Partido Popular, por tanto, marcan un impás en el desarrollo de la política territorial andaluza que tiene en la nueva ley de ordenación del territorio y en la puesta en marcha de la revisión del POTA sus dos principales exponentes hasta el momento, aunque serán más dado el acentuado proceso de transformación que se ha iniciado. Aunque todavía es pronto para conocer el verdadero grado de impacto de estos cambios, resulta interesante conocerlos para intuir, en lo que se refiere a este documento, cómo podría ser el encaje del nivel intermedio del poblamiento en la nueva planificación que se está configurando, principalmente en el Plan de Ordenación del Territorio que verá la luz, ya modificado y actualizado, a finales de la presente legislatura si se cumplen los plazos dados por la Junta de Andalucía.

#### **4.1. Ley 7/2021 de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía**

En diciembre de 2021 ve la luz, tras casi tres años de trabajo, la Ley 7/2021, de 21 de diciembre, de Impulso para la Sostenibilidad del Territorio de Andalucía -LISTA- (BOJA, número 233, 2021); su reglamento llega un año después, en noviembre de 2022 por lo que, operativamente, este nuevo marco legislativo apenas cuenta con unos meses de vigencia.

Para el gobierno andaluz el principal objetivo de la nueva ley es el de reducir la maraña administrativa y actualizar y simplificar una política de ordenación del territorio cuyo cuerpo legal fue aprobado hace casi tres décadas y que se ha ido modificando sucesivamente, muchas veces como consecuencia de decisiones judiciales (Pérez, 2022)<sup>6</sup>, pero que no ha sido objeto de una ya inevitable actualización y modernización. En este contexto, la LISTA deroga o modifica hasta veinticinco normas y las leyes territoriales y urbanísticas anteriores y, dados los tiempos de la burocracia, puede decirse que su desarrollo y aprobación ha sido relativamente rápido<sup>7</sup>. Esta ley supone la reducción del marco normativo de planificación andaluz al anular la Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía -LOTA- (BOJA, número 8, 1994) y la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía -LOUA- (BOJA, número 154, 2002), quedando los contenidos de ambas, aunque actualizados unificados y recogidos en esta. En un primer acercamiento, y sin entrar de lleno en la materia porque no es el objeto que nos ocupa, sobre la LISTA aparecen voces muy dispares a favor y en contra.

Para muchos expertos, con esta nueva ley se abre la puerta a la desregularización y a la urbanización sin control del suelo; para otros supone una necesaria reducción del embrollo administrativo al que se ha llegado en los últimos años y que ha provocado un serio freno al desarrollo de los municipios y un tapón al libre ejercicio de sus competencias (Rodríguez, 2021). Entre los primeros se manifiesta preocupación porque la nueva ley, de perfil excesivamente economicista, impulsa el urbanismo y la dispersión territorial al liberalizar suelo en exceso y permitir construir en cualquier suelo que no tenga protección. Entre los segundos, con el gobierno regional como principal activo, se defiende la ley porque reduce la densidad normativa y flexibiliza el urbanismo, que no lo desregulariza, a la par que se unifican el urbanismo y la ordenación territorial como realidades claramente vinculadas entre sí agilizando el funcionamiento de la

<sup>6</sup> La LOUA ha sido modificada hasta en once ocasiones en sus dieciocho años de vigencia.

<sup>7</sup> “La Junta tramitará por urgencia la Ley de Sostenibilidad del Territorio que derogará o modificará 25 normas urbanísticas” (Europa Press, 2020): <https://www.europapress.es/esandalucia/sevilla/noticia-ley-impulso-sostenibilidad-territorio-andalucia-deroga-normas-modifica-19-20200518154153.html>.

administración, algo que no tiene que estar reñido con la protección ambiental o con la seguridad jurídica. De hecho, se justifica que la LOUA, al limitar el crecimiento de los municipios en exceso provocó reservas de suelo que han solo han conducido a la especulación. Con una u otra perspectiva, en lo que sí coinciden todos es en que era necesario un nuevo marco normativo y no una mera modificación del anterior teniendo en cuenta que de este cuerpo legislativo dependen el desarrollo territorial y urbanístico de Andalucía.

En lo que respecta al papel que ocupan las ciudades medias y pequeñas en esto, lo cierto es que por el propio hecho de tratarse de una ley su reglamento no interviene excesivamente en ello pues su objeto es más disciplinario y de régimen jurídico que propositivo. En este sentido sólo podría citarse que la LISTA tiene por objeto atender con agilidad las necesidades de transformación en las ciudades y el desarrollo de nuevos crecimientos, interviniendo también en aspectos relacionados con la regulación de reservas dotacionales para garantizar que los servicios y equipamientos se adaptan a las demandas de la población.

Todo esto influye, al final, en las funciones de los núcleos urbanos y, por consiguiente, en sus capacidades de actuación como nodos articuladores del territorio. Además, ahondando en sus objetivos, la LISTA propone, entre otras cuestiones:

- Que los instrumentos de ordenación territorial -ya sea el regional o los subregionales- sean más realistas, prácticos y ejecutables, mejorando el alcance de los mismos porque en numerosas ocasiones hasta ahora se han quedado en documentos meramente propositivos -Título III. La ordenación territorial-.
- Que se dé respuesta a un urbanismo que procure el efectivo “derecho a la ciudad”, preservando la identidad y el carácter de esta -Título IV. La ordenación urbanística-. En este punto ha sido donde la ley ha entrado más profundamente a modificar la legislación existente, con cambios más evidentes en materia de disciplina, ordenación y ejecución urbanística que de planificación territorial.

En atención a la primera de las dos cuestiones anteriores, la que interesa fundamentalmente en este texto, la nueva ley mantiene grosso modo los postulados de la LOTA de 1994 en cuanto a la organización general y estructura básica de la planificación territorial: POTA y POTS, más los Planes con Incidencia en la Ordenación del Territorio que existían también previamente. En cuanto a la ordenación y protección del litoral o del paisaje, contempla que se haga a través de directrices específicas. En este sentido, y de acuerdo el Apartado 1 del Artículo 3 del Título Preliminar de la LISTA, algunos de los fines de la planificación territorial y urbanística son, entre otros:

- Favorecer la consolidación de un territorio equilibrado, cohesionado y sostenible, respetando la diversidad interna de la región y contribuyendo a la reducción de las desigualdades entre la población andaluza.
- (...).
- Consolidar un sistema de ciudades funcional y territorialmente equilibrado, como base para la competitividad de Andalucía, su desarrollo y el acceso a los equipamientos, dotaciones, recursos y servicios en condiciones de igualdad para el conjunto de la ciudadanía, teniendo en cuenta la diversidad de los municipios andaluces según su localización y las necesidades socioeconómicas y de vivienda de cada uno de ellos (BOJA, número 233, 2021, p. 19403/22).

Se comprueba, al menos en el nivel de los objetivos, que el sistema de ciudades de la región sigue siendo un asunto capital, como ya lo era para la legislación previa, pues aún poniendo sobre la mesa visiones y postulados diferentes, y actualizados, estos no son ajenos a la realidad de la comunidad autónoma y al hecho de que la consecución de territorio equilibrados pasa necesariamente por contar con un sistema de ciudades competitivo, y ahí las ciudades medias y pequeñas sigue jugando un papel trascendental.

#### **4.2. La revisión del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía**

Como consecuencia de todos los cambios que se están introduciendo en materia de ordenación del territorio, con ese nuevo marco legislativo al amparo de la LISTA y su reglamentación, uno de los hechos más relevantes a destacar en los últimos meses es la puesta en revisión del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía.

Esta renovación es un paso más con el que el gobierno regional pretende dar continuidad al proceso de renovación de toda la política territorial y urbanística en la comunidad autónoma. De acuerdo con lo anterior, los instrumentos de ordenación territorial quedan regulados en la nueva ley en su Título III donde se recoge el esquema de la Ley 1/1994, aunque se introducen ligeros cambios con el propósito de definir y concretar con mayor precisión el contenido de los planes de modo que actúen de forma más efectiva como marco y directriz para los intereses supralocales y el planeamiento urbanístico.

En base a este renovado contexto legislativo se inician los trabajos de revisión del POTA que ha sido, hasta la fecha, el instrumento más importante con el que ha contado la comunidad autónoma en el ámbito de la planificación y que ha sido durante casi dos décadas el marco de referencia para todas las políticas de gobierno del territorio, o con incidencia en el mismo. El proceso comienza en octubre de 2022 pero es ya en mayo de 2023 cuando se hace realmente efectivo al tomar en consideración la Consejería de Fomento, Articulación del Territorio y Vivienda la directriz del Consejo de Gobierno de la Junta de revisar el plan. El objetivo de la modificación y actualización del POTA es, fundamentalmente, identificar los nuevos problemas y necesidades territoriales de la región andaluza pues en lo referente a sus objetivos la LISTA establece que este seguirá siendo la base sobre la que se desarrollará en los próximos años la acción pública y privada y el documento que oriente los procesos de ocupación del territorio, pero prestando ahora atención a los nuevos postulados y principios internacionales en materia de desarrollo sostenible, que la propia LISTA ya recoge, o a aspectos como el cambio climático, ante el que Andalucía por su situación geográfica es especialmente vulnerable. Por tanto, aunque con un reglamento renovado, la LISTA asume la permanencia y vigencia del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía como el instrumento que sienta las bases de un territorio competitivo, equilibrado y cohesionado social y económicamente y que promueva un uso racional de los recursos naturales.

De acuerdo con las diferentes ideas que han ido trasladando tanto de la anterior consejera -Marifrán Carazo Villalonga- como la actual -Rocío Díaz Jiménez-, así como otros altos cargos y técnicos de la administración autonómica, el objetivo de la Consejería para el POTA va en la misma dirección que la emprendida con la LISTA; esto es, alcanzar el máximo consenso posible entre agentes sociales, económicos, administraciones y entidades si bien es cierto que la aprobación definitiva de la actualización del POTA depende única y exclusivamente del Consejo de Gobierno lo que al final no hace necesario el alcance de dicho consenso aunque se pretenda y debería de ser el camino a seguir ante una política tan trascendente y a largo plazo como esta. De hecho, en materia de política territorial y/o medioambiental, son ya algunos los ejemplos de que la

administración autonómica promueve unas líneas de acción que no van precisamente en la línea del acuerdo y de los principios que actualmente sustentan el desarrollo territorial sostenible, como la nueva ley sobre regadíos en Doñana ha puesto de manifiesto.

Además, aunque no exime de otros objetivos secundarios, la propia Junta de Andalucía ha reconocido que la principal aspiración que mueve dicha renovación es la aprovechar el nuevo plan para impulsar la economía regional al considerar que este, desde que se aprobó en 2006, ha supuesto un freno a la inversión y el desarrollo por lo que será muy difícil encajar en él estas pretensiones con las de un uso racional y sostenible de los recursos territoriales.

En todo caso, y lo que se sí es cierto y conocido hasta ahora, es que en la revisión y actualización del POTA el gobierno andaluz va a invertir 2,6 millones de euros y 32 meses de trabajo por lo que se espera que el nuevo instrumento esté elaborado y redactado, con su respectivo documento de Evaluación Ambiental Estratégica, en torno a finales del año 2025, rozando su aprobación y tramitación parlamentaria el final de la actual legislatura -siempre y cuando se cumplan los tiempos-. Esta revisión se realizará en base a la Sección 1ª del Capítulo II del Título III de la LISTA donde se recoge toda la información relativa al Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía como su objeto y finalidades (Artículo 39), contenido (Artículo 40), procedimiento de elaboración y aprobación (Artículo 41) e instrumentos para su desarrollo (Artículo 42). En las secciones, artículos y capítulos posteriores la nueva ley hace lo propio para los Planes de Ordenación del Territorio de Ámbito Subregional, los Instrumentos de desarrollo y gestión territorial o los planes y actuaciones con incidencia en la ordenación del territorio.

En lo que respecta al POTA, y al papel de las ciudades medias y pequeñas en su contenido, lo cierto es que la LISTA dice poco pero teniendo en cuenta que este seguirá siendo el marco de referencia territorial y que en él se establecerán, como hasta ahora, los elementos básicos para la organización y estructura del territorio andaluz, es indudable que estas tendrán un amplio espacio tanto en el diagnóstico como en las propuestas. De hecho, en el Artículo 40, se incluye que uno de los contenidos del plan será el esquema de articulación territorial “integrado por el sistema de ciudades, sus funciones urbanas y sus áreas de influencia (...)” (BOJA, número 233, 2021, p. 19403/45). Para los POTS, el sistema de asentamientos o el de equipamientos y servicios de carácter supralocal siguen apareciendo como claves para alcanzar los objetivos de interconexión urbano-rural que pretenden en cada ámbito de actuación.

En definitiva, una vez que la LISTA ha sido aprobada con su renovada regulación del suelo, se abre un periodo en el que la ordenación del territorio recoge el testigo de los cambios. La Junta busca un nuevo documento que no encuentre tantas dificultades en su aplicación, con criterios y normas claras que eviten su inoperatividad, y que impulse definitivamente la planificación subregional en los ámbitos rurales del interior de la comunidad autónoma. De hecho, de todos los planes subregionales aprobados hasta ahora, sólo 2 -Sierra de Segura (2003) y Sur de Córdoba (2012)-, corresponden a estas zonas, a pesar de las problemáticas desarrollo territorial y regresión demográfica con las que cuentan. En los próximos años será momento de comprobar si todos estos cambios y modificaciones que se están llevando a cabo tienen el efecto práctico y operativo esperado.

## 5. DISCUSIÓN Y CONCLUSIONES

El territorio andaluz ha sido organizado históricamente desde la articulación social y económica ejercida por las ciudades medias y pequeñas, conformando todas ellas una red

urbana polinuclear con gran capacidad de dinamización y articulación de los procesos territoriales y que se erige como uno de sus caracteres más propios. Estos aspectos han tenido su reconocimiento en las políticas públicas de gobierno del territorio que han considerado al sistema urbano intermedio como una de las potencialidades más significativas de Andalucía, exponente de la singular relación hombre-medio en la región lo largo de la historia, ocupando en la planificación un espacio destacado, sino principal. De acuerdo con lo expuesto a lo largo de este documento, la administración autonómica ha entendido la función intermediaria de estas ciudades entre las grandes áreas urbanas de la región -Sevilla, Málaga-Costa del Sol, Córdoba, Granada...- y las extensas y heterogéneas áreas rurales -especialmente las del interior, más remotas y con graves procesos de declive socioeconómico en algunos casos-. Por tanto, las ciudades medias y pequeñas aparecen en la política planificadora como un elemento distintivo del territorio andaluz y como integrantes de la red urbana que es capaz de estructurar la práctica totalidad de la superficie de la región. Todavía más, estas aparecen como el modelo urbano óptimo de cara a la consecución de altos niveles de calidad de vida, constituyendo un valor del patrimonio andaluz en sí mismo.

Teniendo en cuenta que la comunidad autónoma andaluza cuenta con un largo y prolífico historial en materia de ordenación del territorio y una extensa producción legislativa, el papel que juegan las ciudades medias y pequeñas queda refrendado, aunque en muchas ocasiones la realidad haya desbordado las leyes, planes y programas que han tenido la intención de ordenar y gestionar los procesos territoriales. En todo caso, aun con numerosas insuficiencias y limitaciones no se puede pasar de largo en el reconocimiento a una política enormemente compleja y muchas veces sin los merecidos medios que ha procurado un modelo territorial que probablemente dista mucho del escenario que tendríamos en su ausencia. Dejando de lado las referidas inoperancias, inevitables, es justo reconocer que al menos en los capítulos de análisis y diagnóstico los diversos planes aprobados en las últimas décadas, ya sea el regional o los subregionales, han detectado con acierto y claridad una realidad territorial en la que estas ciudades han tenido su sitio, reconociendo sus capacidades para actuar como nodos articuladores del territorio y como elementos procuradores de un desarrollo sostenible y equitativo en términos sociales, económicos y de uso y aprovechamiento de los recursos. El hecho de que en los análisis haya estado presente este reconocimiento a los sistemas urbanos intermedios supone ya un paso muy positivo que estas páginas pretenden poner en valor, independientemente de que estas cuestiones se hayan trasladado luego, con más o menos acierto y nivel de ejecución, a las propuestas.

En lo que respecta a estas últimas, el análisis que puede hacerse no es tan satisfactorio en tanto que la política de gobierno del territorio no ha sido capaz de gestionar de forma eficaz muchos de los procesos que han afectado a las ciudades medias y pequeñas andaluzas en las últimas décadas, especialmente durante el boom inmobiliario. A pesar de ser la planificación territorial la encargada de materias tan importantes como las infraestructuras, los equipamientos supramunicipales o los servicios públicos, puede decirse que las acciones se han quedado muy cortas y no han impedido la generación de modelos con muchas carencias en cuanto a la sostenibilidad urbana, social y económica de algunos núcleos, especialmente en el litoral.

Sobre esta base, la política de ordenación territorial y urbanística se encuentra ahora inmersa en un proceso de renovación y actualización, el mayor desde que en los años 80 comenzara a confeccionarse todo el marco legislativo que ha estado vigente hasta hace muy pocos meses. De momento, y atendiendo solo a los contenidos de la nueva ley que

ha sido analizada con anterioridad, no parece que las ciudades medias y pequeñas vayan a tener menos peso del que han tenido hasta ahora pues, aun con cambios en la forma de entender y atender el territorio, estas siguen formando parte indispensable del mismo.

Será interesante aprovechar este punto de inflexión para cambiar aquello que durante estos años no ha funcionado, sobre todo en lo referido a la capacidad de los instrumentos de planificación para hacer efectivas sus propuestas y actuar como verdaderos marcos reguladores de todas aquellas acciones que tanto desde instancias públicas como privadas tienen incidencia en el territorio. Es momento de reforzar ese carácter transversal e integral que caracteriza a la ordenación del territorio pero que tan difícil resulta llevar a la práctica, sin perder de vista unos objetivos de sostenibilidad ambiental y de consumo de recursos en los que la planificación tiene un papel muy importante, más todavía en una región como la andaluza donde los efectos del cambio climático ya se dejan notar con manifiesta evidencia.

No hay duda de que el marco de ordenación territorial de Andalucía necesitaba de una actualización pues los retos a los que la sociedad se enfrenta han cambiado y evolucionado en estos años, pero no es menos cierto que de nada servirán años de revisión y transformación de los marcos normativos y de los instrumentos si la administración no es verdaderamente consciente de cuáles son esos retos y cómo deben abordarse y, en este caso, qué papel juegan en todo ello las ciudades medias y pequeñas y sus múltiples capacidades para conseguir un territorio equilibrado y cohesionado que debería de ser el fin último que guíe todas las acciones en materia de ordenación del territorio. A futuro, se hace necesaria la aplicación de instrumentos acordes a las especificidades de cada ámbito y de cada nivel jerárquico urbano, pasando del discurso a la implementación efectiva, con objetivos territoriales pero también urbanísticos, ambos en interrelación.

## AGRADECIMIENTOS

La realización de este trabajo ha sido posible gracias a un contrato posdoctoral con la Universidad Autónoma de Madrid -ref. CA1/RSUE/2021-00867- en el marco del Programa Margarita Salas, financiado por el Ministerio de Universidades a través del Plan para la Recuperación, Transformación y Resiliencia.

## REFERENCIAS

Acosta, G. (1998). La planificación regional. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 26, 141-160.

Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=1318632> (17/07/2020).

Acosta, G. (2000). El caso de Andalucía. En C. Bellet y J. M. Llop (Eds.), *Ciudades intermedias. Urbanización y sostenibilidad* (pp. 190-208). Milenio.

Andrés Cabello, S. (2021). *La España en la que nunca pasa nada*. Akal.

Bellet, C. y Llop, J. M. (2004a). Ciudades intermedias: entre territorios concretos y espacios globales. *Ciudad y Territorio: Estudios Territoriales*, XXXVI(141), 569-581.

Recuperado de <https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/75486> (14/09/2022).

Bellet, C. y Llop, J. M. (2004b). Miradas a otros espacios urbanos: las ciudades intermedias. *Scripta Nova*, VIII(165).

Recuperado de <https://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-165.htm> (08/04/2019).

Bellet, C. y Olazabal, E. (2017). Las ciudades intermedias en España: dinámicas y procesos de urbanización recientes. En F. Maturana, M. E. Beltrão, C. Bellet, C.

Henríquez y F. Arenas (Eds.), *Sistemas urbanos y ciudades medias en Iberoamérica* (pp. 146-185). Instituto de Geografía de la Universidad Católica de Chile. Recuperado de <https://www.researchgate.net/publication/320188369> (26/09/2023).

Bergasa, J. R., Lacilla, E. y Mardones, N. (2020). Vitoria-Gasteiz, Logroño y Huesca, ciudades medias hacia el nuevo modelo urbano: la Agenda Urbana Española. En C. Llop y F. Peremiquel (Eds.), *IV Congreso ISUF-H: Metrópolis en recomposición: perspectivas proyectuales en el Siglo XXI: Forma urbis y territorios metropolitanos* (pp. 1-15). Universitat Politècnica de Catalunya. Recuperado de <https://upcommons.upc.edu/handle/2117/328447> (27/09/2023).

Boletín Oficial de la Junta de Andalucía, núm. 8 (1994). *Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía*.  
<https://www.juntadeandalucia.es/boja/1994/8/1>

Boletín Oficial de la Junta de Andalucía, núm. 37 (2000). *Decreto 244/1999, de 27 de diciembre, por el que se aprueba el Plan de Ordenación del Territorio de la Aglomeración Urbana de Granada*. <https://www.juntadeandalucia.es/boja/2000/37/5>

Boletín Oficial de la Junta de Andalucía, núm. 119 (2002). *Decreto 222/2002, de 30 de julio, por el que se aprueba el Plan de Ordenación del Territorio del Poniente de la provincia de Almería y se crea su comisión de seguimiento*.  
<https://www.juntadeandalucia.es/boja/2002/119/1>

Boletín Oficial de la Junta de Andalucía, núm. 154 (2002). *Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía*.  
<https://www.juntadeandalucia.es/boja/2002/154/1>

Boletín Oficial de la Junta de Andalucía, núm. 22 (2004). *Decreto 341/2003, de 9 de diciembre, por el que se aprueba el Plan de Ordenación del Territorio del Ámbito de Doñana y se crea su Comisión de Seguimiento*.  
<https://www.juntadeandalucia.es/boja/2004/22/8>

Boletín Oficial de la Junta de Andalucía, núm. 136 (2006). *Decreto 129/2006, de 27 de junio, por el que se aprueba el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía*.  
<https://www.juntadeandalucia.es/boja/2006/136/2>

Boletín Oficial de la Junta de Andalucía, núm. 21 (2012). *Decreto 369/2011, de 20 de diciembre, por el que se aprueba el Plan de Ordenación del Territorio de la Costa Tropical de Granada y se crea su comisión de seguimiento*.  
<https://www.juntadeandalucia.es/boja/2012/21/32>

Boletín Oficial de la Junta de Andalucía, núm. 233 (2021). *Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía*.  
<https://www.juntadeandalucia.es/boja/2021/233/1>

Boletín Oficial de la Junta de Andalucía, núm. 232 (2022). *Decreto 550/2022, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía*.  
<https://www.juntadeandalucia.es/boja/2022/232/6>

Boletín Oficial de la Junta de Andalucía, núm. 66 (2023). *Orden de 31 de marzo de 2023 por la que se dispone someter a información pública y audiencia el Plan de Ordenación del Territorio de la Costa del Sol Occidental de la provincia de Málaga*.  
<https://www.juntadeandalucia.es/boja/2023/66/24>

Boletín Oficial del Estado, núm. 311 (1978). Constitución Española.

[https://www.boe.es/eli/es/c/1978/12/27/\(1\)](https://www.boe.es/eli/es/c/1978/12/27/(1))

Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación de Andalucía (Eds.) (1976). *Bases para un programa territorial de Andalucía*. Sevilla (España): Cámaras de Comercio de Andalucía.

Campos Sánchez, S. (2012). *Estrategias urbanas para las ciudades medias andaluzas* (Tesis doctoral). Universidad de Granada (España). Recuperado de <https://digibug.ugr.es/handle/10481/21763> (20/09/2023).

Consejería de Obras Públicas y Transportes (1986). *Sistema de Ciudades de Andalucía*. Sevilla (España): Junta de Andalucía. Recuperado de

[https://www.juntadeandalucia.es/medioambiente/portal\\_web/servicios\\_generales/doc\\_tcnicos/1986/sistema\\_ciudades\\_andalucia/sistema\\_ciudades\\_andalucia.pdf](https://www.juntadeandalucia.es/medioambiente/portal_web/servicios_generales/doc_tcnicos/1986/sistema_ciudades_andalucia/sistema_ciudades_andalucia.pdf) (04/12/2019).

Consejería de Obras Públicas y Transportes (1990). *Bases para la Ordenación del Territorio de Andalucía*. Sevilla: Junta de Andalucía. Recuperado de <https://juntadeandalucia.es/export/drupaljda/1337170016doc-2293.pdf> (26/09/2023).

Consejería de Política Territorial y Energía (1983). *Propuesta de Comarcalización de Andalucía*. Sevilla (España): Junta de Andalucía.

Consejo de Europa (1983). *Carta Europea de Ordenación del Territorio*. Recuperada de <https://www.uco.es/~gt1tomam/master/ot/cartaeuropea1983.pdf> (26/09/2023).

Del Espino, B. y Navas, D. (2018). Planeamiento estratégico local y evaluación del desarrollo urbano sostenible e integrado en ciudades medias. *Nueva Época*, 20, 143-163. <https://doi.org/10.24965/gapp.v0i20.10481>

García, J. A., Martínez, J. M. y Escudero, L. A. (2018). La importancia de las ciudades medias en el sistema urbano de España. En F. Cebrián (Coord.), *Ciudades medias y áreas metropolitanas: de la dispersión a la regeneración* (pp. 25-40). Universidad de Castilla-La Mancha.

Recuperado de <https://www.researchgate.net/publication/326175834> (05/09/2023).

Garrido, M., Rodríguez, J. C., y López, 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. Recuperado de <https://bage.age-geografia.es/ojs/index.php/bage/article/view/2287> (02/02/2024).

Llop, J. M., Iglesias, B. M., Vargas, R. y Blanc, F. (2019). Las ciudades intermedias: concepto y dimensiones. *Ciudades*, 22, 23-43.

<https://doi.org/10.24197/ciudades.22.2019.23-43>

López, A. y Benito, P. (2018). Resiliencia en ciudades medias españolas: praxis económica y evidencias sociales en León y Oviedo. En M. P. Alonso, T. Sá Marques y H. Santos (Coords.), *La geografía de las redes económicas y la geografía económica en red* (pp. 167-175). Universidade do Porto y Asociación de Geógrafos Españoles. Recuperado de <https://ler.letras.up.pt/uploads/ficheiros/18060.pdf> (26/09/2023).

López Ontiveros, A. (Coord.) (2003). *Geografía de Andalucía*. Ariel.

Méndez, R. (2013). Estrategias de innovación para el desarrollo y la resiliencia de ciudades medias. *Documents d'Anàlisi Geogràfica*, 59(3), 481-499.

<https://doi.org/10.5565/rev/dag.60>

Pérez, A. A. (2022). La nueva ordenación del territorio en Andalucía: el reto de materializar los intereses territoriales supralocales respetando la autonomía local. En *Retos jurídicos actuales de la administración andaluza: I Jornadas del Instituto Clavero*



*Arévalo en homenaje al profesor Manuel Clavero Arévalo* (pp. 175-187). Instituto Andaluz de Administración Pública. Recuperado de <https://idus.us.es/handle/11441/137505> (07/07/2023).

Rando, E. (2019). *Legislación e instrumentos de la ordenación del territorio en España*. Iustel.

Rodríguez Escudero, A. D. (2021). *Territorio, paisaje y planificación en el litoral mediterráneo andaluz. El área articulada por el sistema de pequeñas ciudades: Vélez-Málaga, Motril y Adra* (Tesis doctoral). Universidad Autónoma de Madrid. Madrid (España). Recuperado de <https://repositorio.uam.es/handle/10486/695787> (20/06/2021).

Rodríguez, A. D. (2022). El papel de las ciudades pequeñas y medias en la articulación y cohesión territorial. El caso del litoral mediterráneo andaluz y su red urbana polinuclear ante los recientes procesos de dinamización multifuncional. *Ci[ur]: Cuadernos de Investigación Urbanística*, 141, 1-75. <https://doi.org/10.20868/ciur.2022.141.4841>

Rodríguez, F. y Sánchez, L. M. (2010). Sobre la nueva dimensión territorial de las ciudades medias en Andalucía. En C. Cornejo, J. Morán y J. Prada (Coords.), *Ciudad, territorio y paisaje: reflexiones para un debate multidisciplinar* (pp. 272-287). Centro Superior de Investigaciones Científicas. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3262738> (05/02/2023).

Ruiz, N. y Sánchez, L. M. (2022). Las ciudades medias en la planificación. Escalas, tendencias y conflictos entre urbanismo y ordenación del territorio en Andalucía. *Revista de Estudios Regionales*, 125, 15-44. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=8836571> (15.01.2024).

Sánchez, L. M. (2018). Ciudades intermedias y redes territoriales en Andalucía. Potencialidades para el desarrollo regional. En F. Cebrián (Coord.), *Ciudades medias y áreas metropolitanas: de la dispersión a la regeneración* (pp. 161-173). Universidad de Castilla-La Mancha.

Recuperado de: <https://ruidera.uclm.es/bitstreams/54822b31-f348-40c3-bca1-93012e46b6e0/download> (05/02/2024).

Zoido, F. (2002). Andalucía, cohesión y diversidad territorial. *Scripta Nova*, VI (128). Recuperado de <https://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-128.htm> (10/03/2018).